

**RUI BARBOSA - UMA VISÃO DO CONTROLE  
DO DINHEIRO PÚBLICO**

Prêmio Rui Barbosa 1999  
Monografias Vencedoras





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

# **RUI BARBOSA - UMA VISÃO DO CONTROLE DO DINHEIRO PÚBLICO**

Prêmio Rui Barbosa 1999  
Monografias Vencedoras

Brasília-DF  
2000

### **Responsabilidade Editorial**

Instituto Serzedello Corrêa  
Serviço de Publicação - Sedep  
SEPN, Av. W3 Norte, Quadra 514, Bl. B, Lote 7  
70760-527 Brasília-DF  
Fone: (61) 340-3215 e 340-3217  
Correio Eletrônico: revista@tcu.gov.br

### **Comissão Julgadora**

Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler, Lucas Rocha Furtado, Rosângela Paniago Curado Fleury e José Nagel.

### **Divisão de Pesquisa e Projetos**

Cilma Helena Villela Blumm Ferreira

### **Centro de Documentação**

Adriana Monteiro Vieira

### **Serviço de Publicação**

Ricardo Oliveira do Espírito Santo

336.126.55      Brasil. Tribunal de Contas da União.  
(81)(06.068)      Rui Barbosa : uma visão do controle do dinheiro público.  
B823r            – Brasília : Tribunal de Contas da União, Instituto  
                         Serzedello Corrêa, 2000.  
                         233p.

Prêmio Rui Barbosa 1999. Monografias vencedoras.

1. Prêmio Rui Barbosa 1999. I. Cotias e Silva, Artur Adolfo. Rui Barbosa e as finanças públicas brasileiras. II. Guimarães, Fernando Augusto Mello. Rui : uma visão do controle do dinheiro público : uma análise contemporânea. III. Santos, Luis Wagner Mazzaro Almeida. As sementes do controle externo nas bases do pensamento do 'Águia de Haia'. IV. Andriolo, Leonardo José. Rui Barbosa e a defesa da probidade e do controle na gestão pública. V. Título.



## Tribunal de Contas da União

### Ministros

Iram Saraiva, Presidente  
Humberto Guimarães Souto, Vice-Presidente  
Adhemar Paladini Ghisi  
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça  
Bento José Bugarin  
Valmir Campelo  
Adylson Motta  
Walton Alencar Rodrigues  
Guilherme Palmeira

### Ministros-Substitutos

José Antonio Barreto de Macedo  
Lincoln Magalhães da Rocha  
Benjamin Zymler

### Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral  
Maria Alzira Ferreira, Procuradora  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora



---

## APRESENTAÇÃO

---

Encerrando a semana de eventos em comemoração ao Sesquicentenário de nascimento de Rui Barbosa, o Tribunal de Contas da União lançou o concurso de monografias **Prêmio Rui Barbosa**, em homenagem ao idealizador desta Casa.

Instituído pela Portaria nº 289, de 7 de outubro de 1999, o Prêmio Rui Barbosa, a ser concedido periodicamente pelo TCU, o certame contempla quatro modalidades distintas de trabalhos, que podem ser livro e monografia, para os anos ímpares, e artigo e redação livre, para os anos pares.

O primeiro concurso constituiu-se de apresentação de monografias que versassem sobre o tema **“Rui Barbosa – uma visão do controle do dinheiro público”**. Destinado, especialmente, aos servidores dos tribunais de contas do Brasil, a premiação foi distribuída aos três melhores trabalhos inéditos sobre o tema. Ao quarto lugar, foi concedido menção honrosa.

Com a convicção de estar prestando mais uma justa homenagem a esse extraordinário brasileiro, como forma de reconhecer seu gênio e seu saber, seus serviços prestados à Pátria e sua coragem demonstrada nas lutas em defesa do direito, da lei, da justiça, da igualdade, da cidadania e da democracia, o Tribunal de Contas da União publica esta obra com os trabalhos vencedores do “Prêmio Rui Barbosa - I Concurso de Monografias”.

IRAM SARAIVA  
Presidente do Tribunal de Contas da União



---

## SUMÁRIO

---

PORTARIA Nº289, DE 7 DE OUTUBRO DE 1999 Institui o Prêmio Rui Barbosa e aprova o seu regulamento para o ano de 1999 .....	11
<b>MONOGRAFIAS VENCEDORAS</b>	<b>15</b>
1º LUGAR RUI BARBOSA E AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS Artur Adolfo Cotias e Silva .....	17
2º LUGAR RUI: UMA VISÃO DO CONTROLE DO DINHEIRO PÚBLICO - UMA ANÁLISE CONTEMPORÂNEA Fernando Augusto Mello Guimarães .....	77
3º LUGAR AS SEMENTES DO CONTROLE EXTERNO NAS BASES DO PENSAMENTO DO "ÁGUIA DE HAIA" Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos .....	145
4º LUGAR RUI BARBOSA E A DEFESA DA PROIBIDADE E DO CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA Leonardo José Andriolo .....	193



---

## PORTARIA Nº289, DE 7 DE OUTUBRO DE 1999<sup>1</sup>

---

Institui o Prêmio Rui Barbosa e aprova o seu regulamento para o ano de 1999.

**O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

Considerando que este ano se comemora o sesquicentenário do nascimento de Rui Barbosa;

Considerando ser este o “Ano Joaquim Nabuco e Rui Barbosa”, conforme decretado pelo Presidente da República em 25 de fevereiro de 1999;

Considerando a importância de se homenagear, acima de tudo, a atuação e a palavra desse extraordinário brasileiro, seu gênio e seu saber, seus serviços prestados à pátria e sua coragem demonstrada nas lutas empenhadas em defesa do direito, da lei, da justiça, da igualdade, da cidadania e da democracia;

Considerando ter sido Rui Barbosa criador e patrono deste Tribunal, idealizado por ele como “corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura”, resolve:

Art. 1º Fica instituído o *Prêmio Rui Barbosa*, cujo objetivo é reconhecer e homenagear o ilustre brasileiro.

Parágrafo único. Serão premiados os 3 (três) melhores trabalhos, de acordo com regulamento a ser aprovado anualmente.

Art. 2º O *Prêmio Rui Barbosa* pode contemplar 4 (quatro) modalidades distintas de trabalhos:

- I – livro;
- II – monografia;
- III – artigo;
- IV – livre.

Parágrafo único. A critério do Presidente do Tribunal, as modalidades livro e monografia podem ser agraciadas nos anos ímpares e as modalidades artigo e livre, nos anos pares.

Art. 3º Fica aprovado o anexo Regulamento do *Prêmio Rui Barbosa* - I Concurso de Monografias, para o ano de 1999, na forma estabelecida no anexo a esta Portaria.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

IRAM SARAIVA

---

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 11/10/1999 - Seção 1.

## REGULAMENTO DO PRÊMIO RUI BARBOSA - 1999 I CONCURSO DE MONOGRAFIAS

### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º O *Prêmio Rui Barbosa*, instituído por esta Portaria, anualmente concedido pelo Tribunal de Contas da União, destina-se este ano especialmente aos servidores dos tribunais de contas do Brasil.

### DO TEMA

Art. 2º O *Prêmio Rui Barbosa*, no ano de 1999, constitui-se de apresentação de monografias que versem sobre o tema “*Rui Barbosa – uma visão do controle do dinheiro público*”.

### DOS PARTICIPANTES

Art. 3º Podem participar do concurso de monografia servidores dos tribunais de contas do Brasil, com exceção dos membros da Comissão Julgadora a que se refere o art. 8º deste regulamento.

### DA INSCRIÇÃO

Art. 4º As monografias devem ser entregues até **10 de março de 2000**, no Serviço de Editoração e Publicações do Instituto Serzedello Corrêa, situado no SEPN Quadra 514, bloco “B”, lote 07, 3º andar, sala 316, Asa Norte, CEP: 70760-527, Brasília-DF, ou enviadas por SEDEX endereçado ao aludido Serviço.

§ 1º No caso de envio por SEDEX, o autor do trabalho deve identificar-se no envelope da ECT apenas por pseudônimo.

§ 2º A data de postagem é considerada como a de entrega.

Art. 5º Para efeito de identificação, o autor deve enviar junto com os originais, em envelope lacrado, ficha de identificação com nome completo, endereço, telefone, título do trabalho e pseudônimo usado, bem como cópia de documento de identidade.

Parágrafo único. O envelope de que trata este artigo deve trazer no sobrescrito somente o título do trabalho e o pseudônimo do autor.

Art. 6º O trabalho deve ser individual, não sendo aceita co-autoria.

Art. 7º Os originais, com o mínimo de 50 (cinquenta) e o máximo de 100 (cem) páginas, devidamente numeradas, em 5 (cinco) vias, digitados em um único lado de folha de papel formato A4 (210 x 297 mm), em qualidade carta e fonte Times New Roman, tamanho 14, com no máximo 25 (vinte e cinco) linhas por página, em espaço interlinear 1,5 (um e meio), devem apresentar apenas o pseudônimo do autor.

Parágrafo único. É obrigatória a indicação da bibliografia consultada, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

## DA AVALIAÇÃO DOS TRABALHOS

Art. 8º A Comissão encarregada do julgamento e da classificação das monografias concorrentes ao **Prêmio Rui Barbosa** é composta pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, que exerce sua Presidência, pelo Auditor Benjamin Zymler, pelo Representante do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, pela Secretária-Geral de Controle Externo Rosângela Paniago Curado Fleury e pelo Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa José Nagel.

§ 1º O presidente da Comissão Julgadora deve indicar à Presidência do Tribunal servidor a ser designado para exercício, das funções de Secretário-Executivo da Comissão, sem prejuízo de suas atividades.

§ 2º Na apreciação dos trabalhos, serão considerados, além da pertinência, os critérios de conteúdo, clareza, linguagem e apresentação.

§ 3º As avaliações realizadas pela Comissão Julgadora são irrecorríveis.

Art. 9º Cada membro da Comissão fará prévia e individual avaliação dos trabalhos, na forma que vier a ser definida, e elegerá os 5 (cinco) que considere melhores.

Parágrafo único. A Comissão Julgadora classificará as monografias vencedoras fazendo o confronto dos 25 (vinte e cinco) trabalhos selecionados por seus integrantes.

Art. 10. A Comissão Julgadora tem prazo até 12 de maio de 2000 para julgamento das monografias e elaboração de relatório final, e será extinta após a conclusão desses trabalhos.

## DOS PRÊMIOS

Art. 11. Fica destinada a premiação total líquida, já descontado o imposto de renda retido na fonte, de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) às 3 três melhores monografias inéditas sobre "**Rui Barbosa – uma visão do controle do dinheiro público**", assim distribuídos: R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para o primeiro lugar, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para o segundo lugar e R\$ 3.000,00 (três mil reais) para o terceiro lugar.

Parágrafo único. A Comissão Julgadora atribuirá menções honrosas aos trabalhos classificados em quarto e quinto lugares.

## DA DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS E DA PREMIAÇÃO

Art. 12. A divulgação dos resultados será realizada em sessão pública, no dia 19 de maio de 2000, às 17 horas, no Salão Nobre do edifício-sede do Tribunal de Contas da União - 2º andar.

Parágrafo único. O resultado do *Prêmio Rui Barbosa* será publicado no Diário Oficial da União e estará disponível na página do TCU na Internet ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)).

Art. 13. A solenidade de entrega dos prêmios aos vencedores ocorrerá no dia 05 de junho de 2000, às 17 horas, no Auditório Ministro Pereira Lira, no edifício-

sede do Tribunal de Contas da União – térreo, Brasília/DF, e será presidida pelo Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União, podendo esta data ser prorrogada seu a critério.

Parágrafo único. Havendo vencedores residentes em outros Estados, serão fornecidas diárias e passagens para que participem da solenidade de entrega dos prêmios.

Art. 14. O autor do trabalho premiado, que não comparecer à solenidade de entrega do prêmio, terá 60 (sessenta) dias para recebimento da importância a ele destinada.

## DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. Os direitos autorais sobre as monografias premiadas pertencem aos autores, reservando-se ao Tribunal de Contas da União a prerrogativa de publicá-las periodicamente.

Parágrafo único. Serão distribuídos, gratuitamente, 50 (cinquenta) exemplares da primeira edição a cada um dos autores dos trabalhos vencedores.

Art. 16. O material encaminhado para inscrição no *Prêmio Rui Barbosa* não será devolvido.

Art. 17. A participação no certame implica aceitação, por parte dos concorrentes, de todas as exigências regulamentares, e o não-cumprimento de qualquer uma delas acarreta desclassificação.

Art. 18. Os casos omissos serão resolvidos pela Comissão Julgadora.

Art. 19. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

IRAM SARAIVA  
Presidente

---

## **MONOGRAFIAS VENCEDORAS**

---



**1º LUGAR**

**RUI BARBOSA E AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS**

*Artur Adolfo Cotias e Silva*



---

## RUI BARBOSA E AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

---

Artur Adolfo Cotias e Silva

*Introdução. I – Ante-sala do Ministério da Fazenda 1. Os antecedentes financeiros 2. A campanha jornalística no Diário de Notícias (março a novembro de 1889) 3. A investidura no cargo de ministro da Fazenda. II – Na Fazenda, arquiteto da reorganização financeira 1. A realidade brasileira - problemas ao assumir 2. O programa para o Ministério 3. A reforma financeira 4. Os bancos de emissão 5. O sucesso da reforma 6. Tarifas alfandegárias 7. A criação do Tribunal de Contas. III – Fora da Fazenda - Pára-raios do Governo Provisório 1. A campanha contra Rui - longa série de demissões 2. O julgamento do ministro da Fazenda: manifestações contra e a favor 3. As críticas à política financeira 4. Revisando os antigos conceitos 5. A defesa de Rui 6. O principal legado às finanças públicas. IV – Conclusão V – Referências Bibliográficas VI – Sobre o Autor*

### INTRODUÇÃO

Rui Barbosa nasceu em Salvador, Bahia, em 5 de novembro de 1849, e faleceu em Petrópolis, Rio de Janeiro, em 1º de março de 1923. Nesses mais de 73 anos de vida, exerceu quase todas as mais elevadas e nobilitantes funções que um cidadão pode exercer em sua pátria. Foi deputado, senador, ministro de Estado, embaixador, entre outras, além de brilhante advogado, jurista consagrado e jornalista sem rival, currículo a que se acrescentam ainda as duas memoráveis campanhas à Presidência da República: a campanha civilista, em 1910, e a disputa com Epiácio Pessoa, em 1919. Em função dessa múltipla atuação na vida nacional, Rui Barbosa deixou uma vasta obra que, complementada pelos trabalhos e estudos produzidos por aqueles que se dedicaram a estudá-la - os ruianos -, permite que se conheça um pouco de seu pensamento, de suas idéias e os aspectos geniais de sua personalidade.

Examinado na superfície de seu legado intelectual, Rui é conhecido, entre outras virtudes, pela eloquência, por ser um orador brilhante, por ser um homem dotado de vasta sabedoria jurídica, por ter sido *a águia de Haia*, na 2ª Conferência da Paz, em 1907, pelo seu notável domínio da língua portuguesa, demonstrado na sua célebre *Réplica*, produzida por ocasião da elaboração do Código Civil brasileiro. Mas, em contrapartida, Rui Barbosa também ficou conhecido do grande público (e caricaturado, até) por ter sido um ministro da Fazenda malsucedido, cuja gestão teria levado o país a uma época de grande desconforto financeiro, marca profunda dos primórdios da República, conceito ainda hoje não ultrapassado, conforme ressaltou o cientista político Bolívar Lamounier, em ensaio recentemente publicado, no qual afirmou que “seu desempenho como Ministro da Fazenda foi e continua cercado de forte controvérsia” (LAMOUNIER, 1999, p. 71).

Relacionado a essa atuação controversa de Rui como ministro da Fazenda, o tema proposto para este trabalho, *Rui Barbosa – uma visão do controle do dinheiro*

*público*, nos oferece dupla oportunidade. A principal, conhecer, com um pouco mais de detalhes, a parcela da obra de Rui que guarda relação com o dinheiro público, na qual se destaca sua contribuição como o reorganizador do sistema de controle das contas públicas do país, o idealizador, criador e patrono do Tribunal de Contas brasileiro.

Mas o conhecimento da obra de Rui exigirá mais do que essa visão superficial, afinal, como bem afirmou Batista Pereira, para explicar o viço ou o depercimento da árvore, é preciso analisar a terra onde mergulham as raízes. Conseqüentemente, de uma forma acessória o tema nos oferece uma outra oportunidade: o resgate da imagem do Rui Barbosa mal interpretado. Isso porque à medida que nos aprofundarmos no estudo da obra de Rui, vamos acompanhar a evolução de suas idéias e de seu pensamento em direção a assuntos de economia e finanças públicas, e poderemos tentar responder aos principais questionamentos que são sempre formulados quando se aborda esse período da história brasileira, como por exemplo: tinha Rui um plano financeiro quando assumiu a Fazenda? Por que assumiu a Fazenda, sem ser um financista renomado? Os problemas financeiros e econômicos enfrentados pelo país foram realmente causados por Rui Barbosa, ou eram preexistentes e foram por ele apenas herdados? Qual a contribuição efetiva de Rui às finanças públicas brasileiras?

Nessa linha de desenvolvimento, o trabalho vai centrar seu foco apenas sobre uma das facetas da atuação genial de Rui Barbosa, até porque, segundo comentou João Mangabeira, em uma das inúmeras oportunidades em que se pronunciou sobre a vida do mestre, “o exame da vida de Rui, como homem de Estado, sob cada um dos aspectos de sua personalidade, exigiria uma série de conferências” (MANGABEIRA, 1999, p. 43).

Cabe-nos, então, nos limites deste trabalho, examinar a vida e a obra de Rui Barbosa sob a ótica do seu relacionamento com o dinheiro público, com as finanças da nação brasileira, atividade com a qual se envolveu por ocasião de sua passagem pelo Ministério da Fazenda, segundo Mangabeira, “um lapso curto de sua longa vida política, uma pequena fase de quatorze meses na sua grande existência combativa” (MANGABEIRA, 1958, p. 94).

Para atingir o objetivo a que se propõe, o trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro, abriga os antecedentes da investidura no cargo de ministro da Fazenda e narra a trajetória de Rui Barbosa no período compreendido entre março e novembro de 1889.

O segundo, que abrange o período de quatorze meses em que esteve à frente da pasta da Fazenda, de 15 de novembro de 1889 a 20 de janeiro de 1891, narra as realizações de Rui Barbosa como ministro da Fazenda, enquanto responsável pela administração do dinheiro público brasileiro, com destaque para a reformulação do sistema de controle dos orçamentos e das contas públicas, notadamente a criação do Tribunal de Contas.

No terceiro e último capítulo, discorre-se sobre a resistência enfrentada pelo ministro da Fazenda e os episódios que culminaram com sua demissão do ministério e seu afastamento do Governo Provisório da República, além de procurar realizar

uma análise crítica do julgamento que a nação fez de sua atuação como ministro para, ao final, salientar o que se preservou de suas idéias financeiras e qual a efetiva contribuição de Rui Barbosa às finanças públicas brasileiras.

## I – ANTE-SALA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

De dentro da obra grandiosa de Rui Barbosa, importa-nos estabelecer, primeiramente, o seu ponto de encontro com as finanças públicas, o elo que une o homem público aos problemas econômicos e financeiros do país, união que se dá efetivamente por ocasião de sua posse como primeiro ministro da Fazenda do Governo Provisório da República, em 15 de novembro de 1889. Antes disso, porém, é preciso analisar os antecedentes financeiros de que dispunha Rui Barbosa, responsáveis ou determinantes para sua escolha para o cargo.

Aliomar Baleeiro ensinou que Rui Barbosa foi um dos mais vulneráveis ministros da Fazenda à reação dos grupos e interesses afetados, exatamente porque, ao assumir, era dotado de um pensamento financeiro próprio, amplamente divulgado nos jornais às vésperas da proclamação da República. É preciso, então, analisar a visão do Rui Barbosa ministro da Fazenda à luz do que pensava o jornalista, o advogado, o deputado Rui Barbosa, examinando as suas preexistentes idéias financeiras e econômicas, a que Baleeiro denominou “o subconsciente financeiro”.

### **1. Os antecedentes financeiros**

Tem-se, então, como preliminar, uma necessidade de se estabelecer o momento a partir do qual começam a ser formadas as suas idéias financeiras, e as circunstâncias que levaram Rui Barbosa - então um advogado já renomado, um deputado combativo e um jornalista de idéias consagradas - a se interessar por finanças, pela economia de seu país.

Extremamente devotado aos estudos desde a mais tenra idade, Rui Barbosa sempre leu muito, e sobre os mais variados assuntos, desde os clássicos portugueses, os grandes autores ingleses e franceses, matemática, filosofia, geometria, até literatura médica especializada, encontrada na biblioteca de seu pai, o Dr. João José Barbosa de Oliveira. Os primeiros contatos com Economia e Finanças, porém, somente ocorreram mais tarde, podendo-se mencionar como ponto de partida o ano de 1878. No princípio daquele ano, estava Rui com 28 anos de idade, eleito para o seu primeiro mandato como deputado provincial na Bahia. Membro da 1ª Comissão de Fazenda da assembléia, Rui produziu, no dia 27 de junho, um longo e eloqüente discurso que entrou para os Anais da Assembléia Legislativa Provincial da Bahia de 1878. Do estudo e da complexidade da argumentação traçada por Rui em torno de temas financeiros, pode-se dizer que nascia, talvez ali, embora ainda em fase embrionária, o gosto pelas finanças públicas, que o levaria ao Ministério da Fazenda, onze anos depois.

No ano seguinte, 1879, já no exercício de seu primeiro mandato de deputado à assembléia geral, Rui Barbosa aproximou-se um pouco mais das finanças públicas, por ocasião do célebre discurso que preparou como resposta a Silveira Martins, que havia deixado o Ministério da Fazenda acusando os liberais, na pessoa do chefe do gabinete, o visconde de Sinimbu. Na elaboração daquele discurso, Rui teria lido livros emprestados de Rodolfo Dantas, versando sobre matéria financeira, entre eles Macleod, um dos mais respeitados autores sobre finanças daquela época (um outro livro, do consagrado financista Paul Leroy-Beaulieu, Rui não pode ler, pois Rodolfo o havia emprestado a Joaquim Nabuco).

No entendimento dos ruianos, o fato de pedir livros emprestados era um indício de que Rui Barbosa ainda não tomara gosto por assuntos de economia e finanças, já que, quando o assunto o interessava, adquiria logo diversos volumes, dos mais renomados autores, e os integrava à sua biblioteca, que por força desse hábito alcançou a incrível marca de 35.000 volumes.

Anos mais tarde, em 1882, já em seu segundo mandato na Câmara dos Deputados, na condição de relator da comissão de instrução pública, Rui Barbosa produziu seu famoso parecer sobre o ensino superior, no qual apresentava questões sobre matéria financeira. Agora já mais habituado aos ensinamentos de Paul Leroy-Beaulieu, em seu parecer Rui propunha medidas de incentivo ao desenvolvimento do ensino de matérias de finanças e economia no país, pregava a separação do ensino de Economia do de Finanças Públicas, entendendo ser necessária a criação, para esta última, de uma cátedra autônoma, de “incontrovertível necessidade”. Quanto à Economia Política, pugnava pelo seu desdobramento em duas cadeiras, uma das quais reservada exclusivamente ao estudo do crédito, moeda e bancos. Também naquele documento conclamava Rui por uma política de industrialização dos produtos agrícolas (que viria a implantar sete anos mais tarde, em 1889, no Ministério da Fazenda).

Mas toda essa antecedência era caracterizada por uma feição ainda bastante teórica. Na prática, seria na imprensa - quando assumiu um jornal de pouca expressão, o *Diário de Notícias*, e o transformou no verdadeiro instrumento de combate à monarquia, liderando um movimento que desaguardaria na mudança pacífica de regime -, na campanha jornalística é que a atração de Rui Barbosa pelas finanças públicas iria se tornar definitiva, determinante para sua caminhada no sentido de ocupar o primeiro Ministério da Fazenda da República.

## **2. A campanha jornalística no *Diário de Notícias* (março a novembro de 1889)**

Desde muito jovem, Rui Barbosa sempre esteve envolvido com as principais questões em debate no país, e quase sempre manifestava suas idéias por meio do jornalismo, profissão com a qual desde cedo se identificou. A primeira causa que defendeu foi a da abolição dos escravos. Ainda estudante, na faculdade de Direito do Largo de São Francisco, em São Paulo, onde passou os anos de 1868 a 1870, participava ativamente das campanhas em prol da abolição e já havia fundado ali um jornal, o *Radical Paulistano*, a ser veiculado como órgão do Clube Radical Paulistano, centro

liberal da São Paulo de então, dos bacharéis, da agitação política. Quase todos os números daquele periódico estampavam artigos abolicionistas, e sempre com a contribuição de Rui Barbosa.

Depois de vencida a renhida luta abolicionista, causa a que se dedicou por cerca de vinte anos, era hora de retomar as armas e partir para outra disputa. Jornalista que sempre foi, Rui, então, sem poder dispor da tribuna da Câmara dos Deputados para pregar suas idéias (estava afastado desde o encerramento da legislatura de 1884), decidiu aceitar o convite de Antônio Azeredo e ambos, juntamente com Luís de Andrade, adquiriram do barão de Canindé o jornal *Diário de Notícias*, no qual Rui Barbosa passou a ocupar o cargo de redator-chefe. Segundo o próprio Rui Barbosa, no jornal, “de modestíssima cotação”, ele pretendia tentar a sua grande experiência, assumindo “um jornal sem interesses, nem partidos, de liberdade na ordem, conservação no progresso e reforma na legalidade, mediante o qual buscássemos inocular na substância do velho regime o princípio de sua regeneração, de sua renovação, de sua reconstituição, com pertinácia, franqueza e energia” (BARBOSA, 1947, p. XXV).

O primeiro número dessa nova fase do jornal circulou no dia 7 de março de 1889 e trazia o artigo *Nosso Rumo* e o editorial *7 de março*, indicativos da nova orientação dada ao periódico.

Os editoriais do *Diário de Notícias*, todos de autoria de Rui Barbosa, tratavam dos principais assuntos em debate no país e pouco mais de um mês depois de inaugurado, o jornal entrava com força na questão do elemento militar, aguçando o descontentamento que grassava no seio do Exército brasileiro, com o artigo *O Exército punido*, de 14 de abril de 1889. Nele, Rui criticava as atitudes do príncipe consorte, o conde D’Eu, marido da princesa Isabel, que regia o país em face da doença do imperador Pedro II. Segundo o artigo, o conde era o principal responsável pelas duras condições impostas ao exército, em exposição despropositada e injustificada às duras condições climáticas de Corumbá, Mato Grosso. Assim procedia o conde, segundo Rui, porque tinha intenções ocultas de enfraquecer o exército em detrimento da guarda nacional, que queria fortalecida, já de olho no terceiro reinado.

Ao mesmo tempo em que atacava as atitudes do príncipe consorte, Rui se aproximava do marechal Deodoro da Fonseca, então comandante das tropas postas em “desterro improfícuo, acintoso”; elogiava-lhe as atitudes e o comportamento e afirmava que tal situação aflitiva somente poderia se dar em virtude de que recebera “ordens especiais e terminantes do governo”, obviamente partidas do conde. Essa aproximação de Deodoro seria de fundamental importância para o relacionamento que entre ambos se travaria, sete meses mais tarde, no Governo Provisório que assumiria o país com a proclamação da República.

## **2.1. A solução Saraiva para a federação**

Com o passar do tempo, à medida que o *Diário de Notícias* se firmava como um dos mais importantes órgãos de imprensa da época, Rui Barbosa ia ganhando confiança em si próprio, em suas convicções. A situação política, por sua vez, parecia agravar-se a cada dia. No princípio do mês de maio de 1889 era instalada a 4ª sessão

ordinária da 20ª legislatura - a última legislatura do Império - e o governo já começava o ano em crise. No auge da tensão, chegou ao fim o gabinete João Alfredo, no poder desde 10 de março do ano anterior, e o imperador convidou o senador Saraiva para novamente presidir o gabinete. O convite foi formulado no dia 5 de junho e no dia seguinte, 6 de junho de 1889, o *Diário de Notícias* publicou o artigo de Rui Barbosa intitulado *A solução Saraiva* (BARBOSA, 1956, p. 153/6):

“O senhor Saraiva quer a federação, sem reservas. Entende que o Partido Liberal não deve aceitar o poder, senão para alterar as nossas instituições orgânicas de tal arte que fiquem aparelhadas para servir à monarquia, ou à República, se esta se realizar amanhã, pela vontade soberana da nação.”

Depois de traçar o perfil do senador baiano, de anti-radical, conciliador, Rui impingiu a Saraiva a sua missão:

“Voluntário desinteressado da idéia federal, Sua Excelência está hoje prisioneiro dos seus encargos. O país, que elevou o nobre senador a essa eminência, (...), tem o direito aos seus serviços, a exigir de Sua Excelência que assumo perante a coroa a atitude severa de sua missão, mostrando-lhe em sua crueza absoluta a alternativa que presentemente a coloca ante a federação ou a República.

“Toda a situação liberal, que se vai provavelmente inaugurar amanhã, depende deste primeiro passo (...) O primeiro momento contém em si todos os seguintes.”

Todo o artigo é elucidativo da fragilidade por que passava a nação naquele 6 de junho de 1889. A decisão a ser adotada repercutiria na própria existência, ou sobrevivência, da Coroa, da monarquia. E Rui enxergava com clareza essa situação, tanto que afirmou: “Façamos, portanto, da federação o pórtico amplo e livre, por onde passem depois as outras reformas liberais”.

Depois dessa conclamação, Rui Barbosa arrematava seu raciocínio pesando a gravidade do convite feito a Saraiva, comparando a situação ao exemplo ocorrido na França:

“Esta situação, única e irreprodutível, é uma daquelas em que o dever rouba ao homem de Estado a disposição de sua pessoa, não lhe deixando senão a liberdade do sacrifício. Thiers não contou os anos da sua vida, as moléstias da sua velhice e as feridas do seu coração, antes de resolver-se à sua peregrinação sublime, para arrancar a França ao estrangeiro, antes de tomar aos ombros as ruínas do poder aluído, para arrebatá-la à comuna, e assegurar à sua pátria a república conservadora.”

E Rui concluiu o artigo com uma imposição, falando direto ao coração do senador Saraiva:

“Ao senhor Saraiva toca, neste momento, uma oportunidade menos agra, menos dolorosa, menos extenuante, mas não menos essencial, não menos urgente, não menos inevitável; a de operar pela reforma uma revolução, que aliás se efetuará pela violência. O senhor Saraiva só terá uma escusa, para não organizar: a resistência do imperador à federação. Nesse caso, Sua Excelência terá a franqueza de dizê-lo ao país, desiludindo-o sobre a monarquia suicida.”

Mas o peso sobre o senador talvez tenha sido grande demais. Aos 66 anos, no eclipse de sua vida, decidiu-se a não aceitar aquela espinhosa missão. Depois de

publicado o artigo de Rui, o senador declinou do convite, apresentando como razão o fato de que o imperador não admitia a federação.

Com a recusa, D. Pedro II convidou o também liberal, Afonso Celso de Assis Figueiredo, o visconde de Ouro Preto, a ocupar a chefia do gabinete e organizar o ministério, sem incluir a federação em seu programa. Aceito o convite, deu-se uma ruptura no Partido Liberal, e houve uma expressiva migração de diversos de seus membros para as fileiras do Partido Republicano.

Apesar de sua proximidade cada vez maior com os republicanos, e de haver afirmado ao conselheiro Dantas, em correspondência datada de 2 de maio de 1889, que “da República disto apenas uma linha”, Rui Barbosa era ainda monarquista em junho de 1889, quando assumiu o último ministério do Império, conhecido como o *Ministério 7 de junho*, com o conselho de ministros presidido pelo visconde de Ouro Preto.

Quando se afirma que Rui Barbosa era monarquista, é preciso que seja explicado, todavia, que sua atração pela monarquia, sobretudo a inglesa (que chegava a superar o sentimento que nutria pelo sistema norte-americano), prendia-se não ao regime monárquico em si, mas à admiração pela liberdade que o parlamento representativo oferecia. Nesse sentido, asseverou Bolívar Lamounier (op. cit., p. 82):

“Engana-se, porém, quem julgar que fora monarquista por princípio; (...) Rui aceitava, sim, a Monarquia, mas não a ponto de sobrepô-la ao seu ideal abolicionista, democrático e federativo.”

Ainda monarquista, então, e ainda liberal (apesar de se achar fora do partido), Rui Barbosa foi convidado por Afonso Celso para integrar o gabinete, sem a federação, mas, conforme se verá adiante, recusou o convite e acusou o gabinete Ouro Preto de ter sido organizado como barreira à idéia federal, “radicalmente inconciliável com a monarquia”. O sete de junho de 1889 seria um marco na vida de Rui Barbosa.

## **2.2. O sete de junho de 1889: divisor de águas**

A data de sete de junho de 1889 foi decisiva para a carreira do futuro ministro da Fazenda, Rui Barbosa. Nessa data tomou posse o 36º gabinete do regime monárquico, o último, sob o comando do liberal Afonso Celso de Assis Figueiredo, o visconde de Ouro Preto.

João Mangabeira, um dos maiores discípulos do mestre Rui Barbosa, que teve a honra e o prazer de com ele conviver, nos conta, em seu livro *Rui: o estadista da República*, escrito em 1943, os detalhes do convite que Ouro Preto havia formulado a Rui, por intermédio do conselheiro Dantas.

O próprio Rui Barbosa, na introdução que em 1921 apôs à obra intitulada *Queda do Império*, que em seus oito tomos reuniu os mais relevantes artigos publicados no *Diário de Notícias* de 7 de março a 15 de novembro de 1889, nos oferece a “verdade verdadeira” (como ele mesmo gostava de dizer, às vezes) dos acontecimentos em torno do convite para ocupar o cargo de ministro no gabinete Ouro Preto, que se empossou em 7 de junho de 1889.

Vejamos, então, nas palavras de João Mangabeira, complementadas pelo testemunho de Rui Barbosa, como se deu o episódio (MANGABEIRA, 1999, p. 39/41 e BARBOSA, 1947, p. LXXV):

“A 6 de junho, pela tarde, Dantas comunica-lhe que estava ministro, no gabinete que no dia seguinte deveria ser constituído. Às 11h30min da noite, responde-lhe Rui, por carta [posteriormente] publicada no *Diário de Notícias* de 9, declinando de participar do gabinete, uma vez que no seu programa não se incluía a federação, em cujo favor dera o seu famoso voto em separado, no último Congresso do Partido Liberal.”

Apesar de ter sido considerado como motivo para a recusa o fato de Rui ser um ministro oriundo de fora do parlamento, situação que, por contrariar a praxe, poderia causar constrangimentos a Ouro Preto, o motivo determinante para a recusa residia no fato de que Rui não queria renegar a federação, o que se tornaria impossível caso assumisse um cargo em um gabinete monárquico e contrário à federação.

Mas deixemos que o próprio Rui Barbosa nos aponte os motivos da recusa, os quais, segundo ele, seriam quatro. Primeiro, “não renunciar eu à federação, e não a querer o novo organizador”. Em segundo lugar, “ser eu um ministro extraparlamentar, buscado no jornalismo, o que poderia suscitar objeções à composição do gabinete”. Ainda um terceiro motivo, por “não me sentir com forças para o cargo de ministro, qual o compreendia”. Por último, por “antepor a tudo a imprensa, da qual não me poderia separar, então, sem amargura, e onde, como jornalista sem subordinações de partido, estava em melhores condições de servir com independência e eficácia às grandes reformas liberais, velando por elas, contra os governos que lhes fossem infieis.”

Prosseguindo, então, com a narração de João Mangabeira:

“Pela manhã de 7, replica-lhe Dantas, não concordando com a escusa e marcando-lhe um encontro, ao meio-dia, no vestíbulo da antiga Biblioteca Nacional, à Rua da Lapa.”

Na hora combinada, encontraram-se os dois e iniciou-se o seguinte diálogo, narrado por Rui Barbosa:

“- Rui, estás ministro, a não ser que de todo não queiras.

- Como, senador ?

- O Celso pediu-me um ministro pela Bahia, e eu te propus. - ‘Muito bem’, respondeu-me, ‘mas precisamos prever a hipótese do imperador não anuir. Nessa hipótese, quem indicas?’ - ‘Indico ainda o Rui.’ - ‘Mas, Dantas, eu também quero, como tu, o Rui. Temos, porém, que prevenir tudo. Supõe tu que o imperador não admite, decididamente o Rui. Nesse caso...’ - ‘Nesse caso’, insisti, ‘indico, sempre, o Rui’. Assim, três vezes te indiquei.

“Nisso ficamos. Foi o Celso ao imperador, e este recebeu o teu nome do melhor modo possível: de tal modo que nos admirou. Assim, estás ministro, a não ser que finques o pé em não querer.”

Conforme relatado por Batista Pereira, a pasta pretendida para Rui era a do Império, que “não seria talvez a mais importante. Ocupada por ele, sê-lo-ia” (BATISTA

PEREIRA, 1989, p. 19). Mas a preocupação de Rui Barbosa àquela altura dos acontecimentos era com a federação, e por isso perguntou ao conselheiro Dantas:

“- Mas, conselheiro, o Afonso Celso já admite, no seu programa, a federação?”

- Não, não admite, respondeu-lhe Dantas.

- Mas, então, conselheiro, como poderei ser eu ministro no seu governo?”

Dantas, então, retrucou:

“- Bom! Pensa bem. Então ficarás refletindo, para me responderes daqui a pouco; porque vou agora encontrar-me com o Celso.”

Rui Barbosa não teve muito tempo para refletir (nem precisava, já estava com a decisão tomada), pois, segundo Mangabeira, meia hora depois volta Dantas, e ao chegar assim inquiriu de Rui:

“- Já refletiste?”

- Já, conselheiro, já refleti.

- E que decides?”

- Vossa Excelência me assegurou que o Celso recusa a federação. Portanto, não posso ser ministro no seu gabinete.”

De acordo com Rui Barbosa, saíram ambos a caminhar pela rua do Passeio, em direção à rua da Ajuda, onde, na casa do barão de Javari, se reuniriam, dali a pouco, com Ouro Preto e os demais, para tratarem da organização do gabinete.

A certa altura do caminho, Dantas ainda interpelou Rui:

“- Mas, então, Rui, é definitiva a tua recusa?”

- Não pode deixar de ser, conselheiro.

- Outra coisa não era de esperar do teu caráter - respondeu-lhe o conselheiro Dantas.”

Nesse ponto, observa Mangabeira que “pela terceira vez, no dia 7, mantinha Rui, perante Dantas, a recusa que lhe apresentara na véspera. E, três vezes, em seguida, manterá perante Ouro Preto a mesma negativa”.

Prosseguindo em sua narração, lembra Rui Barbosa que, ao chegarem à casa de Javari, ali não havia chegado ainda o visconde de Ouro Preto. Depois de alguma espera, tão logo o chefe do gabinete entrou no salão, disse-lhe Dantas:

“- Celso, sabes? O Rui não aceita.

- Mas, por quê? - disse o visconde, dirigindo-se a Rui Barbosa.

- É muito simples, conselheiro, respondeu Rui. Muita honra teria eu em ser ministro sob a direção de Vossa Excelência, no seu governo. Mas Vossa Excelência exclui do seu programa a federação, e eu estou por ela comprometido.”

Ao que Ouro Preto, prontamente:

“- Não é razão. No meu programa está a descentralização ampla, que é meio caminho da federação. O senhor executa, no meu governo, a descentralização, e ficará para realizar depois a federação.

- Seria, talvez, razoável, conselheiro, se eu pudesse ter certeza de realizar as duas reformas sucessivamente. O meu radicalismo não é o de pedir tudo, e tudo exigir de uma vez, mas o de querer muito, e ir aceitando aos bocados, para acabar, obtendo tudo. Eu, porém, não tenho tal certeza. Nem virei a ser julgado por um tribunal de

homens superiores como o senador Afonso Celso, mas pelo público de todas as classes, público que, entre nós, pouco lê; e ele me condenaria, certamente, por traidor ao meu grande compromisso, acreditando, ou suspeitando, que eu amarrava a trouxa das convicções por amor de ser ministro.”

E com essas palavras, Rui Barbosa manteve a recusa ao convite, ao que Ouro Preto respondeu:

“- Não senhor, não tem razão. Não aceito a escusa. Vá refletir. Dou-lhe tempo para isso. E depois me escreva, daqui a uma hora, reconsiderando a sua resposta.”

Rui Barbosa aceitou o desfecho que lhe propusera o visconde, “que me franqueava porta cômoda a escusar-me de longe: mais fácil é sempre um não à distância que rosto a rosto”:

“Logo depois, chegando à redação do *Diário de Notícias*, para onde, em seguida, me dirigi, dali, apesar da vontade geral entre os correligionários que enchiam o escritório daquela folha, escrevi ao senador Afonso Celso a carta de recusa definitiva, dada a público no dia subsequente, carta na qual lhe dizia:

‘Infelizmente, subsistem no meu espírito, cada vez com mais força, os motivos que, há uma hora, expendi a Vossa Excelência, declarando-lhe não poder aceitar honra tão superior ao meu merecimento. Não posso ser membro de um ministério que não tome por primeira reforma a federação.’

É novamente João Mangabeira quem nos conta:

“Essa carta em que Rui, pela segunda vez, recusou a Ouro Preto ser ministro, recebeu-a o visconde quando estava prestes a tomar a barca para Petrópolis, das mãos de Antônio Azeredo.

“Leu-a de um golpe, amarrotou-a entre os dedos e, visivelmente contrariado, exclamou: - ‘Que loucura de homem! Mete os pés no futuro. Diga-lhe que aguardo em Petrópolis um telegrama seu, reconsiderando’.

“O telegrama não partiu. Pela terceira vez, ante Ouro Preto, rejeita a pasta que ele tão persistentemente lhe oferecia.”

E o discípulo Mangabeira encerra a narração desse episódio com o seguinte comentário:

“Debalde Afonso Celso lhe alvitra e aconselha a transação: ‘O senhor executa no meu governo a descentralização ampla, que é meio caminho para a federação, e ficará para realizar depois esta’.

“Não tenho notícia de político que, em caso tal, não tivesse aceito a sugestão. E Rui a repeliu. É que a transação é um expediente dos políticos. Mas a transigência não é uma virtude dos apóstolos. E Rui fazia o noviciado, com que se preparava, pelo exercício de práticas austeras, para o apostolado a que devotou a sua vida.”

De fato, essa era uma das características marcantes de Rui Barbosa, uma firmeza inabalável em suas convicções, quase uma teimosia, que o impedia de aceitar uma transação como aquela. E a despeito do que dissera Afonso Celso, Rui não meteu os pés no futuro, ao contrário, ele construiu o futuro, o seu próprio e o da nação brasileira, a partir daquele sete de junho. Por essa razão é que se afirmou que essa data pode ser considerada um marco na vida de Rui Barbosa, um verdadeiro divisor de águas.

Sobre essa difícil decisão de Rui Barbosa, há uma bonita história, contada por seu biógrafo Luís Viana Filho, segundo a qual os amigos de Rui se cotizaram e presentearam sua esposa, Maria Augusta, com um broche de brilhantes que trazia uma única inscrição: *7 de junho*, alusivo à data em que o marido escolhera o próprio destino.

### **2.3. A campanha se intensifica contra as finanças de Afonso Celso**

Depois que assumiu o gabinete Ouro Preto, e que Rui Barbosa se decidiu a permanecer em sua luta pela federação, os artigos do *Diário de Notícias* foram se intensificando em matéria financeira, à medida que seu redator-chefe ia se assenhorando do intrincado jogo das finanças públicas. Tratava sobre bancos, emissões, empréstimos públicos, impostos alfandegários, entre outros, sempre combatendo os aspectos negativos da política financeira de Ouro Preto, com uma segurança e uma profundidade que faziam crescer a popularidade do jornal.

Embora considerando-se ainda liberal, apesar de que já havia deixado o partido, Rui partiu para a oposição ao gabinete 7 de junho desde o primeiro dia, sempre por intermédio do *Diário de Notícias*. Por conseguinte, suas convicções divergentes, contrárias às idéias dos liberais que ocupavam o poder, impediram que sua candidatura fosse apresentada pelo diretório do partido à eleição seguinte, marcada para 20 de novembro de 1889.

Alguns amigos ainda o aconselharam a se candidatar sem o apoio do partido, pelo 1º distrito da Corte (Rui sempre disputou eleições pela Bahia), mas ele, agradecendo a comissão promotora daquela candidatura, recusou-a. Cada vez mais distante do parlamento imperial, entregava-se à federação com fúria, através da imprensa. Segundo João Mangabeira:

“Em vez do poder, cercado de áulicos, preferiu ficar sozinho, no ostracismo, mas abraçado com a sua idéia. E daí por diante, no *Diário de Notícias*, fuzila e treveja todos os dias. E em cinco meses, raio sobre raio, inflama o ambiente, abrasa o Exército, sidera o Gabinete, arrasa o Império.” (op. cit., 1999, p. 43).

Assim, quanto mais buscava argumentos para combater a política financeira de Ouro Preto, mais Rui ia se familiarizando com os assuntos de economia e finanças. Aliomar Baleeiro, em sua obra intitulada *Rui, um estadista no Ministério da Fazenda*, publicada originalmente em 1952, nos conta que (p. 27):

“Por essa mesma ocasião, tombou nas mãos de Rui um livro do financista chileno Ovalle Correa, que se acabara de publicar em Paris. Era um exame das finanças públicas do Chile em comparação com vários outros países, e o articulista fogoso do *Diário de Notícias* o devorou com tanta atenção que o resumiu em cinco longos artigos<sup>1</sup>, nos quais, através do orçamento, dos impostos e da dívida pública, bosqueja o panorama social da nação irmã. Justificando esse ensaio, em que o exame do país começa pelas suas finanças, e antecipando-se à tese formulada depois por Gaston Jèze, de referência ao orçamento, escreveu Rui que ‘num século essencialmente financeiro, não há rota

<sup>1</sup> Os cinco artigos, sob o título de *Estudos Chilenos*, estão na *Queda do Império*, volume XVI, tomo VII.

mais apropriada para mostrar aos curiosos o quadro do progresso geral de uma nacionalidade’.”

Nos cinco artigos, em que faz longa e minuciosa análise da obra do financista chileno, Rui Barbosa vai, magistralmente, traçando um perfil da economia daquele país, seu sistema orçamentário, seu sistema de impostos, sua dívida pública, sempre em comparação com outros países. Esse estudo, elaborado às vésperas de assumir o cargo de ministro da Fazenda, lhe proporcionou uma visão de conjunto das finanças de um país, notadamente em confronto com a economia de outras nações, que seria de grande valor e o influenciaria fortemente pouco depois, no ministério.

À medida que a campanha avança, Rui vai publicando artigos sobre diversos assuntos financeiros, e vai, mês a mês, se aprofundando e avolumando as análises e as críticas à política financeira da monarquia decadente. Debate e provoca o debate sobre moeda, bancos, crédito, o empréstimo contraído em agosto de 1889, a polêmica sobre a pluralidade ou a unidade dos bancos emissores, que ganha vulto e acende acaloradas disputas entre pluralistas e monopolistas, e muitos outros.

Defende, desde ali, o papel-moeda, de emissão por parte do governo:

“Por mais nocivo que seja o papel-moeda no seu emprego ordinário, nas suas conseqüências habituais, não há governo que possa repudiá-lo sob uma fórmula explícita ou implicitamente absoluta.

“Motivos de necessidade financeira o vedariam, quando não o vedassem necessidades de natureza constitucional, inerentes à vida orgânica do Estado, à sua autoridade indescalfável.”<sup>2</sup>

Nas duas últimas semanas que antecedem à proclamação da República, os ataques à política do visconde de Ouro Preto recrudescem, atingindo principalmente as emissões de moeda de curso forçado.

Por tudo isso, ao aceitar o Ministério da Fazenda, segundo Baleeiro, “seu espírito hospedava umas tantas idéias econômicas e financeiras” (op. cit., p. 37/8), que se podem resumir no seguinte, entre outras:

- a) convicção de que só a industrialização do país criaria a riqueza tributável capaz de elevá-lo à altura de uma grande potência;
- b) repulsa ao protecionismo alfandegário como meio à industrialização;
- c) tendência à preponderância da tributação direta;
- d) condenação das emissões de papel-moeda de curso forçado, salvo em determinadas circunstâncias;
- e) adesão à tese do monopólio de bancos emissores; e
- f) consciência da necessidade de elevação do crédito público.

### **3. A investidura no cargo de ministro da Fazenda**

O ingresso de Rui Barbosa no movimento republicano deu-se às vésperas da proclamação, como resultante da campanha jornalística que vinha desenvolvendo no *Diário de Notícias*. Combatendo a política financeira de Ouro Preto e pregando a causa da federação, um fator fundamental viria a atrai-lo para junto dos revolucionários:

<sup>2</sup> BALEEIRO, 1952, p. 33/4, citando artigo de Rui no *Diário de Notícias* de 11/10/1889.

os incidentes militares, que os republicanos históricos souberam explorar, lançando o exército contra o governo. Rui Barbosa, em seus artigos, manifestava apoio aos militares, e suas idéias acabaram por contribuir para a formação de uma espécie de aliança entre os militares, os republicanos e a sociedade civil.

No dia 9 de novembro, às vésperas da revolução, o *Diário de Notícias* estampou o artigo *O plano contra a pátria*, escrito por Rui Barbosa, que causou forte impressão nos militares. Benjamim Constant, militar entusiasta do ideal republicano, adepto da doutrina positivista de Augusto Comte, logo vislumbrou em Rui a figura que faltava à revolução, capaz de fazer o elo entre civis republicanos e militares, até porque o marechal Deodoro, monarquista convicto, a princípio não via na revolução o caráter republicano, mas tão somente o militar, de derrubar o ministério que desagradava à classe militar.

Benjamim Constant, então, procurou Rui Barbosa em seu escritório, à rua do Rosário, e lhe pôs a par da iminente explosão, depois de lhe dizer, textualmente: “O seu artigo de hoje – *Plano contra a pátria* – fez a República e nos convenceu da necessidade imediata da Revolução” (MANGABEIRA, 1999, p. 43).

Os artigos de Rui serviam à causa dos republicanos porque, acima de inflamados, agressivos, eram redigidos com um encadeamento lógico de idéias e com uma coerência que tornavam muito mais fácil a tarefa de preparar a opinião pública para que aceitasse pacificamente a mudança do regime de governo.

Dois dias depois daquele primeiro contato, no dia 11 foi Rui novamente procurado por Benjamim Constant, em sua residência, na praia do Flamengo, nº 14, já em nome de Deodoro da Fonseca, quando ficou acertada uma reunião às oito e meia daquela noite, na casa do marechal, à qual compareceram alguns dos principais líderes do movimento: Quintino Bocaiúva, Francisco Glicério, Aristides Lobo, e o coronel Solon, além do próprio Benjamim Constant. Eram os acertos preliminares do gabinete que assumiria o governo com a República.

No dia seguinte ao da reunião, 12 de novembro, Rui Barbosa recebeu convite de Deodoro para assumir a pasta da Fazenda no governo que se iniciaria em breve, caso fosse vitoriosa a revolução. O portador do convite era Quintino Bocaiúva, que com sua pena a serviço do jornal *O País* atuava como uma espécie de vogal do pensamento dos jovens oficiais do exército.

Anos depois, em discurso proferido no Senado, no dia 13 de janeiro de 1892, intitulado *A reforma em projeto*, Rui Barbosa revelou os detalhes de sua indicação para a pasta da Fazenda:

“Quando, às vésperas da revolução, o Sr. Quintino Bocaiúva me comunicou a sentença, que me designava como posto, no governo projetado, a pasta da Fazenda, em presença dessa cominação temerosa, usei de todas as objeções, que a minha consciência me inspirava, para afastar de mim o cálix acerbo; e, se me submeti, foi para não parecer que desertava os meus amigos e as minhas idéias, em uma situação na qual a lista dos ministros escolhidos seria um rol de condenados à morte, se a monarquia triunfasse. Nós asselávamos o nosso assentimento com o risco da vida, exposta aos perigos iminentes da revolução, que, para outros, foi apenas o esplendor de um dia de sol.” (BARBOSA, 1892, p.297).

Como motivos para aceitar o cargo de ministro da Fazenda, por *sentença* comunicada por Quintino Bocaiúva, disse Rui:

“E aceitei, já porque o cargo então não atraía pretendentes, já porque a obstinação na recusa poderia tomar a cor da poltronaria, na conjuntura de dúvidas e ameaças, em que, ante as obscuridades do futuro, se carecia de homens que jogassem a cabeça pela idéia.” (id., p.377).

Há uma grande controvérsia, entre os diversos autores que se dedicaram a estudar a vida e a obra de Rui Barbosa, acerca dos motivos que teriam levado a esse convite para a pasta da Fazenda. Rui era uma figura importante dentro do movimento republicano, sem sombra de dúvida, e a sua nomeação a ministro de Deodoro era mais do que natural. Entretanto, a grande questão que movimenta os ruianos é: por que a Fazenda ?

Quando assumiu o Ministério da Fazenda, em 15 de novembro de 1889, Rui Barbosa estava com 40 anos, completados pouco antes, no dia 5 de novembro, e sua fama à época era de erudito, de possuidor de uma cultura clássica e de grande saber jurídico, mais do que propriamente um técnico em finanças.

É fato que em seus artigos no jornal *Diário de Notícias* Rui Barbosa vinha, desde março de 1889, combatendo a política financeira do regime monárquico, primeiramente conduzida pelo conselheiro João Alfredo, até 6 de junho, depois pelo visconde de Ouro Preto. E talvez essa anterioridade tenha lhe valido o convite para a pasta da Fazenda, assim que vitoriosa a revolução. Provavelmente, apesar de não ter formação em finanças, Rui era, dentre os integrantes do movimento republicano, o mais indicado à pasta da Fazenda.

Mas há uma outra possibilidade para a investidura, que reside no fato de que havia no cenário político-administrativo uma preponderância do Ministério da Fazenda sobre as demais pastas do governo. O ministro da Fazenda exercia um completo domínio sobre a distribuição dos créditos, a arrecadação dos impostos e dinheiros públicos, assim como a orientação acerca da aplicação e do emprego dos recursos, além da manutenção do equilíbrio orçamentário. Era natural, então, que à pasta da Fazenda se costumasse indicar o nome de maior peso dentre os integrantes do ministério, tradição que vinha do Império, e que talvez fosse continuada no primeiro governo da República.

Havia motivos para que essa hipótese ocorresse, porque Rui Barbosa era mesmo uma espécie de orientador do marechal Deodoro nos primeiros tempos, o verdadeiro homem forte do Governo Provisório, tanto assim que, desfrutando cada vez mais da confiança do marechal, Rui foi nomeado vice-chefe do Governo Provisório, por força de decreto datado de 31 de dezembro de 1889. Toda essa ascendência do ministro da Fazenda Rui Barbosa advinha, em grande parte, dos profundos conhecimentos que detinha acerca do federalismo, que se implantava com a República, e do sistema norte-americano, que iria orientar a elaboração da nossa Constituição, fatores que o tornavam, portanto, talvez a única inteligência capaz de fazer a aplicação dos preceitos extraídos daquele sistema para o nosso país.

José Augusto Seabra, em trabalho publicado em 1949, denominou a nomeação de Rui para a Fazenda de “o milagre da investidura”. Segundo ele, Rui

“(…) não era republicano histórico; não tinha mesmo nenhuma tradição de apologista de governos republicanos, pois aquilo a que visava era antes ‘republicanizar a monarquia, para a conservar’. Pugnava pela indiferença das formas de governo, pouco importando se era monarquia ou república constitucional, o que queria era ver ‘assegurado ao povo o governo representativo e ao indivíduo o regime jurídico da liberdade’.” (SEABRA, 1949, p.10).

Nessa linha de raciocínio, Seabra refuta a idéia de que a designação tenha sido inspirada na tradição parlamentar do império, segundo a qual a pasta da Fazenda era reservada ao presidente do conselho, também denominado chefe do gabinete, com o intuito de, a partir dela, exercer um melhor controle sobre as demais pastas. Segundo o autor, essa tese é rejeitada porque, em sua visão, seria improvável que homens do porte de Quintino Bocaiúva e Benjamim Constant, de grande saber e renome, houvessem reconhecido em Rui a supremacia genial, a ponto de lhe entregarem a chefia do ministério. Justamente a ele, que “era ali um adventício”?

Mas a polêmica não se esgota. Há outras versões, como a de João Mangabeira, autoridade insuspeita quando se trata da vida e obra de Rui Barbosa, que enxergava na nomeação de Rui a salvação do próprio regime recém-implantado. Segundo ele, a nomeação para a Fazenda visava justamente salvaguardar a República recém-proclamada, uma vez que os monarquistas pretendiam desacreditar o novo regime pela via da desmoralização financeira. Segundo o autor,

“E dificilmente a República se manteria se o Governo Provisório houvesse esbarrado na incapacidade ou chafurdado na desmoralização. E para o combate a um governo, nada se presta mais, nada de maior repercussão que o ataque à sua gestão financeira.”<sup>3</sup>

Também Aliomar Baleeiro apresenta a sua versão para a questão. Segundo aquele autor (op. cit., p. 12/4), ao assumir o Ministério da Fazenda Rui Barbosa já havia produzido expressiva obra versando aqui e ali sobre matéria financeira, “rastros dispersos de seu pensamento financeiro e econômico”.

Mas apesar disso, observa o autor que Rui não era um especialista em assuntos econômicos e financeiros, e ainda assim foi feito ministro da Fazenda, o que, em seu entendimento, representava uma desvantagem, uma vez que não podia “repousar a sua ação sobre um programa de partido ou de governo sazonado ao calor dos debates anteriores à ação”.

Isso não obstante, prossegue Baleeiro, na mesma assertiva:

“A inteligência privilegiada e a vocação política, entretanto, o haviam familiarizado com problemas financeiros, de modo que, movido pela atitude invariável de conhecer a experiência universal sobre cada assunto que lhe interessava, em poucos meses de ministério era provavelmente o mais informado brasileiro em finanças públicas, utilizando-as como ferramenta da ação do estadista.”

Outro ponto-de-vista que pode ser considerado como de inquestionável valor é o de Batista Pereira, genro e grande amigo de Rui Barbosa. Em prefácio apostado em 1929 à segunda edição das *Cartas de Inglaterra*, o autor traçou o perfil de cada um

<sup>3</sup> MANGABEIRA, 1958, p.136. Discurso proferido na Câmara dos Deputados, em 19 de maio de 1923, em sessão convocada pela morte de Rui Barbosa.

dos personagens envolvidos na proclamação da República - Deodoro, Quintino Bocaiúva, Benjamim Constant, Aristides Lobo, Glicério, Campos Sales, Floriano, Demétrio Ribeiro e Rui Barbosa. Enxergando na posição central de Rui na pasta da Fazenda a figura de um verdadeiro organizador da República, afirmava:

“Estudadas uma a uma as figuras do novo regime, a 15 de novembro de 1889, chegamos a uma conclusão. Não havia entre eles uma cultura política capaz de presidir a implantação dum novo regime senão Rui Barbosa.

“Além desses elementos [cujos atributos o autor relaciona] só contava o Governo Provisório com a figura de Rui Barbosa.” (BATISTA PEREIRA, 1989, p. 26).

Seja por que ângulo que se analise o processo de escolha de Rui Barbosa para a pasta da Fazenda, sejam quais forem os motivos que conduziram a essa nomeação, o fato é que, efetivamente, mais do que seria possível a partir de qualquer outra pasta, do Ministério da Fazenda pôde Rui Barbosa supervisionar melhor os problemas jurídicos e sociais advindos da implantação do novo regime - inclusive aqueles que surgiam nos demais ministérios - e foi sua atuação, coordenando as ações das demais pastas, que verdadeiramente garantiu a implantação e a aceitação da República.

## II – NA FAZENDA, ARQUITETO DA REORGANIZAÇÃO FINANCEIRA

Neste capítulo vamos analisar a atuação de Rui enquanto ministro da Fazenda, no período compreendido entre a sua posse, a 15 de novembro de 1889, e a sua saída do Governo Provisório, a 20 de janeiro de 1891, procurando destacar os aspectos práticos, os resultados; enfim, a contribuição de Rui Barbosa para as finanças públicas brasileiras nesse período.

Em recente ensaio, no qual analisa a obra de Rui Barbosa sob o ponto de vista da construção institucional da democracia, o cientista político Bolívar Lamounier discorre sobre a trajetória de Rui e sobre a importância de suas idéias, de seu modelo político para o país, enfocando “o aspecto em que ela [a obra de Rui] mais espande: a poderosa articulação, retórica e política, de um plano de construção institucional” (op. cit., 1999, p. 63).

Na parte que é fundamental para este trabalho, a conexão com as finanças públicas, Lamounier traça um breve perfil da gestão de Rui à frente do Ministério da Fazenda, à luz das diversas obras já publicadas sobre o tema. Nesse estudo, contrapõe as opiniões de alguns dos críticos de Rui Barbosa - em geral fundadas em bases ortodoxas, ou conservadoras, de que são exemplos Pandiá Calógeras, Oliveira Vianna e José Maria Bello (que acusou Rui de inexperiência e ingenuidade) - à vertente representada por aqueles a quem denominou revisionistas, formada por autores do quilate de Aliomar Baleeiro (Rui Barbosa: um estadista no Ministério da Fazenda, 1952), San Thiago Dantas (Rui Barbosa e a evolução da sociedade, *in* Dois momentos de Rui Barbosa, 1949) e Humberto Bastos (Rui Barbosa, ministro da independência econômica do Brasil, 1949), continuados por Gustavo Franco (Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana, 1983) e Clóvis Ramalhete (Rui Barbosa, estadista do desenvolvimento, 1987). Estes últimos, em suas obras, enxergam em Rui

um verdadeiro estadista do desenvolvimento econômico do Brasil, precursor de uma concepção de Estado e de política econômica calcada em um “Estado reformista e empreendedor, com amplo poder de intervenção no domínio econômico e ativamente engajado num projeto de industrialização” (id., p. 73/4).

A existência dessas duas correntes divergentes de pensamento nos indica que as análises produzidas sobre a gestão de Rui Barbosa como ministro da Fazenda têm levado em consideração critérios subjetivos, e seus resultados têm diferido conforme o ponto de vista de quem produz o exame e de acordo com a época em que o estudo é realizado. Para um exame desapaixonado de sua atuação como ministro, entretanto, faz-se necessário levantar os diversos fatores condicionantes daquela época, avaliando, em primeiro lugar, os problemas que Rui encontrou ao assumir a pasta da Fazenda, as alternativas de que dispunha como formas de ação e, por último, as ações que efetivamente adotou em defesa do dinheiro público. Somente depois de um exame assim realizado é que se poderia chegar a um julgamento de sua gestão.

### **1. A realidade brasileira - problemas ao assumir**

No princípio da República, recém-proclamada, o sistema econômico brasileiro herdara graves problemas dos últimos gabinetes monárquicos. O comércio pertencia quase todo a estrangeiros. A indústria nacional era incipiente e, em sua maioria, produtora de matéria-prima agropecuária. O país, politicamente independente, continuava submetido a um exagerado colonialismo econômico, em face da agressiva expansão do capital externo. As forças produtivas migravam para as mãos dos estrangeiros desde a crise advinda da abolição da escravatura. Importava-se de tudo, do básico ao supérfluo, e em contrapartida exportava-se apenas a produção agrícola.

O país já começava a enfrentar a dura crise que se abateu sobre todo o setor agrícola na virada do século, mas que se fez sentir notadamente sobre a lavoura cafeeira, cujo produto era a principal fonte de arrecadação. A produção de café crescia, mas o consumo estava estagnado, e a cotação no mercado despencava. Quando assumiu o ministério, Rui Barbosa fez ao chefe do Governo Provisório longa exposição sobre o problema, que Innocêncio Serzedello Corrêa comentou, anos mais tarde, em 1903, em artigo publicado no livro *O problema econômico do Brasil*, no qual ressaltava o acerto da visão de Rui acerca da questão.

Disse Serzedello, citando Rui, que o produto, o café, poderia baixar naturalmente, quando a produção fosse maior que o consumo, ou artificialmente, pressionado pelos especuladores e monopolistas do beneficiamento. Passávamos do domínio da cana de açúcar, dos senhores de engenho, para o café, dos grandes barões, mas sempre regulados pelos mercados externos. Eram os males da economia brasileira, essencialmente agrícola, que Rui pretendia erradicar em sua gestão no Ministério da Fazenda.

Já quanto ao sistema financeiro, a situação não era menos caótica. O regime federativo iria agravar essa situação, posto que grande parte dos recursos financeiros da União iriam passar para os estados, sem que a despesa da União necessariamente diminuísse.

Em seu relatório, Rui comenta a situação que a revolução criara para a nação e, citando dois economistas italianos, Plebano e Musso (*Les Finances du Royaume d'Italie*), disse que os orçamentos das nações sempre cresciam com as revoluções:

“As revoluções levam sempre os Estados a situações embaraçosas, estabelecem condições singulares, que, se, no correr do tempo, obstam à ruína dos Estados, e constituem, até, para eles, meios eficazes de conservação e grandeza, geram, todavia, sempre, no princípio, circunstâncias anormais. Não é pouco o haver recebido uma nova forma de governo de que quase ninguém tinha a experiência.” (BARBOSA, 1891, p. 13).

Além disso, às despesas da revolução somavam-se, ainda, as despesas militares, do Exército e da Armada, transformados na “polícia da paz na revolução e depois dela” (id. ibid.), missão que “obrigava necessariamente o governo a lhes expandir os quadros” (id. ibid.). A tudo juntaram-se ainda os investimentos necessários à industrialização e ao desenvolvimento do país, como, por exemplo, recursos necessários à construção de quase 15.000 km de estradas de ferro, entre outros.

Todo esse quadro pressionava em muito as finanças da nação, e essa conjuntura deveria ser administrada pelo ministro da Fazenda, Rui Barbosa.

Relativamente ao sistema monetário nacional, por sua vez, a situação não era muito diferente. Quando Rui Barbosa assumiu o Ministério da Fazenda, em 15 de novembro de 1889, havia quatro tipos de moeda em circulação:

- 1) o papel-moeda, assim denominados os títulos de emissão do Tesouro Nacional;
- 2) o papel bancário, representado pelos títulos emitidos e lançados no mercado pelos bancos privados autorizados à emissão;
- 3) a moeda metálica, cuja unidade era o mil-réis; e
- 4) o ouro.

Por esse panorama se vê que as dificuldades ao assumir eram muitas, e de toda sorte. As resistências, Rui as menciona em seu relatório, apresentado em janeiro de 1891. De um modo geral, os principais problemas enfrentados quando assumiu o Ministério da Fazenda podem ser englobados nos quatro grandes grupos seguintes:

- a) a obrigação de fortalecer financeiramente a União, em face dos estados, que pretendiam os melhores quinhões na discriminação das rendas públicas;
- b) a existência do recém-criado mas já poderoso Banco Nacional, para emissão de títulos, que contrariava as aspirações regionais tendentes à pluralidade bancária;
- c) a necessidade do assentamento da estrutura financeira do país na confiança popular dos títulos da dívida pública, aliada ao imperativo da obtenção de abundantes fontes de receita, que assegurassem equilíbrio orçamentário; e
- d) a tarefa de incentivar a riqueza mobiliária, em contraposição à aristocracia rural que dominava o cenário político do país.

Na verdade, o grande problema de Rui Barbosa no Ministério da Fazenda nem era só financeiro, ou econômico. Acima disso, era preciso consolidar o novo regime, defender a República dos ataques dos monarquistas, dos restauradores, que, atacando as finanças do país, pretendiam solapar o regime recém-implantado.

A esse respeito, assim se pronunciou Lamounier, comentando a obra de Baleeiro,

“A interpretação de Aliomar Baleeiro é enfática quanto ao propósito político implícito na política financeira de Rui: proteger a nascente República contra o risco, por um lado, de uma tentativa de restauração monárquica por parte de fazendeiros prejudicados pela abolição, e, por outro, de um pretorianismo, ainda larvar, mas que poderia se tornar virulento caso se alastrassem certas insatisfações já perceptíveis no meio militar.” (op. cit., p. 75/6).

Nesse aspecto, também não se pode esquecer que, conforme ressaltou Seabra, na obra já citada (p. 9), Rui Barbosa foi

“(…) ministro da Fazenda do período mais grave da economia nacional, de radical transformação do regime político – Império para República – e do regime econômico – trabalho escravo para trabalho livre.”

Era esse, enfim, o panorama que se descortinava a Rui Barbosa quando assumiu a pasta da Fazenda, em 15 de novembro de 1889. Sua permanência à frente do primeiro Ministério da Fazenda da República seria de curta duração, pouco mais de um ano, de novembro de 1889 a janeiro de 1891, mas seria marcada profundamente pela reforma financeira, obra maior do Governo Provisório da República, que seria extremamente combatida e questionada, mas que legaria ao país as diretrizes para a industrialização e para o desenvolvimento econômico.

## **2. O programa para o Ministério**

Os primeiros trabalhos do Governo Provisório foram muito tumultuados. As reuniões do ministério ocorriam acidentalmente, ou por combinação entre alguns de seus membros, ou ainda por convite de Deodoro, sem que houvesse sido estabelecido um regimento próprio que regulasse a forma como deveriam ocorrer. Somente na conferência ministerial de 30 de janeiro de 1890, se estipulou a praxe de sessões periódicas, semanais, realizadas antes do despacho coletivo, tendo sido combinado, também, que as matérias de ordem legislativa passariam por aquela preliminar, antes de serem submetidas à aprovação do marechal.

Nos primeiros trabalhos de organização do Governo Provisório, Rui Barbosa, em decorrência da ascendência que detinha sobre os demais ministros, foi quem efetivamente levou adiante a República recém-instalada. De sua pena saíram os decretos organizadores da nova estrutura política da nação. Até mesmo na convocação da Constituinte houve a influência decisiva de Rui Barbosa, conforme se depreende de suas próprias palavras:

“Colocado, como administrador das finanças, em posição mais sensível que a de qualquer dos meus colegas às inconveniências da demora na reunião da Constituinte, coube-me dar, entre eles, a voz desse movimento, reclamando a convocação imediata, como providência de administração financeira, sem a qual eu não continuaria no gabinete.” (BARBOSA, 1892, p. 389).

Para João Mangabeira, nesse difícil período da vida brasileira, Rui Barbosa parecia dotado de uma “capacidade onímoda”, trabalhando em “atividade febril”, que contagiava os demais ministérios, e que dotou o país das principais reformas de que necessitava (op. cit., 1958, p. 104).

Sempre defendendo sua tese, de que a investidura de Rui na pasta da Fazenda visava salvaguardar a integridade da República, Mangabeira sustenta que a essência da gestão de Rui Barbosa no Ministério da Fazenda foi caracterizada pela necessidade de permitir os meios financeiros para que a revolução fosse assegurada, isto é, para que o movimento tivesse consolidada “a obra grandiosa que trouxe a República”. Em sua opinião, a gestão de Rui caracterizou-se pelos seguintes atos:

- “a) não contraiu empréstimos;
- b) não criou nem aumentou impostos; ao contrário, aboliu o adicional de 5%;
- c) não suspendeu os pagamentos da dívida flutuante e manteve em dia os compromissos do Tesouro;
- d) não fechou os postigos das caixas econômicas;
- e) aumentou a arrecadação das rendas;
- f) reduziu o orçamento de seu ministério em 1.086.000 contos de réis em relação ao antecessor; e
- g) manteve estável o câmbio, apesar da campanha de descrédito contra o governo, no país e no exterior.”

Enfim, segundo Mangabeira, Rui Barbosa teve visão de futuro, organizou a economia industrial e, ao mesmo tempo, manteve em dia os compromissos da Fazenda, sem lançar mão de empréstimos nem paralisar obras públicas.

Mas para cumprir seu programa, Rui Barbosa enfrentou toda sorte de dificuldades, tanto no que diz respeito à questão da arrecadação da receita pública - descentralizada para os estados, em decorrência do regime federativo que se implantava - quanto na execução da despesa. Parte dessa dificuldade ficou expressa na célebre frase que empregou em seu relatório da Fazenda, a seguir transcrita, cujo período inicial serviu de munição aos seus críticos, que o acusaram de ter feito um governo desastroso (BARBOSA, 1891, p. 11):

*“Os governos revolucionários não são, não podem ser governos econômicos. Entre as instituições que desabam e as instituições que se planejam, o terreno de transição, semeado de ruínas e esperanças, de ameaças e reivindicações, franqueia campo vasto e indefinido à luta de forças contraditórias, contra as quais uma comissão revolucionária não poderia, ainda com qualidades heróicas, traçar aos seus atos orientação reta, segura e persistente.”* (grifei)

A despeito das críticas, a verdade é que as finanças públicas brasileiras tiveram em Rui Barbosa um verdadeiro cérebro, à época da instalação do Governo Provisório. Trabalhando num ritmo intenso, frenético mesmo, às vezes sem tempo sequer para a família, situação que Quintino Bocaiúva teve a sensibilidade de definir no termo exato: “a nevrose do trabalho”, Rui idealizou e desenhou seu programa para o ministério baseado em quatro pontos fundamentais:

1) o aumento da receita pública, por meio de várias ações, entre elas um maior rigor na fiscalização;

2) a redução das despesas públicas, fruto de uma profunda reorganização administrativa;

3) a diminuição da dívida pública, por meio de um sistema de resgate progressivo e gradual dos títulos em circulação que, ao final, levasse à extinção da dívida; e

4) a emancipação do Tesouro do mercado de câmbio, de modo a livrar o país da dependência da moeda estrangeira, com a simultânea instituição de um sistema próprio regulador da cotação da moeda nacional.

Segundo Rui, todas essas medidas, “como se vê, irradiam de um pensamento central, uniforme e constante” (id., p.30).

### **2.1. Atos relativos à receita pública**

A receita da recém-proclamada República era uma das maiores preocupações do ministro da Fazenda Rui Barbosa, especialmente devido à obrigatória redistribuição aos estados-membros, criados pelo novo regime. Em seu relatório, Rui mencionou (BARBOSA, 1891, p. 4):

“Ante a aspiração federativa (de mais a mais), já formulada no projeto constitucional do Governo Provisório e aceita pelo consenso geral da nação, tem o nosso regime financeiro de passar pelas transformações mais profundas, especialmente quanto às fontes de receita, algumas das quais hão de transferir-se inevitavelmente da União para os estados, obrigando-nos a reconstituir o nosso sistema tributário, e fortalecê-lo mediante novos recursos, suficientes para suprirem, na renda nacional, os consideráveis desfalques a que esta transição vem submetê-la. Não se poderia prever, pois, quais as verbas da receita que, daqui a alguns meses, ficarão pertencendo ao governo da República, quais as que se distribuirão pelos governos locais.”

Sob a ótica da receita pública, foram as seguintes as principais providências adotadas pelo ministro da Fazenda, dentre outras:

a) estabeleceu, por decreto datado de 10 de maio de 1890, o pagamento dos impostos de importação em ouro, na razão de 20%, ampliado, depois, em 4 de outubro, para 100%;

b) ao estabelecer o imposto em ouro, mobilizava o lastro metálico dos bancos, no recolhimento do empréstimo contraído por seu antecessor;

c) combateu o contrabando, através de numerosas modificações que processou nas alfândegas, especialmente em seus quadros de pessoal, gerando receita adicional de 12.000 contos de réis, resultado que se mostrou efetivo principalmente nas fronteiras do Rio Grande do Sul;

d) reviu e ampliou as atribuições da Diretoria-Geral de Contabilidade do Tesouro Nacional, reorganizando-a no sentido de aperfeiçoar o controle do dinheiro público;

e) criou novos cargos de procurador de feitos da Fazenda e de avaliadores, impulsionando a fiscalização e a execução das dívidas para com a Fazenda Pública;

Além dessas medidas de efeito direto sobre a receita pública, Rui Barbosa regulamentou a isenção de impostos, acabando com uma renúncia de receitas que fraudava o Tesouro.

Mas toda essa reorganização ainda parecia insuficiente ao ministro Rui Barbosa. Era preciso ampliar a receita, criar novas fontes de onde se pudesse arrecadar recursos. Ocorre que, com o advento da República, a receita da União estaria restrita aos impostos sobre importação de procedência estrangeira; aos direitos de entrada, saída e estada dos navios nos portos brasileiros; às taxas de selo e às contribuições postais e telegráficas; todos, de acordo com o art. 6º do projeto de Constituição do Governo Provisório, de competência exclusiva da União.

Entendendo que a perda na arrecadação seria consideravelmente grande, principalmente em função da descentralização dos impostos sobre a exportação de mercadorias, sobre a propriedade territorial e sobre a transmissão da propriedade, Rui Barbosa, propôs, em seu Relatório de 1891, uma reconstituição tributária, apontando “novas fontes de riqueza pública, que mais facilmente poderão suportar ainda alguns ônus em favor do orçamento” (id., p.208). E com uma incrível antevisão, indicou ao Poder Legislativo as seguintes possibilidades:

- a) o imposto sobre a renda, acerca do qual elaborou minucioso estudo, que ocupou quase quarenta páginas de seu relatório;
- b) o imposto sobre terrenos incultos e não edificados na capital da República (base do ITU e IPTU, que hoje sustentam os governos locais); e
- c) o imposto sobre o álcool e o fumo (hoje uma das maiores fontes de arrecadação do IPI).

Esse conjunto de medidas adotadas revela não só o profundo conhecimento de Rui Barbosa em matéria de finanças públicas, mas também um elevado senso de justiça, impregnado em todos e em cada um de seus atos. A proposta do Imposto de Renda, por exemplo, que reconhecia a injustiça dos impostos indiretos; a proposta dos impostos sobre as terras improdutivas; o critério de progressividade na cobrança dos impostos; tudo isso reflete o único e verdadeiro propósito de Rui Barbosa na condução das finanças públicas brasileiras: a aplicação da mais pura justiça.

## **2.2. Medidas relacionadas à despesa pública**

Sob o aspecto da despesa pública, Rui Barbosa atacou de frente um dos mais graves males que a República herdara do Império: suspendeu os auxílios à lavoura, habitualmente concedidos pela monarquia, medida que poupou vultosos recursos ao Tesouro, correspondentes “à quarta parte do nosso orçamento anual” (id., p. 31).

Além disso, promoveu uma profunda reorganização da administração pública, como forma de redução de despesa, que pode ser traduzida nas seguintes medidas:

- a) reduziu o número de pessoal e com isso conseguiu aumentar os vencimentos dos funcionários públicos, sem incorrer em aumento da despesa pública;
- b) no Ministério da Fazenda, reformou todas as repartições nas seguintes bases:
  - 1) extinguiu diretorias inúteis ou aquelas que realizavam serviços em duplicidade ou em confronto com o mesmo serviço realizado noutros ministérios;

2) extinguiu as recebedorias das antigas províncias, primeiramente Bahia e Pernambuco, transferindo para os inspetores das tesourarias da Fazenda as atribuições que as antigas leis conferiam aos presidentes de província;

3) transformou em gratificações fixas as retribuições antes pagas em percentagem aos funcionários das repartições de arrecadação (reduzindo, também, os abusos cometidos pela ganância dos fiscais), “abolindo, nesse regime de propinas oferecidas em incentivo nos hábitos de ganância fiscal, um sistema de pequeninas extorsões, de abusos vexatórios, de avidez opressiva contra o contribuinte” (id., p.32);

4) regulou o processo de nomeação, aposentadoria, demissão e suspensão de funcionários, assegurou-lhes os direitos adquiridos e acabou com as sinecuras do Tesouro e empregos fantasmas, permitidos pela legislação frouxa do Império.

### **2.3. Outros atos complementares**

Além dessas medidas pontuais, que se referem diretamente à receita e à despesa pública, Rui Barbosa, no curto espaço de tempo que passou à frente do Ministério da Fazenda, adotou uma série de outras providências, que a seguir veremos com maiores detalhes, entre elas: criou os bancos de emissão, a princípio lastreada em apólices da dívida pública; resgatou boa parte do papel-moeda do Tesouro que se achava em circulação, reduzindo a dívida interna; sustentou o câmbio em taxas altas, isto é, manteve alta a cotação da moeda nacional em relação ao dinheiro estrangeiro; reformou as tarifas alfandegárias, eliminando as distorções e o protecionismo que acolhia alguns setores, entre diversas outras.

São também de sua gestão a famosa *Lei Torrens* (decreto nº 451-A, de 31 de maio de 1890), sobre publicidade imobiliária e circulação de títulos relativos ao domínio territorial; os decretos de separação da Igreja do Estado; os decretos de regulamentação das sociedades anônimas; a regulamentação do regime hipotecário; o decreto de criação do Tribunal de Contas, de 7 de novembro de 1890; entre outros.

Por toda essa vasta produção (tudo em apenas quatorze meses) se entende o que Quintino Bocaiúva quis dizer com “nevrose do trabalho”. Apesar de todas as suas realizações, disse João Mangabeira que “bastaria isso - o ter deixado o câmbio na altura em que o deixou, sem contrair empréstimo nem aumentar impostos - para torná-lo o maior dos nossos administradores financeiros” (op. cit., 1958, p. 144). E Rui Barbosa fez muito mais do que isso, e ainda assim não lhe foram poupadas críticas.

Vejam, então, com um pouco mais de detalhes, as suas principais realizações à frente do Ministério da Fazenda, dentre as quais se destaca a criação do Tribunal de Contas, em função do resultado duradouro que legou ao país.

### **3. A reforma financeira**

O ritmo de trabalho era intenso. Tão logo proclamada a República, Rui atirou-se àquela que seria a marca de sua administração no primeiro governo republicano do país: a solução dos nossos problemas financeiros.

Considerada a grande realização do Governo Provisório, a reforma das finanças foi obra única e exclusiva de Rui Barbosa. Os demais ministros dela tomaram conhecimento somente quando pronta e publicada. A própria opinião pública não foi levada em conta, somente tendo notícia no dia seguinte, através dos jornais.

Rui Barbosa acreditava que o crescimento econômico da nação somente seria possibilitado através da industrialização do país, isto é, se nos transformássemos de um país essencialmente agrícola, produtor de matérias primas, em país industrializado. Baseava suas convicções nos exemplos sempre lúcidos e oportunos dos Estados Unidos e da Inglaterra, onde, há pouco, haviam soprado os ventos da Revolução Industrial.

A indústria brasileira, no princípio da República, era formada por algumas poucas centenas de fábricas<sup>4</sup>, que empregavam cerca de cinquenta mil operários, e representavam uma produção anual ligeiramente superior a 500 mil contos de réis, obtidos de uma composição entre a indústria têxtil, a indústria de couro e derivados, a metalurgia, entre outras. O país requeria uma política de fomento à industrialização.

Serzedello Corrêa, comentando o descaso do Império para com a indústria nacional, disse:

“Força é confessar: foi a política de abandono de nossas indústrias, de proteção a tudo o que era estrangeiro e importado, que retardou o nosso progresso material, que afastou do nosso solo a imigração de população inteligente e preparada, do operário apto e capaz, que impediu o nosso desenvolvimento industrial, e na própria indústria agrícola nos deixou viver no regime da rotina e do atraso.

“Não fora a política do *laissez-faire* e do livre-câmbio - que o Império sempre afagou em nome dos interesses do consumidor, e que retardou o nosso progresso, que nos acorrentou no comércio ao regime dos monopólios, na agricultura aos processos de rotina, na indústria a só produzir o que havia de mais grosseiro e imperfeito, e o futuro da nação a um regime monetário que nos isola no comércio internacional, que nos depauperava, que permite todas as explorações de nosso trabalho e de nossa atividade - e outra seria a nossa força e o nosso progresso.” (SERZEDELLO CORRÊA, 1980, p.131).

Rui Barbosa pretendia tirar o país dessa situação, mas a industrialização demandava recursos. Os últimos gabinetes do regime monárquico haviam deixado o Tesouro completamente sem condições de fazer face a programas dessa monta. A alternativa, sempre utilizada no passado, de captação de recursos estrangeiros, era prática da qual Rui queria livrar o país.

Até porque, a situação financeira do país frente ao mercado internacional, que até 1888 inspirava relativa confiança, agravara-se nos últimos anos da monarquia. Com a estabilidade do câmbio abalada pela crise advinda da abolição e dos reflexos na economia nacional, houve uma crescente elevação do volume das dívidas externas, contraídas com base em um câmbio até então estável.

---

<sup>4</sup> Roberto Simonsen, citado por Humberto Bastos, menciona em sua obra *Evolução industrial do Brasil*, de 1939, que era de 636 o número de estabelecimentos industriais no país, no último ano da monarquia.

Além do mais, a República, recente, provocava desconfiança nos meios financeiros mundiais, o que era revelado pela baixa dos títulos brasileiros no mercado europeu. Era uma dificuldade natural, compreensível a um governo que se instalara recentemente, derrubando um monarca. Essa situação, além de provocar a baixa dos títulos já colocados, dificultava também qualquer esforço no sentido da obtenção de boas taxas para a colocação de novos títulos brasileiros no exterior. Como agravante, a desconfiança em relação ao regime não partia somente do exterior; no mercado interno houve corrida para trocar papel-moeda por ouro.

Apesar desse desequilíbrio, o novo ministro da Fazenda do Governo Provisório, Rui Barbosa, assumiu para si e honrou todos os compromissos firmados pelo governo anterior.

No plano interno, as novas condições de trabalho, agora exercido por mão-de-obra livre, iriam exigir urgentes modificações nos setores de moeda e crédito, sendo requeridas quantidades muito maiores de meio circulante.

Essa carência de meio circulante gerava um desequilíbrio na situação econômica do país. Desde a abolição da escravatura, havia um grande potencial de crescimento industrial no país, com o surgimento de novos negócios. Entretanto, não havia dinheiro suficiente a essa expansão, o que, de certa forma, paralisava o mercado, estagnava o comércio e impedia o crescimento industrial. Segundo Rui Barbosa,

“ (...) forçoso era acudir às dificuldades urgentes. O primeiro despertar da atividade nacional, estimulada pela abolição do cativo, suscitara, na praça, empresas bancárias, industriais, comerciais, cuja importância, em sóz dezoito meses ( 13 de maio 1888 – 15 de novembro 1889), igualou a de todos os cometimentos aqui organizados em sessenta anos do regime anterior. Esse movimento acabaria por uma explosão, já iminente, se o governo não decretasse remédio pronto à escassez do meio circulante.” (BARBOSA, 1891, p. 79).

Além do mais, havia ainda um outro problema a ser solucionado. A população brasileira era de tradição metalista, isto é, não estava acostumada ao uso de títulos como representativos da moeda metálica; e a política financeira do Império, aprisionada nessa tradição,

“(…) não oferecia uma resposta adequada à questão de como controlar, com a necessária flexibilidade, a oferta de moeda, de maneira compatível com a crescente diversificação das atividades econômicas.” (LAMOUNIER, 1999, p. 77).

Justamente por todo esse quadro é que Humberto Bastos entendia que

“(…) as características do Brasil e suas forças em potencial estavam a exigir uma política audaciosa e por vezes mesmo agressiva, que nos arrancasse da posição de país ‘quase exclusivamente agrícola’ e ‘atrasadíssimo em meios de transporte’, (...) ‘onde quantidades incalculáveis de meio circulante se imobilizavam em acumulações particulares.’” (BASTOS, 1949, p. 47/8).

Em razão desse cenário desfavorável é que o economista e ex-presidente do Banco Central Gustavo Franco, citado por Lamounier, disse ter sido imposta a Rui, pelas circunstâncias, a “(...) reforma nas instituições monetárias, providência que adquiria, portanto, em fins de 1889, o caráter de necessidade urgente e inadiável” (op. cit., p. 77).

Pressionado por essa conjuntura, Rui Barbosa traçou um plano a fim de superar o problema básico: aumentar o meio circulante sem recorrer ao auxílio estrangeiro. Baseava-se no exemplo dos Estados Unidos que, através do protecionismo e da emissão lastreada em apólices, conseguiram tornar-se uma grande potência industrial. Como primeira providência, Rui previu a adoção de uma medida baseada em um decreto do governo norte-americano de Abraham Lincoln, que iria substituir o lastro em ouro por apólices da dívida pública.

Concretizando seus planos, a 17 de janeiro de 1890 foram submetidos ao chefe do Governo Provisório quatro projetos de decretos, precedidos de minuciosa defesa, “(...) onde se encadeia sistematicamente, como nas grandes partes de um todo indivisível, o pensamento de encarnar as leis de crédito, condição de toda a produção e de toda a riqueza, em um vasto organismo complexo, homogêneo e robusto como as suas aspirações, as suas adaptações e os seus direitos, no seio de uma nação que renasce ao ambiente da vida americana sob o influxo da democracia pacífica, liberal e criadora.” (BARBOSA, 1891, p. 45).

São os seguintes os quatro decretos:

- a) nº 164, de 17 de janeiro de 1890, que reformou a Lei nº 3.150, de 4 de novembro de 1882, reguladora do estabelecimento de sociedades anônimas;
- b) nº 165, de mesma data, que organizou os bancos de emissão (o mais importante dos quatro decretos);
- c) nº 165-A, também de 17 de janeiro, que dispôs sobre as operações de crédito móvel a benefício da lavoura e indústrias auxiliares; e
- d) nº 169-A, de 19 de janeiro, que substituiu a Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, que dispunha sobre a legislação hipotecária e sociedades de crédito real, e a Lei nº 3.272, de 5 de outubro de 1885, que regulava as execuções cíveis e criminais.

Atacando de frente os problemas financeiros do país, Rui Barbosa viria a sugerir ao chefe do Governo Provisório outras “medidas renovadoras, em soluções imediatas dos grandes problemas retardados”, entre elas, por exemplo, a questão da dívida interna do país, objeto do Decreto nº 823-A, de 6 de outubro de 1890.

#### **4. Os bancos de emissão**

Ao lado da substituição do ouro por papel, Rui Barbosa idealizou, também, a criação dos bancos encarregados da emissão de apólices, para cuja organização dividiu os estados do Norte em três regiões (1ª: AM, PA, MA e PI; 2ª: CE, RN, PB e PE; e 3ª: AL, SE e BA), cada uma delas dotada de seu banco emissor. Além disso, autorizou o funcionamento do Banco dos Estados Unidos do Brasil, com sede no Rio de Janeiro e circunscrição que abrangia ainda os estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina. Após uma série de reações, foi posteriormente autorizada a criação de mais um banco emissor, localizado no estado de São Paulo, que englobava também o estado de Goiás, e que acabou por incorporar o banco das regiões do Rio Grande do Sul e Mato Grosso.

Com a reforma e a criação dos bancos emissores, Rui pretendia unificar gradualmente o meio circulante e reduzir a diversidade de moedas que encontrou, ao mesmo tempo em que planejava operar, também gradualmente, o resgate do papel-moeda em circulação.

É importante ressaltar que, antes de Rui assumir o Ministério da Fazenda, uma lei de 1888 já havia previsto a emissão de papel-moeda sem lastro em ouro, medida inflacionista, mas que trazia em si mesma um mecanismo deflacionista, com o resgate do papel-moeda, no sentido de preparar o terreno para a circulação metálica conversível. A reforma de Rui Barbosa, entretanto, consagrava a inconversibilidade do papel-moeda emitido, sendo previsto apenas o seu recolhimento aos bancos como depósito à vista, não conversível em moeda metálica, diferença que, segundo Rui, “além do papel inerte de garantia, exerce a função dinâmica de consumir a apólice depositada, reduzindo progressivamente a dívida nacional” (BARBOSA, 1891, p. 80).

Com a confirmação, então, da emissão de moeda lastreada em apólices da dívida pública, ganhou importância o debate entre monopolistas e pluralistas, cujas discussões já vinham ocorrendo desde a campanha no *Diário de Notícias*. Rui Barbosa, por convicção doutrinária, sempre fora favorável ao monopólio da emissão. Os exemplos vindos do exterior eram muitos e os ensinamentos haveriam de poupar enormes sacrifícios ao país. Entretanto, poucos homens públicos daquela época eram dotados dessa visão larga de mundo, capaz de abranger os exemplos vindos do exterior; e um dos poucos a possui-la era exatamente o tão combatido ministro da Fazenda, Rui Barbosa.

E foi justamente apoiado nessa visão de conjunto que Rui Barbosa pugnou pelo monopólio da emissão. Os exemplos dos Estados Unidos da América e da Suíça eram suficientes para convencê-lo. Dos escritos produzidos pelos grandes financistas americanos - Alexander Hamilton, Dallas, John Sherman, Francis Walker, James Blaine, Mc. Culloch, Fish, Thomas Jefferson, entre outros - é que Rui pôde extrair o conhecimento de que necessitava. Profundo conhecedor do federalismo implantado nos Estados Unidos, e transplantado para o Brasil, com a criação de estados-membros, Rui Barbosa procurou evitar que incorrêssemos no mesmo erro dos americanos, que haviam concedido aos estados o direito de emitir.

Também na Suíça, os problemas haviam se sucedido da mesma forma. Havia numerosos bancos emissores, o que dificultava as operações financeiras de todo gênero. Logo percebeu-se, naquele país, a necessidade de unificação de seu meio circulante, e propôs-se a criação de um único banco federal, que seria detentor do monopólio da emissão. No dizer de Arnold Wald, “Conclusão de Rui: ‘A Suíça marcha para o monopólio da emissão após amargas experiências’” (WALD, 1950, p.9).

Nos Estados Unidos, houve grande conflito histórico entre Jefferson e Hamilton. O primeiro, idealizador do federalismo, era homem de partido, do idealismo quase radical, e partidário da pluralidade bancária. O segundo, Hamilton, que viria a servir de paradigma a Rui, era homem de governo, de aplicação prática das idéias à realidade subjacente do país, e pugnava pelo monopólio da emissão.

Rui Barbosa nos narra o debate entre os dois estadistas (BARBOSA, 1891, p.67), no qual, ao final, tomba Jefferson: “Acabai com os bancos (Put down the banks)”, e, desde logo, seguindo o exemplo lúcido e oportuno, procura resguardar o país de experiências financeiras desagradáveis e desnecessárias e defende o monopólio, a exemplo de Hamilton.

Mas a República terminou por adotar a pluralidade bancária, a despeito das convicções doutrinárias do ministro da Fazenda e dos exemplos externos. Esclarece Rui Barbosa que, desaparecida a conversibilidade do papel-moeda do sistema criado pela monarquia nos últimos tempos, pelo decreto de julho de 1889,

“(...) força era prover a substituição desse regime, dar ao país o meio circulante de que ele carecia, e que a lei de 24 de novembro de 1888 avaliara em 600.000 contos.

“A circulação inconvertível era fatal. Mas ela podia assentar a sua garantia em espécies metálicas, ou em títulos do Estado, e podia concentrar-se em um só estabelecimento, ou dividir-se por muitos.

“Na escolha entre a pluralidade e a unidade bancária, as tradições da derradeira fase do Império nos ofereciam indiferentemente apoio a qualquer das duas soluções; porque, ao passo que a lei de 1888 e os dois regulamentos de 1889 se pronunciavam pela liberdade, sob um regime análogo ao dos Estados Unidos, o contrato de 2 de outubro gizava o monopólio, personificado no Banco Nacional. Decidimo-nos pela pluralidade, porque não tínhamos o arbítrio da seleção. A torrente dos sentimentos federalistas impunha-nos a necessidade de transigir com as exigências dos estados. A monoemissão bancária, ao amanhecer da revolução federativa, seria uma provocação a forças contra as quais não havia poder que lutasse.” (BARBOSA, 1892, p. 35).

Defendendo-se das acusações de que agira de maneira incoerente, ao adotar a pluralidade bancária, afirmou Rui Barbosa:

“[Seria injusto] verem na organização dos bancos regionais uma profissão de fé pela pluralidade bancária. Necessidade impreterível era criar a emissão, tão ampla quanto as exigências do nosso meio econômico, e derramá-la por toda a superfície do país. Este intuito devia prevalecer a qualquer outro, e ditar-nos todas as transações convenientes à segurança da nossa tentativa. A unidade bancária é, sem dúvida, a tendência universal, e será provavelmente a solução definitiva desta questão.”

“Mas, se o Governo Provisório logo nos seus primeiros passos se tivesse abalanzado a associar à nova emissão o princípio da unidade, fazendo-a radiar de um grande estabelecimento central, o puritanismo federalista, ordinariamente o pior dos embaraços ao governo federal, de que possui apenas as noções mais confusas, não toleraria o atentado contra a nova ordem de coisas; e a vozeria inconsciente dos incautos, movidos pela propaganda implacável das pretensões desatendidas, teria arrebatado na onda, com o monopólio do banco emissor, o próprio princípio da emissão, sem o qual os interesses nacionais teriam soçobrado em incalculável naufrágio.”

“Ora, quem, como eu, não vê na política senão a ciência prática das transações, não podia ter dúvida em imolar parcial ou totalmente sentimentos pessoais, para salvar as grandes conveniências da nação (...).” (BARBOSA, 1891, p. 136).

Passados alguns meses, a nação caminhou da pluralidade para a unidade bancária, por intermédio do decreto de 7 de dezembro de 1890. Em seu Relatório, à página 33, Rui Barbosa nos revela como se deu essa evolução:

“Mais tarde, quando a criação dos bancos regionais havia aplacado as exigências da corrente federalista, banindo toda a suspeita plausível de intenções centralizadoras do governo, foi-me dado lançar os fundamentos da unificação do meio circulante, concentrando a emissão de moeda bancária num grande estabelecimento nacional, que a essas funções reúne a de resgatar a moeda fiduciária do Estado, recebendo retribuição correspondente apenas ao terço do papel recolhido.”

“Pluralidade bancária na emissão de papel inconvertível é invenção que nunca teve foros de teoria entre os economistas. Pode conceber-se como transação passageira, quando, como nos primeiros meses da República, nos achávamos sob a pressão das necessidades impostas à ditadura incipiente pelas reivindicações do espírito localista.” (id., p. 33).

O sistema de monopólio da emissão terminaria por se consagrar, tanto nos Estados Unidos, sob a forma do *Federal Reserve Bank*, quanto no Brasil, sob a figura de Banco Central.

## **5. O sucesso da reforma**

A princípio, o plano financeiro de Rui Barbosa parecia funcionar muito bem. Lembra Rui que “o mercado monetário respirou então desassombrado, e o fôlego da renascença industrial, incipiente no dia imediato à abolição, dilatou-se, poderoso e criador, pelos amplos pulmões da República” (id., p. 79).

De fato, a ampliação do meio circulante permitiu um rápido e assustador crescimento da indústria e do comércio. Ao mesmo tempo, o plano, quase perfeito, realizava a proeza de reduzir a dívida pública, na medida em que os títulos em circulação iam sendo resgatados pelo Governo Provisório e as novas emissões já traziam em si a previsão de resgate pelo seu depósito nos bancos.

Houve uma certa euforia nos mercados, que contagiou até o próprio ministro da Fazenda. Humberto Bastos comenta, em sua obra (p. 67/8), que:

“O entusiasmo do ministro era justificado, ao saber que o país monocultor e escravocrata pulsava vibrante na jornada de construção econômica, e que se fundavam fábricas de calçados, de ferro, vidros, cristais, tecidos, fósforos, louças, velas, papelão, sapatos, óleos, cimento, sabão, cerveja, laticínios, massas alimentícias, chapéus e que o capital dessas empresas especificamente manufatureiras, que era de 33.720:000\$, em maio de 1889, subia a 47.540:000\$ em outubro de 1890.”

## **6. Tarifas alfandegárias**

Combinada com a facilidade de crédito advinda das emissões sem necessidade de lastro em ouro, uma outra série complementar de medidas de Rui Barbosa viria a incentivar o mercado interno, através da elevação das tarifas alfandegárias, o

denominado protecionismo alfandegário, que fez com que fossem reduzidas as importações - em alguns casos tornadas mesmo quase impossíveis, em virtude dos preços muito elevados. Isso permitiu ao governo fazer face aos compromissos externos e angariou o apoio de banqueiros e industriais.

Liberal convicto, desde a herança paterna, afigura-se contraditório que Rui Barbosa, ao assumir a pasta da Fazenda, houvesse decidido instituir um sistema de protecionismo alfandegário, que entra em confronto direto com a noção de livre comércio vigente na doutrina liberal.

Segundo afirmou Lamounier (op. cit., p.72),

“Radicalmente liberal no tocante aos direitos civis e políticos, (...), ter-se-ia ele porém distanciado do individualismo liberal (...) em sua concepção da política econômica conveniente ao Brasil naqueles primórdios da República.”

Compulsando a grande obra de Rui, no entanto, percebe-se que aquela era a segunda vez que ele se afastava da doutrina liberal para, acima dela, colocar o interesse coletivo. Certa ocasião, no ano de 1878, Rui cumpria seu primeiro mandato como deputado à assembléia provincial da Bahia, e fora empossado membro da 1ª Comissão de Fazenda da assembléia, eleito em companhia de Araújo Pinho e Carneiro da Rocha. Aproveitando-se da seca que assolava a região norte do país, e tirando partido do significativo aumento nos preços, daí advindo, os produtores baianos de farinha de mandioca passaram a exportar o produto, para outras províncias, em quantidades cada vez maiores. O governo da Bahia, preocupado, fixou um preço e proibiu a excessiva exportação, que já ameaçava comprometer o abastecimento.

O deputado Antônio Eusébio, filho do desembargador Luís Antônio Barbosa de Almeida, defendendo, inclusive, interesses próprios, de sua família, apresentou um projeto contra a intervenção do governo e lutou por sua aprovação na assembléia. Rui Barbosa sempre se mantivera em defesa do livre comércio, pregando em nome da liberdade, sob quaisquer circunstâncias, até mesmo ao lado de adversários políticos. Dessa vez, porém, abrindo uma exceção às suas convicções de liberal, manteve-se contrário ao projeto de Eusébio, não só porque o deputado fosse filho de seu tio e desafeto, mas, principalmente, por enxergar na intervenção uma forma de preservar o interesse coletivo, acima do individual, como meio de evitar uma calamidade pública com a falta da farinha.

Pois bem. Agora, no caso das tarifas alfandegárias, além do interesse coletivo, entendia Rui, citando Mill, que as medidas protecionistas se justificavam, na medida que “(...) se lançam sem caráter definitivo (especialmente no seio de uma nação nova e em via de crescimento), com o intuito de naturalizar indústrias peregrinas, inteiramente adaptáveis às circunstâncias do país”.<sup>5</sup>

Sempre arrimado em poderosos exemplos europeus e americanos, mencionava Rui, citando Stringher, que os Estados Unidos, com suas tarifas restritivas, “refez as suas finanças, aboliu o curso forçado, converteu a sua imensa dívida pública, e em grande parte a extinguiu, apoiando-se nas alfândegas” (BARBOSA, 1891, p. 293/4):

---

<sup>5</sup> BARBOSA, 1891, páginas 284/5, citando John Stuart Mill, *Princípios de Economia Política*.

“Longe estou de pretender recomendar à imitação o tipo das tarifas americanas. Mas há muitos benefícios nacionais que descontar nos males originados pelas suas demasias. À aspreza das suas taxas se deve, incontestavelmente, a enorme acumulação de recursos financeiros, que permitiu aos Estados Unidos vencerem rapidamente os compromissos de uma guerra gigantesca, e eliminarem com inaudita presteza uma dívida colossal.” (id., p. 291).

Um outro aspecto relevante nessa discussão diz respeito a que a elevação das tarifas alfandegárias haveria de ser suportada, em sua maior parte, pelos estrangeiros, no caso de produtos que o país pudesse produzir em quantidade suficiente ao consumo interno e de qualidade similar ao produto estrangeiro sobretaxado. Ensina Rui Barbosa, assim, que o protecionismo atinge menos o consumidor nacional do que o produtor estrangeiro, como já o notara Bismark. Invoca, em auxílio ao seu raciocínio, um dos maiores expoentes do livre comércio, segundo suas palavras, “notável expositor das idéias liberais de Mill, Fawcett e Cairnes”, o professor Sidgwick, que nos seus *Principles of Politic Economic* havia confessado:

“It must be admitted that the imposition of import duties is, under certain circumstances, a method at least temporarily effective of increasing a nation’s income at the expense of foreigners.”<sup>6</sup>

O projeto do ministro da Fazenda Rui Barbosa, de sistematização das tarifas alfandegárias, processado por meio do Decreto nº 836, de 11 de outubro de 1890, com um cuidado exemplar, e revelando uma extraordinária acuidade financeira de Rui Barbosa, observava o limite máximo tolerável de elevação da tarifa, de modo a não provocar diminuição no comércio importador, capaz de neutralizar o efeito – na renda – do aumento das tarifas.

Além disso, com uma sensibilidade admirável, isentou do imposto de importação as obras de arte produzidas por artistas nacionais fora do país, bem como as obras de autores estrangeiros que fossem importadas por estabelecimentos de instrução e belas artes, ou que fossem julgadas de utilidade para o estudo e o desenvolvimento da arte no país. Disse Rui, há quase 110 anos, numa atitude que ainda hoje poderia ser considerada atual (id., p. 299):

“Num país onde o estado de cultura artística é ainda, por assim dizer, primitivo, parece-me evidente que a administração pública deve animar, por todos os meios, diretos ou indiretos, a introdução desses exemplares de bom gosto (...).”

Como parte desse “pacote” de medidas relativas às tarifas alfandegárias, Rui Barbosa decretou que os impostos de importação fossem pagos em ouro, em percentual inicialmente fixado em 10 e 20%, mas que depois alcançou 100%. Tal medida, que Rui denominou de “passo decisivo”, tinha a óbvia finalidade de facilitar ao governo a obtenção do ouro necessário para fazer face aos compromissos que nessa moeda devesses ser honrados.

---

<sup>6</sup> Em inglês no original de Rui Barbosa, Relatório, à página 297, podendo ser traduzido livremente para: *Deve ser admitido que a imposição de impostos de importação é, sob certas circunstâncias, um método pelo menos temporariamente efetivo de elevar a renda de uma nação às expensas de estrangeiros.*

O resultado foi surpreendente, conforme nos conta Humberto Bastos (p. 131):  
“A medida de Rui, dentro da perplexidade, da inquietação, da surpresa que causavam as suas decisões teve, inesperadamente, o louvor das vozes mais autorizadas. Era realmente lógico que, se pagávamos as nossas dívidas em ouro, devíamos receber os direitos de importação também em ouro, o que já havia compreendido Ouro Preto, embora com uma certa timidez.”

## **7. A criação do Tribunal de Contas**

Apesar de vislumbrar correta e adequada a reorganização processada na economia do país, por força dos dispositivos constantes do projeto da Constituição e das leis que o Governo Provisório havia legado ao país, entendia o ministro Rui Barbosa que “faltava ao Governo coroar a sua obra com a mais importante providência, que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes”. E assim o afirmou, para logo a seguir esclarecer qual era essa providência:

“Refiro-me à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes, que ousem perturbar-lhe o curso normal.

“Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos.” (BARBOSA, 1891, p. 449).

Essa questão do controle da execução orçamentária, que para outras nações política e economicamente mais desenvolvidas já representava problema, para nós era matéria de dupla complexidade, uma vez que, após analisar detidamente o nosso sistema orçamentário, Rui concluiu ser “o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução” (id., p. 450). Isto quer dizer que se planejava mal, se elaborava de maneira inadequada os orçamentos e, pior, se executava em desacordo com o plano mal elaborado. Segundo Rui,

“O déficit com que se encerram quase todas as liquidações orçamentárias entre nós, e os créditos suplementares, que, deixando de ser exceção, constituem a regra geral, a imemorial tradição financeira, formando todos os anos um orçamento duplo, mostram quanto estão desorganizadas as nossas leis de finanças, e quão pouco escrupulo tem presidido à concepção e execução do mecanismo que as domina.” (id. ibid.).

Com essa visão ampla do sistema, Rui logo percebeu que não era bastante a reorganização das diretorias gerais do Tesouro Nacional, medida que havia adotado no âmbito da profunda reforma administrativa que promoveu nas repartições da Fazenda. Fazia-se necessária a criação de um novo órgão, que se encarregasse de fazer cumprir o orçamento elaborado pelo Ministério da Fazenda, e aprovado pelo Poder Legislativo. E tamanha era a importância dessa tarefa, capaz de comprometer mesmo a República recém-proclamada, que Rui Barbosa logo sentenciou:

“Se não se conseguir esse *desideratum*; se não pudermos chegar a uma vida orçamentária perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro.” (id. *ibid.*).

Com o propósito, então, de dotar o país desse novo órgão, Rui Barbosa absorveu as idéias preexistentes de criação de tribunais de contas como controladores da gestão financeira e foi buscar, no projeto de Manoel Alves Branco, elaborado em 1845, a inspiração para apresentar o seu próprio projeto, criando o Tribunal de Contas, por entender que a supervisão parlamentar prevista na Constituição, sem essa colaboração, seria inócua.

De seu próprio punho saiu o decreto, precedido de esclarecedora e bem informada exposição de motivos, criando o Tribunal de Contas, segundo os moldes italianos de controle prévio da despesa, definido por ele como

“(…) corpo de magistratura intermediário à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.” (id. *ibid.*).

Discorrendo sobre os dois tipos de fiscalização existentes nos diversos países que haviam adotado o princípio de Tribunal de Contas, expôs Rui a possibilidade de nos mirarmos em dois modelos: o francês e o italiano, sendo o primeiro de alcance mais restrito, posto que sua fiscalização se limitava a impedir que as despesas fossem ordenadas, ou pagas, além do valor consignado no orçamento.

Defendendo a adoção do modelo italiano, cujo controle se revelava bem mais rigoroso que o francês, antecipando-se “ao abuso, atalhando em sua origem os atos do poder executivo susceptíveis de gerar despesa ilegal”, ressaltou Rui Barbosa:

“Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a esses limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente.

“Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.” (id. *ibid.*).

Concluindo sua exposição, tornou Rui a reforçar a necessidade da criação do Tribunal,

“Nada teremos feito, em tão melindroso assunto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguermos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada germe ou possibilidade eventual dele.” (id. *ibid.*).

Nesses moldes, então, Rui Barbosa efetivamente criou o Tribunal de Contas, por força do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, com atribuições de revisão

e julgamento das contas dos responsáveis, feito que desponta como a obra maior dentro do processo de reorganização do Ministério da Fazenda, definido com precisão como “obstáculo insuperável às aberrações da despesa, garantia da verdade orçamentária, fiel permanente do equilíbrio financeiro” (BARBOSA, 1891, p. 32), esforço que, segundo Rui Barbosa

“(…) coroa esse imenso trabalho de reorganização, trazendo ao crédito nacional mais um elemento fundamental de solidez, e proporcionando aos administradores da Fazenda uma couraça impenetrável contra as solicitações importunas, as influências perversivas, as seduções sutis, que assediam o Tesouro.” (id. *ibid.*).

### III – FORA DA FAZENDA - PÁRA-RAIOS DO GOVERNO PROVISÓRIO

A política financeira implantada por Rui Barbosa apresentou, no entanto, alguns aspectos negativos, pois a facilidade de conseguir crédito fez com que surgisse um grande número de empresas, algumas delas fictícias. Com os novos incentivos governamentais, foram sendo constituídas diversas companhias, cujo capital era obtido pela venda de suas ações. Na nova conjuntura que se delineava, uma classe até então pouco expressiva ganhou relevo: os especuladores, ou negociantes. Em agosto de 1890, inaugurou-se a Bolsa de Valores, criada por Rangel Pestana, com o propósito de intermediar os negócios de compra e venda desses títulos.

O volume cada vez maior desses negócios logo atraiu a atenção de fraudadores, e foram realizadas toda sorte de negociatas. Esses especuladores lançavam no mercado ações de companhias fictícias, que, após alcançar valores expressivos, acabavam em falência, quase sempre fraudulentas. Foi o período conhecido como encilhamento.

O termo encilhamento foi tomado por empréstimo de uma gíria do turfe utilizada para designar os momentos que antecedem a largada. Os cavalos estão em suas baias, agitados, nervosos, e rompem em disparada tão logo é dado o sinal de partida. Era nesse mesmo clima de agitação que vivia o mercado financeiro naquele começo da República, com corridas incríveis a determinados papéis na bolsa, que atingiam somas fabulosas, às vezes em questão de poucas horas. Pela semelhante ebulição nos dois casos, o povo brasileiro alcinhou aquele período de encilhamento.

Mas apesar dos aspectos negativos que foram imputados às suas realizações, muitas empresas criadas sob a política de Rui possuíam um lastro econômico real e subsistiram, incrementando o desenvolvimento da indústria e o de outras atividades econômicas, formando a base da indústria nacional, e esse mérito deve ser integralmente atribuído a Rui Barbosa, único condutor da política financeira do primeiro governo republicano.

Essa assertiva se respalda na constatação de que, em decorrência do processo de industrialização iniciado por Rui Barbosa, o número de operários empregados em estabelecimentos industriais cresceria cerca de dez vezes em pouco tempo, atingindo a marca de aproximadamente 500 mil trabalhadores já em 1930.

A complexidade do quadro econômico daquela época, no entanto, refletiu-se no aumento desenfreado de inflação, ocasionando elevação no custo de vida e atirando a política do ministro da Fazenda no descrédito. E, exatamente um ano depois de implantada a reforma, Rui deixaria a pasta da Fazenda, sem conseguir resolver os problemas de que, segundo seus críticos, era o próprio causador.

É preciso, no entanto, além de revelar os detalhes da saída de Rui do Ministério, reviver o julgamento de que foi vítima, levando em consideração as palavras que deixou registradas como defesa de sua gestão, de modo a avaliar, de maneira isenta, o legado de Rui Barbosa às finanças públicas brasileiras. É o que se pretende com esse último capítulo.

### **1. A campanha contra Rui - longa série de demissões**

Tão logo editados os decretos de 17 de janeiro, surgiu a reação e iniciou-se a campanha contra Rui. O mal-estar foi generalizado. As reclamações originavam-se principalmente das oligarquias paulistas dos grandes exportadores de café, diretamente afetados pela política traçada e posta em execução pelo ministro da Fazenda, cujo foco voltava-se ao mercado interno.

A esses grupos aderiram membros de dentro do próprio ministério que Rui integrava, cuja principal voz partia do ministro da Agricultura, Demétrio Ribeiro - “uma incógnita de 26 ou 27 anos de idade, que tinha as simpatias da Escola Militar e do Apostolado Positivista” (BATISTA PEREIRA, 1989, p. 26) - que teria inclusive feito demonstrações públicas de desagravo a Rui Barbosa, em um banquete “onde o nome do ministro da Fazenda foi coberto de apodos e maldições”. A oposição acusava Rui de ter adotado as medidas radicais sem consultar nenhum de seus colegas, e que, além disso, mentira quando declarara ter havido a solidariedade dos demais membros do Governo Provisório aos decretos de 17 de janeiro.

Na verdade, não teria havido a forma de solidariedade que a oposição reclamava, até porque os demais ministros somente ficaram sabendo dos decretos quando já haviam sido encaminhados à publicação no Diário Oficial. Apesar de haver esclarecido a questão a Benjamim Constant - que a princípio também fazia certa restrição à reforma de Rui, mas que se encarregara de transmiti-la aos demais membros - restou a sombra da dúvida, com a qual Rui não convivia, acerca da probidade e da honestidade com que havia desempenhado seus labores de ministro da Fazenda.

Exatamente um ano depois da publicação daqueles decretos, em seu Relatório de janeiro de 1891 (p. 18/9), Rui Barbosa deu uma verdadeira lição do que se deveria entender à época por solidariedade ministerial:

“A teoria da solidariedade ministerial, entendida na acepção rigorosa e absoluta dos governos parlamentares, não tinha, pois, aplicabilidade estrita à situação do Governo Provisório, e não podia ser invocada contra ele, senão por espíritos ossificados na prática daquele regime e incapazes de apreciar a novidade das circunstâncias numa situação inteiramente diversa.

“No sistema parlamentar, a solidariedade ministerial decorre, logicamente, da unidade que imprime ao gabinete o pensamento da maioria legislativa, encarnado no primeiro ministro, eleitor soberano dos seus companheiros de administração. O ministério personifica em si um programa de governo, pelo qual se bate o seu partido; os ministros conhecem-se mutuamente por opiniões predefinidas, associando-se em torno das que lhes são comuns; e o chefe do gabinete, como a mais alta culminância entre eles, exerce sobre todos a influência de harmonia e unificação, que os reduz a uma entidade moral indivisível.”

“Em organismos constituídos assim, as dissidências suscitam naturalmente crises, e resolvem-se por transação, ou por eliminação do membro irreductível. Mas em um grupo de homens de educação política e tendências diferentes, sem plano de administração preestabelecido, sem chefe preconizado e apoiado numa agremiação política, reunidos pela revolução no momento de estalar, nenhum laço de solidariedade real podia existir, senão o compromisso de manter a República, até o momento de restituí-la ao país na pessoa dos seus representantes, encarregados por ele de recebê-la de nossas mãos, e dar-lhe constituição definitiva.”

“Sustentar, pois, a Revolução, isto é, assegurar, durante o período intercalar, a paz, a ordem, e o crédito: eis até onde nos era possível a unidade coletiva nas intenções e nos atos. Ora, sempre nos pareceu que o maior de todos os riscos, para a ordem revolucionária, para o crédito do movimento republicano, seria a dissolução do Governo Provisório por hostilidades intestinas entre os seus membros. Ninguém poderia calcular a que fados seria arrastada a Revolução, a que perigos se veria condenada a República, se o Governo Provisório se desorganizasse antes de formulado o projeto de Constituição, celebradas as eleições e reunido o Congresso Constituinte.”

“Daí a deliberação, tácita, mas geral a todos nós, de deixar cada um aos outros a máxima liberdade na solução dos assuntos concernentes às suas pastas.”

Um ano depois, a resposta à crítica veio serena, tranqüila e bem construída. No calor da ocasião, no entanto, a reação foi outra. Rui Barbosa apresentou verbalmente a Deodoro o seu pedido de demissão - o primeiro de uma lista que seria extensa - que o marechal recusou nos mais positivos termos. O próprio Rui nos fala:

“Da minha conservação no governo fiz sempre o mínimo caso possível. Desde que ela me parecia tornar-se obstáculo à autoridade do chefe do Estado, à harmonia entre os meus colegas, ou aos interesses da obra republicana, apressava-me em oferecer, exigir, ou dar a minha demissão, como desenganche imediato.”

Sabia Rui, entretanto, que suas atitudes estavam de acordo com a vontade do marechal Deodoro, e que este não aceitaria sua demissão do ministério. Jogava com o pedido de demissão no sentido de forçá-lo a se pronunciar publicamente em defesa de seus atos à frente da pasta da Fazenda.

No dia 27 de janeiro seguinte, regressando de Petrópolis, Rui encontrou-se com Antônio Azeredo, que lhe pôs a par da persistência com que Benjamim Constant o havia procurado. A pedido de Deodoro, buscava promover uma conciliação entre Rui e o ministro da Agricultura, como forma de acalmar os ânimos dentro do governo. Sentindo que seria impossível tal objetivo, ali mesmo Rui escreveu a Deodoro, considerando-se exonerado, livrando o chefe do governo de qualquer obstáculo que houvesse a uma ação que desejasse adotar.

Azeredo levou a carta a Deodoro e este a devolveu a Rui, recusando, mais uma vez, a sua exoneração. Não tendo sido aceita a demissão, e ante a impossibilidade de um acordo, o ministro do Interior, Aristides Lobo, aventou a hipótese de uma demissão coletiva dos ministros civis, a ser apresentada na conferência agendada para 30 de janeiro.

Comunicado por Azeredo em sua residência, às duas horas da tarde do dia 30 de janeiro, Rui Barbosa decidiu, antes, pelo envio de uma carta a Aristides Lobo, dando a sua demissão de membro do Governo Provisório e declarando que não compareceria à conferência ministerial daquela noite. Chegando o ocorrido a Deodoro, este tornou a não aceitar a demissão e mandou exigir a presença de Rui na conferência, por não prescindir de seus serviços na pasta da Fazenda e no governo republicano.

Reunido o ministério, então, às oito e meia da noite de 30 de janeiro, em conferência que se estendeu até as três da manhã, durante quase cinco horas seguidas Rui expôs e defendeu perante os membros do Governo Provisório a sua reforma bancária. Ao cabo da exposição, o Dr. Campos Sales apresentou duas emendas, uma delas reduzia à metade o montante das emissões e a outra subdividia a região bancária do norte em três partes, e a do sul em duas.

Acerca dessa proposta conciliadora de Campos Sales, apresentada na conferência de 30 de janeiro de 1890, disse Rui:

“Anuí imediatamente a esse arbítrio. Anuí; porque ele respeitava absolutamente o mecanismo da reforma de 17 de janeiro, mantendo o mesmo sistema de emissão, a mesma organização bancária, a mesma orientação financeira. Anuí, porque ele não interessava à essência do regime instituído por mim: apenas o modificava acessoriamente em um dos pontos, nos quais me era evidente que o tempo havia de dar-me, como deu, completa razão, e restituir as coisas ao estado em que eu as pusera.”

“Quanto às emissões, (...), frívolo seria opor-me a uma diminuição na importância total delas, quando esta não se destinava a ser lançada na circulação de um jato, e quando, além do mais, era persuasão minha que a experiência havia de mostrar aos meus próprios colegas a insuficiência dos limites fixados pela emenda.”

“Eu tinha a mais entranhada convicção de que os meus colegas haviam de retratar-se, aproximando-se outra vez dos algarismos primitivos no cálculo das emissões toleráveis pelo país. Mas estava longe de imaginar que os meus presságios se verificassem tão depressa, (...)” (BARBOSA, 1892, p. 358/9 e 364).

Ao final da reunião, às três horas da manhã, estavam todos os jornalistas das principais folhas de notícias aguardando ansiosos do lado de fora. Antes que saísse o ministro da Agricultura, Demétrio Ribeiro, Aristides Lobo o interpelou: -“Tens alguma coisa que dizer?” - “Não tenho.” Desse modo, ficou ali atestada e publicada em todos os jornais do dia 31 de janeiro a solidariedade dos membros do Governo Provisório aos decretos de 17 de janeiro.

E João Mangabeira nos revela outros resultados daquela reunião:

“E a Antônio Azeredo, Lauro Sodré, Jaime Benévolo e Serzedello [Corrêa], Benjamim Constant assim falou: ‘Diante da brilhante defesa do Rui e da pálida acusação do Demétrio, não pude deixar de aceitar o decreto de 17 e aplaudir o seu autor, cuja capacidade sempre apreciei.’ Pouco depois Demétrio demitia-se.” (op. cit., 1999, p. 46).

Apesar da solução conciliadora alcançada na reunião de 30 de janeiro, e mesmo após o desligamento do principal opositor, Demétrio Ribeiro, a pressão contra Rui e contra sua permanência no ministério, disfarçada por detrás da guerra contra a reforma bancária, continuava e aumentava a cada dia. Foram tantas as investidas contra ele que mereceu de Quintino Bocaiúva a alcunha de *pára-raios do Governo Provisório*.

Na esteira dessa hostilização se associava, a esta altura, uma maior pressão sobre o ministro da Fazenda por mais emissões. Havia um clima de desconforto geral, nos primeiros meses após implantada a reforma bancária. No dia 6 de março de 1890, Rui escreveu ao marechal alertando-o do perigo que corria a República caso ele permanecesse no Ministério da Fazenda em meio àquele descontentamento que tomava o país. Como Deodoro não cedeu aos seus apelos, o ministro da Fazenda lançou mão do Decreto nº 253, de 7 de março de 1890, aumentando a emissão em mais 100 mil contos de réis, somando-se aos 200 mil contos permitidos pelo decreto de 17 de janeiro, emendado em 30 de janeiro.

A princípio as críticas eram ao excesso de emissão, projetadas por Rui Barbosa em 450 mil contos. O decreto conciliador de Campos Sales, produzido na conferência de 30 de janeiro, havia reduzido aquele montante para 200 mil contos. Agora, menos de 40 dias depois, a gritaria geral reclamava por mais emissões. Rui Barbosa, então, cedeu e devolveu ao plano original 100 mil contos dos 250 mil que fora obrigado a cortar. As coisas estavam voltando *ao estado em que Rui as pusera*. Os números aproximavam-se *outra vez dos algarismos primitivos* que Rui fixara Era, mais uma vez, a confirmação da antevisão de Rui Barbosa. Enquanto ele fazia a História, os seus contemporâneos pareciam apenas acompanhá-lo, uns admirando, outros, criticando.

No dia seguinte ao da emissão do decreto, 8 de março, Rui comunicou a Deodoro um novo pedido de demissão, o quarto, também não aceito pelo chefe do governo. Na verdade, Deodoro não se dispunha a governar sem o auxílio de Rui Barbosa. O marechal tinha o ministro como um de seus mais importantes colaboradores, tanto que o havia feito seu vice-chefe.

Sobre as preferências de Deodoro, Rui, modestamente, dizia:

“Da benevolência com que o chefe da ditadura me principiou a considerar, não sei a origem. Por essa fortuna fiz tanto quanto pela da detestação, que a outros tenho merecido.” (BARBOSA, 1892, p. 377).

E por muito pouco Rui Barbosa não atingiu a chefia do Governo Provisório. No dia 6 de maio de 1890 recebeu em sua residência uma carta de Deodoro, na qual o marechal resignava a chefia do Estado, transferindo-a a Rui, e declarava a intenção de voltar ao quartel para cumprir seu papel de leal servidor do país.

Caso se confirmasse aquela notícia, que pegou Rui ainda de pijamas, a situação da República iria se agravar sobremaneira. Rui, então, vestiu-se, apressadamente, mostrou a carta a sua mulher, Maria Augusta, e a um seu auxiliar de confiança, Tobias Monteiro, e partiu, às 8 horas da manhã, para o palácio Itamarati, a fim de conversar com Deodoro. Ali teve com o chefe do governo uma longa e grave audiência, na qual expôs ao marechal os riscos de sua atitude e os compromissos que assumira para com a Revolução, tendo conseguido, ao cabo, convencê-lo a voltar atrás na intenção de sua renúncia.

Por esse episódio isolado já seria possível compreender o caráter do ministro da Fazenda Rui Barbosa: espírito sempre voltado à justiça e à verdade, coerente nas atitudes, desapegado de poder. Teve nas mãos o cargo máximo do país e dele se desvencilhou, por entender que o prejuízo à nação seria muito grande com a renúncia de Deodoro.

Poucos dias depois, ainda no mês de maio, em conferência ministerial realizada no dia 14, Rui Barbosa apresentou novamente sua demissão do Ministério da Fazenda. Dessa vez, o propósito era o de evitar a perturbação da calma política e a ruptura do equilíbrio entre os estados, alvoroçados que estavam com a deposição, ocorrida a 13 de maio, do governador do Rio Grande do Sul, Francisco Silva Tavares, em episódio cuja culpa foi atribuída à questão da reforma bancária promovida por Rui Barbosa. Novamente Deodoro, dessa vez acompanhado de todo o ministério, recusou a demissão de Rui.

O constrangimento, no entanto, era enorme e crescia a cada dia. Os atritos se sucediam e Deodoro buscava meios de contornar a situação. No final do mês de maio de 1890, achavam-se reunidos no Paço de São Cristóvão representantes dos governos argentino e brasileiro, em solenidade organizada por aquele país com o fim de condecorar brasileiros por sua atuação na guerra do Paraguai.

Deodoro, visando obter um melhor entrosamento do ministério, em face dos desentendimentos que já vinham se agravando, decidiu conceder honras de general de brigada aos ministros civis, entre eles Rui Barbosa. Numa atitude ingênua, imaginou, talvez, que se todos se tornassem militares o consenso seria facilitado. Rui, no entanto, jamais se utilizou daquele título, “habituação a não me orgulhar com troféus de batalhas que não pelejei”.

Desprovido de ambição pelo poder e por títulos dessa natureza, o único motivo que ainda o prendia ao governo era o desejo de concluir a redação do texto da Constituição. Consta da ata de 22 de junho de 1890 que, aprovado o projeto e assinado o decreto, tratou-se de persuadir Rui Barbosa a permanecer no governo, tendo partido do próprio marechal Deodoro um “apelo ao patriotismo do Sr. General Rui Barbosa, no sentido de continuar o mesmo no Governo, sejam quais forem as exigências em contrário”.

Mas as “exigências em contrário” eram muitas; as críticas que lhe eram dirigidas eram ácidas, ferozes, e tocavam nos brios daquele homem sério, probo, que não admitia injúrias e calúnias. Em 5 de agosto, novamente Rui Barbosa pediu demissão e Deodoro não aceitou, comunicando-lhe mediante carta enviada por intermédio de Francisco Glicério. Daí a dez dias, em 15 de agosto, nova carta contendo pedido de demissão, agora em função do atrito causado entre Rui e Deodoro por conta da nomeação de um tesoureiro para a alfândega de Alagoas, José de Sá Peixoto, a pedido de Floriano Peixoto, contrariando os interesses do governador de Alagoas, irmão do marechal Deodoro.

Definitivamente decidido a se afastar do governo, no dia 17 de agosto Rui Barbosa renunciou, por carta, ao cargo de vice-chefe do Governo Provisório, nomeado que fora por Deodoro em 31 de dezembro de 1889, e que somente aceitara no intuito

de “rebater a increpação de exclusivismo militar, irrogada à revolução pelos seus inimigos”. Com a renúncia de Rui, Deodoro nomeou para seu vice-chefe o marechal Floriano Peixoto.

Mais adiante, a 11 de novembro de 1890, novo incidente faria Rui pedir sua demissão do cargo de ministro da Fazenda, desta feita no caso da concessão Carneiro Brandão, de direitos federias de exportação de café. Depois de muito relutar em conceder a revogação que Rui Barbosa pedira, Deodoro finalmente cedeu, em correspondência enviada no dia 12 de novembro, pela qual manteve-se Rui no governo.

Nessa ocasião Rui Barbosa já havia sido eleito, em 15 de setembro, senador à Constituinte, pelo estado da Bahia, com posse prevista para 15 de novembro. Apesar de, ao longo de sua vida, haver renunciado à cadeira de senador por mais de uma vez, desde aquele 15 de novembro de 1890 até o dia de sua morte, em 1º de março de 1923, Rui Barbosa jamais deixaria de ocupar uma vaga no Senado da República, tendo abrilhantado aquela Casa com sua luz por quase 33 anos.

Instalada em 15 de novembro a Assembléia Constituinte, os atritos dentro do governo se tornaram mais graves. É que até então havia como elemento organizador na estrutura da República apenas o Governo Provisório. Ou se estava com ele, ou exonerava-se dele. A assembléia instalada parecia fornecer respaldo, suporte às dissidências, erguendo-se uma resistência à hegemonia de Deodoro.

Ainda não se concluíra o ano de 1890 e Rui Barbosa novamente se veria compelido a pedir demissão do ministério. Em dezembro daquele ano, na qualidade de ministro da Fazenda, Rui alienou uma propriedade do governo federal denominada Quinta do Caju. Informado, posterior e maldosamente, acerca de irregularidades na transação, Deodoro questionou o ministro da Fazenda por carta onde pedia esclarecimentos e mostrava-se desfavorável à transação efetuada, envenenado que já estava pelos inimigos de Rui.

Rui Barbosa respondeu-lhe, então, por carta também, que a matéria era da alçada administrativa do Ministério da Fazenda e que a resolvera adotando as cautelas apropriadas à regularidade e à moralidade da administração. E, finalmente, que o contrato estava feito e era irrevogável.

Numa atitude considerada por Rui como descortesia, Deodoro dirigiu-lhe uma resposta, por intermédio de um ajudante de ordens, o tenente-coronel João Carlos Lobo Botelho, em carta escrita em 15 de dezembro de 1890, na qual não considerava irrevogável o negócio por não ter sido consultado a respeito e porque o preço da venda havia sido muito inferior ao valor da propriedade, segundo afirmou.

Rui Barbosa, então, “obedecendo aos novos estilos”, enviou correspondência, em 16 de dezembro, não assinada por ele próprio, mas por seu auxiliar de gabinete, Tobias Monteiro, e dirigida não a Deodoro, mas, sim, a Lobo Botelho, solicitando rispidamente daquele que interpelasse o chefe do governo “a quem deve passar a pasta dos negócios da Fazenda, da qual se tem demitido”. Feito isso, comunicou a demissão aos colegas de ministério. E todos eles declararam que a exoneração de Rui seria a exoneração coletiva do gabinete.

Tomando conhecimento da resposta de Rui, Deodoro fez chegar às suas mãos correspondência solicitando que fosse o ministro ao palácio Itamarati, para uma audiência, agendada para o meio-dia de 19 de dezembro de 1890. Rui respondeu verbalmente ao emissário que não estaria presente, pois não aceitava tal conferência, que viesse a questionar atos seus, de sua administração, consumados, e que qualquer que fosse a atitude do governo, se considerava definitivamente exonerado.

O tempo se escoava e a resposta formal de Deodoro sobre a demissão solicitada não chegava, senão através de contatos informais com o secretário de governo, Fonseca Hermes, que afirmava estar o marechal com uma carta pronta para passar às mãos de Rui, encerrando o episódio da venda da Quinta do Caju. Rui, então, escreveu a Deodoro, em 20 de dezembro, por meio de Fonseca Hermes, dizendo que a pasta encontrava-se sem ministro havia três dias, e que não compreendia a significação daquela delonga.

No mesmo dia 20, Rui recebeu de Deodoro a resposta que aguardava, em correspondência, segundo ele, “reparadora e cordial”, na qual Deodoro dizia que não concedia sua exoneração porque satisfeito com as explicações que haviam sido dadas sobre a transação, considerava encerrado o incidente, nada mais havendo a resolver.

Depois que Rui já se havia afastado do governo, o ministro da Fazenda que o sucedeu, Tristão de Alencar Araripe, ao publicar relatório no Diário Oficial, mencionou o incidente:

“O então chefe do Governo Provisório não teve notícia da venda da Quinta do Caju. Não a autorizou, nem se tratou de semelhante objeto em reunião de ministros sob a presidência do mesmo chefe. A venda foi operação que exclusivamente correu pelo Ministério da Fazenda, então a cargo do Sr. Rui Barbosa”.

Em resposta, Rui Barbosa tornou público o episódio, inclusive apresentando as correspondências trocadas entre ele e o chefe do governo, reunindo tudo em artigo publicado no dia 17 de abril de 1891, cujas revelações fizeram calar a boca dos inimigos difamadores. Esse documento, por sinal, não sofreu nunca nenhuma contestação oficial, considerada, portanto, como verdade absoluta toda a versão contada por Rui.

Mas antes de deixar o governo, uma última e definitiva acusação pesaria sobre ele. Na condição de ministro da Fazenda, Rui Barbosa mostrou-se contrário às posições de Deodoro no que dizia respeito à garantia de juros para a concessão de serviços públicos, especificamente do porto das Torres e das obras hidráulicas e melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro. Deodoro agendou uma conferência ministerial para 16 de janeiro, transferida depois para o dia seguinte, 17, na esperança de que Rui comparecesse, já que mencionara não poder estar presente no dia 16.

Em correspondência datada de 17 de janeiro de 1891, Rui escreveu a Deodoro desculpando-se por não poder comparecer à conferência ministerial agendada para aquela noite, por motivo de saúde, e na mesma carta já encaminhava expedido o seu parecer acerca do assunto que seria discutido na reunião, manifestando-se contrário à garantia da concessão. Deodoro não se conformou com a recusa e no mesmo dia, à tarde, Rui Barbosa, comunicado dessa atitude do chefe, escreveu-lhe outra carta, reafirmando a impossibilidade de comparecer à reunião e oferecendo sua demissão.

Inconformado com a saída de Rui do ministério, Deodoro viu a demissão de seu ministro da Fazenda transformar-se na demissão coletiva de todo o seu ministério civil, decidida naquela conferência de 17 de janeiro, mas somente efetivada a 20 de janeiro seguinte.

A verdade é que a postura de Deodoro, monarquista, não se coadunava com a de seus ministros republicanos, causando atritos constantes, chegando ao ponto em que não foi mais possível evitar a demissão coletiva. O episódio enfraqueceria Deodoro, levando-o ao tumultuado fechamento do Congresso e à renúncia meses depois, em 23 de novembro de 1891.

Quanto a Rui, deixava o ministério, deixava o Governo Provisório, e deixava gravada a marca profunda de sua atuação e de seus trabalhos no início da organização da República, muitos dos quais ainda hoje se conservam. De sua passagem pelo Governo Provisório ficam registradas a honradez devotada ao alto cargo que assumiu e o completo desapego às vaidades do poder, sobrepondo a causa da República e a sua edificação acima de todas as outras, como ele próprio mencionou em seu *Manifesto à Nação*, jamais contestado:

“A realidade aí fica, historiada nas suas feições características. Por ela o país verá o depoimento dos meus colegas, do meu chefe, a meu respeito, no procedimento deles para comigo.”

“Verá como fugi das camarilhas, como repudiei as vantagens da privança pessoal, como pratiquei a lealdade, como desprezei o poder, como servi à República.”

## **2. O julgamento do ministro da Fazenda: manifestações contra e a favor**

Passado, então, pouco mais de um ano desde a posse, Rui Barbosa deixou o Ministério da Fazenda. Apesar do pouco tempo em que esteve à frente das finanças brasileiras, Rui foi, sem sombra de dúvida, o ministro que mais realizações produziu, e também o que mais polêmica causou. Segundo Aliomar Baleeiro (op. cit., p. 7), “o mais discutido dos ministros da Fazenda foi e continua a ser o homem de Estado que ali permaneceu apenas quatorze meses (...)”.

Mas apesar do burburinho que se criara em torno de sua gestão, Rui sempre se manteve calmo, tranqüilo. A tarefa a que se propusera realizar no Governo Provisório era imensamente maior que a agitação que circundava o ministério, maior que o jogo de vaidades e a politicalha que envolviam a República em seus primórdios. De temperamento introverso, avesso aos mexericos, trabalhador incansável, o ministro da Fazenda Rui Barbosa “(...)acompanha, tranqüiliza e anestesia a desconfiança internacional, alimentada pelos monarquistas na Europa (...)” (id., p.8) e além de todas essas atividades, ainda “(...) supervisiona os colegas como um chefe de gabinete; acolhe as reclamações da praça em pânico; sustenta a cotação do câmbio em delíquio (...)” (id., p. 9). Somente uma coisa ia pela mente do ministro da Fazenda: a sua grande obra de organizar as finanças do país e permitir uma transição tranqüila do Império para a República.

Lembra Humberto Bastos, em sua obra *Rui Barbosa, ministro da independência econômica do Brasil* (p. 13), que a atuação de Rui foi pautada pela busca de uma “nação rica e forte, econômica, social e politicamente – foi a sua diretriz intelectual”.

Mas os problemas interpostos ao seu programa de governo eram muitos. “Difícil para um homem, muitas vezes, é compreender os problemas de sua época”, disse Bastos. De fato, há inúmeros fatores que impedem tal compreensão, mas Rui conseguiu superar todos eles e vislumbrou com clareza o seu papel naquele momento de transição, no sentido não só de dar um arcabouço financeiro à República recém-implantada, mas também de “dar um conjunto de leis de sentido nacional ao país, aproveitando as melhores lições estrangeiras” (id., p. 17).

Igualmente difícil, muitas vezes, para um homem público é ser compreendido pelos de sua época. E Rui foi, talvez, o mais incompreendido de todos os ministros da Fazenda. Seu plano financeiro logo deu ensejo a grande polêmica, conquistando críticos e defensores. Como bem disse Humberto Bastos (p. 111/2),

“Um administrador com a audácia reformista e criadora de Rui Barbosa não poderia deixar de suscitar grandes divergências. Principalmente se, numa retrospectiva, levarmos em conta em que ambiente esse administrador iniciava as suas reformas: instabilidade política nas províncias; incompreensão por parte dos colegas do ministério; pressões internacionais; fortes interesses em jogo. O país, que até aquele momento havia sido guiado pelos tentáculos visíveis e invisíveis dos banqueiros internacionais, sentia de uma hora para outra o peso de uma poderosa inteligência e de uma força de vontade invencível, dispostas a remover os maiores obstáculos para a execução de um programa.”

Vejamos, então, quais foram os principais juízos emitidos, contra e a favor da gestão de Rui Barbosa no Ministério da Fazenda.

### **3. As críticas à política financeira**

Inúmeras foram as críticas dirigidas à gestão de Rui. Diziam os seus desafetos que no Ministério da Fazenda Rui contradizia a campanha oposicionista que pregava no *Diário de Notícias*, adotando, no ministério, atitudes inversas às que fizera publicar no jornal. Um desses críticos, talvez um dos mais acirrados que Rui já teve, foi o senador Ramiro Barcellos, que o acusou por diversos atos praticados no Ministério da Fazenda. Em resposta a um dos ataques do senador, Rui Barbosa se pronunciou por intermédio do segundo artigo da longa série conhecida como *Manifesto à Nação*, publicado entre 20 de janeiro e 1º de fevereiro de 1892, por ocasião da renúncia à cadeira de senador pela Bahia.

Considerando injustas as acusações, Rui revidava ao senador no que dizia respeito “às contradições entre a minha linguagem de jornalista e os meus atos de ministro; os fatos de minha vida ministerial associados ao decreto de 17 de janeiro de 1890”.

Fundamentando-se nessas contradições (que Rui preferia denominar evoluções), diziam seus críticos que ele era um homem a quem a experiência nada ensina, mas dessa acusação Rui se defendeu, argumentando:

“A nós, como responsáveis pelo patrimônio da revolução, (...), nos basta podermos lembrar que não houve uma só, nesta série de reformas financeiras, a que não respondessem do seio do povo efusões, cada vez maiores, de energia, atividade e bem-estar. Nenhuma delas operou ruínas. Todas deram em resultado esse impulso crescente de trabalho reconstrutor e confiança no futuro. Do que se fez, nada se inutilizou. Cada ensaio encerrado foi um progresso, uma facilidade conquistada para o imediato.”

“Se variamos rapidamente, foi porque depressa se sucediam as situações, se multiplicavam as necessidades, no curso deste ano, em que vivemos muitos anos e transpusemos uma extensão de desenvolvimento incalculável, que mais tarde se medirá com espanto.” (BARBOSA, 1891, p. 82/3).

Diversos exemplos poderiam retratar a intensa campanha que se desenvolveu contra Rui Barbosa no Ministério da Fazenda, mas o espírito da oposição pode bem ser resumido nestas palavras de Oswaldo Fettermann,

“É nessa atmosfera de desconfiança, de intrigas, de desentendimentos, de rivalidades, imprópria, portanto, para uma administração profícua; é num meio em que os maledicentes já começavam a boquejar na honestidade do superintendente de nossas finanças, abalando-lhe, dessa forma, a popularidade honrosamente conquistada em ásperas pelejas; é num ministério, num gabinete que desde o começo já se ia desagregando por desinteligências intestinas ou colisões sectárias; é, em síntese, num clima sobremodo bravio e tormentoso que se desenvolveu quase toda a gestão ministerial de Ruy.” (FETTERMANN, 1950, p.11).

#### **4. Revisando os antigos conceitos**

Com o passar do tempo, surgiram vários defensores do plano financeiro de Rui Barbosa. João Mangabeira menciona um que é expressivo, determinante (op. cit., 1999, p.56):

“E, ainda não há muitos dias [em 1943], uma das maiores sumidades que temos tido em assuntos econômicos e financeiros, o Sr. Cincinato Braga, me dizia:

‘Quanto mais estudo o plano financeiro do Governo Provisório, mais me convenço de que a ação de Rui Barbosa, em sua pasta, foi genial. Desta opinião só poderá divergir quem nunca leu as exposições monumentais e os discursos exaustivos com que sempre fundamentou e defendeu seus atos de ministro’.”

Segundo avaliou Oswaldo Fettermann, na obra citada (p.3),

“(…) lembramos apenas o jornalista impertérito, ou o oposicionista infatigável na vigilância das coisas públicas, esquecido do ministro de Estado, cuja passagem pela pasta da Fazenda, no curtíssimo espaço de catorze meses, constitui, ao ver de um ou outro, o mais cabal e irrefragável testemunho de sua incapacidade administrativa, inépcia de tal maneira gritante que levou a um professor de economia da famosa Universidade de Harvard, J.F. Normano, a formular este duríssimo julgamento:

‘Ele admirava Alexander Hamilton, mas não possuía o seu espírito prático.’

‘Uma torrente de decretos, leis, regulamentos, reformas inundou o país. Não obstante todo o seu talento e brilhantismo, Ruy Barbosa foi um ministro da Fazenda sem valor. Ele batalhava contra as emissões de papel-moeda e o seu período foi de permanente emissão de papel-moeda; pelejava por uma melhor organização fiscal e só registrou contínuos déficits; ele testemunhou a queda das finanças brasileiras, especialmente impressionante depois do brilho dos últimos anos do império. Finalmente, declarou no relatório de 1891 que ‘os governos revolucionários não são, e nem podiam ser governos econômicos’. Podemos com propriedade aplicar ao período de Ruy Barbosa a definição dada por Sales Torres Homem à administração financeira de Sousa Franco (1857-1858): um carnaval financeiro.’

‘O primeiro ministro da Fazenda da República, o poderoso e erudito Ruy Barbosa, não acreditava na realidade do brilho financeiro do Império. Mas o desaparecimento desse brilho se verificou não sem o seu auxílio. No capítulo V a ação financeira de Ruy Barbosa foi devidamente descrita. A sua atividade no terreno especial da moeda e de banco foi ainda mais irritante. Ruy Barbosa começou com experiência, mas era bastante penetrante para perceber logo o fracasso: introduziu mudanças e reparos; organizou e reorganizou, criando conflitos entre as próprias idéias e princípios. Mas o pior de tudo foi que ele introduziu um espírito de desassossego e inconstância.’ (Evolução econômica do Brasil, título dado à tradução brasileira de Brazil – a study of economic types, ed. de 1945, págs. 165/6 e 227/8) ”.

Fettermann discorda dessa posição e lembra que o tom de crítica contido no estudo se esqueceu de levar em conta “os fatores propícios ou adversos que incisivamente influíram na implantação, desenvolvimento ou correção do plano de trabalho administrativo traçado por Ruy” (id. , p.4/5).

Esquecem-se os críticos, também, segundo o autor, de ponderar “os efeitos inibitórios ou retardatários das influências e das pressões, internas ou externas, exercidas fortemente por interesses contrariados, ressentidos ou sotopostos nas idéias e realizações do insigne baiano” (id. *ibid.*).

O grande exemplo dessas pressões eram os banqueiros internacionais, que “numa guerra surda e rancorosa, destinada a destruir, sufocar ou deter as legítimas aspirações de emancipação econômica de um povo moço, forçavam (...) a baixa do câmbio, luta a que se opõe a energia de seu temperamento combativo, e a cujas ameaças responde com firmeza neste telegrama endereçado à nossa legação em Londres”:

“Bancos não têm razão nenhuma. Pelos seus estatutos aprovados governo brasileiro, eles se obrigaram obedecer leis e regulamentos existentes, ou que de futuro se decretassem. Não lhes faltarão advogados para lhes dar outro parecer, porque os há para tudo; mas a verdade jurídica é esta. Governo Provisório não pensa hostilizar bancos estrangeiros, mas não lhes pode consentir posição privilegiada de, sem capitais no país, viverem de especulações constantes sobre o câmbio, como agora estão fazendo, em prejuízo do comércio, do tesouro e do crédito nacional. Se quiserem fechar, não nos farão falta.” (MANGABEIRA, 1999, p. 52).

De fato, Rui Barbosa não podia dizer que gozava da simpatia dos banqueiros internacionais, tanto que, quando pretendeu utilizar um crédito de 5 milhões de libras que o ministro da Fazenda anterior, o visconde de Ouro Preto, havia ajustado em 11 de julho de 1889 com um sindicato europeu, por intermédio do Banco Internacional, lhe foi respondido que o contrato estava nulo, por haver mudado o ser moral de uma das partes contratantes.

Anos depois, discursando no Senado, em 13 de janeiro de 1892, Rui criticava a pressão que os agentes financeiros internacionais exerciam sobre o Brasil, sobre o Governo Provisório e sua política de prescindir do crédito externo:

“Agora sei que, pelo contrário, o meio de nos recomendarmos ao mercado monetário dos dois continentes é endividarmo-nos, especialmente se nos endividarmos em Londres. Isso traz ouro, dá-nos a bem-aventurança de uns meses de câmbio alto, e estreita a tutela paternal de Lombard Street sobre nós.” (BARBOSA, 1892, p.232).

Mas os anos se passaram e, segundo Mangabeira, “serenadas as paixões”, vimos consagrar-se a “excelência do plano destruído”. Menciona o autor, em sua obra, diversas opiniões daqueles a quem denomina “competentes”, muitos dos quais teriam antes sido críticos acirrados de Rui. Vejamos alguns trechos:

“Era Murtinho, num relatório que dizia ‘conter verdades profundas e amargas’, voltando a adotar uma das medidas principais daquele plano [a cobrança dos direitos de importação em ouro], e publicando o quadro das emissões, no qual se patenteava que fora Rui quem menos emitira, e assim mesmo em emissão bancária e sobre lastro.”

“Era Felisbello Freire, seu inimigo pessoal, dizendo em 1905 que ‘se o programa financeiro de Rui houvesse sido executado pelos seus sucessores, já estaríamos no regime metálico’.”

“Era Barbosa Lima, àquela época ainda não aliado a Rui, apoiando Felisbello e exclamando que o ‘programa fora caluniado’.”

“Era, em 1906, Vieira Souto escrevendo que ‘se a medida tivesse sido tomada, como pretendeu fazer Rui Barbosa, a depreciação da moeda não teria tido necessidade de passar pelo vexame da moratória, concedida pelo *funding* de 1898’.”

“Era Ramiro Barcelos, o seu principal adversário no Congresso, de 90 a 92, penitenciando-se e proclamando que ‘o mal da República foi nós, os históricos, não termos compreendido logo a grandeza de Rui’.” (MANGABEIRA, 1999, passim).

Também Batista Pereira, em sua obra, não se conforma com o julgamento de Rui (op. cit., p. 46):

“Está mal contada a história financeira do Governo Provisório. Quando se fala nesse período, acodem tristemente ao espírito de todo o mundo as palavras fatídicas: Emissões! Encilhamento!

“Como se explica que a reputação de ‘grande emissor’, de ‘pai do encilhamento’ tenha tanto tempo chagado o nome de Rui ? Como se explica a aderência ulcerante dessa túnica de Nesso?”

“Ora, o que muita gente esquece, influenciada ainda pela campanha anti-ruísta, que tanto tempo foi o grande canhão contra-revolucionário, é que vinham de longe as perturbações financeiras que encheram de destroços e ruínas os primeiros anos da República.”

Mas de todos esses conceitos revisados, talvez o mais completo e o mais contundente pronunciamento a favor do plano financeiro de Rui tenha sido aquele publicado no *Jornal do Commercio*, em 1908, então sob a direção de José Carlos Rodrigues, segundo Mangabeira um dos nossos maiores técnicos em política financeira:

“Coube ao Dr. Rui Barbosa, no Governo Provisório, o posto mais árduo e mais precário. Agora, que já serenaram as paixões e já existe uma geração capaz de julgar os homens e as coisas daquela época, pode-se bem aquilatar da soma enorme de dificuldades e embaraços que tinha de vencer o ministro da Fazenda, que tomava sobre os ombros a missão extraordinária de liquidar as finanças do Império centralista e de organização do novo regime, que, pelos seus compromissos anteriores, estava obrigado a remodelar tudo, a criar um mundo novo, em que a liberdade fosse a égide do trabalho. Grande e vária era, naturalmente, a massa de interesses que assim se havia de ferir, que assim se havia de criar, que assim se havia de entrecocar. Choviam raios sobre a cabeça do ministro da Fazenda, mas é fácil hoje verificarem todos a resignação, a nobreza, o desprendimento, com que ele sofria aqueles ataques tremendos, prosseguindo com serenidade o plano que se traçara, com o espírito prudente de homem de governo, que sabe ceder nos detalhes, que sabe avançar quando conquistada a opinião. A segunda fase do governo ditatorial do ínclito marechal Deodoro caracteriza-se pela destruição sistemática do que fez a primeira. Se, no terreno político, foi isto que gerou a série angustiosa de golpes de mão e revoluções armadas, que encheram dez anos de vida da República, no terreno financeiro foi isto que determinou a ruína em que nos vimos em 1898, e da qual só logramos sair, voltando àquilo que constituía a medida capital do programa Rui Barbosa: o imposto em ouro.

“O plano que ele concebera, traçara e entrara a executar, destruiu-o desde logo o governo que sucedeu ao da Revolução, e acabaram de destruí-lo os governos seguintes, quando, acossados por necessidades imperiosas que não souberam evitar, nem remediar, absorviam os lastros das emissões depositadas no Tesouro, e transformavam a Caixa de Amortização em cornucópia, donde corriam aos milhares as notas do Tesouro, emitidas sem lastro, nem garantia.” (MANGABEIRA, 1999, p. 57).

Mas, então, postos assim lado a lado, o que representam esses julgamentos, contrários e favoráveis à gestão de Rui Barbosa ? Percebe-se, nitidamente, um movimento de revisão histórica do julgamento de Rui. Comparando os diversos pontos de vista proferidos a respeito de sua atuação como ministro da Fazenda, reponta forte, segundo Lamounier (p. 74), na chamada vertente revisionista,

“(…) que a turbulência financeira do início da República não foi consequência da política financeira de Rui, e sim herança de vários fatores que levaram a intensa demanda por moeda, na última década do Império, desembocando no chamado encilhamento, que Rui ‘herdou, combateu e procurou extinguir’.

Em reforço a esse argumento, Lamounier aponta, ainda, um aspecto no qual enxergou uma opinião de consenso, e que pode ser considerado como determinante para o julgamento da gestão do ministro da Fazenda Rui Barbosa (p. 75/6):

“Um ponto sobre o qual não cabe muita dúvida é que a política financeira de Rui teria sofrido o forte condicionamento da turbulência política então reinante. De fato, não há como ignorar o grave risco de crise política em que se estaria incorrendo, a curto prazo, se o início do regime republicano coincidissem com uma forte contração da atividade econômica, capaz de minar a sua legitimidade e colocá-lo em situação até menos favorável, aos olhos do público, do que os últimos anos da Monarquia.”

Mas antes de nos considerarmos preparados para proferir o julgamento do ministro da Fazenda Rui Barbosa, ouçamos, ainda, o que o próprio Rui deixou em defesa de sua gestão.

## **5. A defesa de Rui**

Ao deixar o Governo Provisório da República que auxiliara a proclamar, Rui Barbosa recolheu-se em descanso, recuperando a saúde que se abalara com as constantes lutas que teve de enfrentar no Ministério da Fazenda. Decidido a exercer a advocacia, atividade tantas vezes adiada em face dos problemas políticos, não vislumbrava, porém, que a consolidação da República, processada primeiro por Deodoro, e em seguida por Floriano, iria arrastar o país por um itinerário pontilhado de sangrentos conflitos, marcado pelo terror da ditadura, que acabaria por forçá-lo a deixar o país, anos depois, ameaçado de morte, exilado da pátria que dia a dia ajudara a construir.

Passados já quase dez meses desde que deixara o governo, seus inimigos - mesmo fora da Fazenda ele ainda os mantinha - continuavam a pôr sobre ele a culpa de todos os males que enfrentava o país republicano. Rui, que até então a tudo ouvira calado, decidira-se a se defender dos ataques, e planejara utilizar-se da tribuna do Senado para tal.

Decidido a rebater as críticas a ele dirigidas, no dia 3 de novembro de 1891 Rui Barbosa começou a fazer, da tribuna do Senado, a defesa de sua gestão na Fazenda. Tomando a palavra, proferiu longo discurso, intitulado *O papel e a baixa do câmbio*, no qual foi constantemente aparteado por seus inimigos, e que por isso mesmo teve duração de quatro horas, tendo ocupado toda a hora destinada ao expediente. No discurso, relata Rui, magoado, que “o homem, a quem coube a missão de desmontar o plano político das finanças da monarquia, não podia esperar misericórdia do monarquismo revivescente” (BARBOSA, 1892, p. 8/9).

No mesmo discurso, menciona Rui que encontrou, na administração da Fazenda, as maiores dificuldades, entre elas:

- a) Um empréstimo interno de 100.000 contos de réis, estatuído pelo decreto de 27 de agosto de 1889;
- b) os bancos de circulação metálica, projetados pelo regulamento de 6 de julho de 1889; e
- c) o resgate do papel-moeda, estipulado com o Banco Nacional no contrato de 2 de outubro de 1889.

Encerrado o expediente do Senado, Rui interrompeu o discurso, em função do adiantado da hora. Pretendia prosseguir no dia seguinte, já que, segundo suas próprias palavras, “a defesa está sempre, a respeito da acusação, na razão necessária de muitos para um. Uma só proposição exigirá talvez um tratado em retorno”.<sup>7</sup>

Na noite daquele 3 de novembro de 1891, entretanto, a crise do governo chegara ao auge, e Deodoro dissolveu o Congresso, que somente seria reaberto com a renúncia do marechal e a posse de Floriano Peixoto, ocorrida em 23 de novembro seguinte. A defesa de Rui haveria de esperar um pouco mais.

Aparentemente debelada a crise com a posse de Floriano, e reaberto o Congresso, nos dias 12 e 13 de janeiro de 1892 Rui prosseguiu com a defesa que havia suspenso em 3 de novembro, proferindo, nesses dois dias, dois discursos sobre a reforma das finanças que promovera no Governo Provisório: no dia 12, *Bancos emissores*; no dia seguinte, *A reforma em projeto*. Disse Rui, explicando a crise (BARBOSA, 1892, p. 287):

“A despesa exagerou-se, mas essa culpa, que se liga menos às responsabilidades do Governo Revolucionário do que às anomalias de sua situação, é a menor das culpas, que as revoluções e as ditaduras estão, por sua natureza, fadadas a cometer, porque é a menos violenta, a menos duradoura, a mais reparável.

“A despesa excedeu-se (não pelo Ministério da Fazenda); mas os recursos cresceram também gigantescamente, graças, em grande parte, ao sistema de arrecadação aduaneira, criado, sob o Governo Provisório, pelo Ministério da Fazenda. A despesa descomediou-se; mas esse mal, de que ainda nenhuma revolução saiu indene, era o preço de benefícios, com que ainda nenhuma revolução se recomendou; era o mais benigno de todos os resgates, que se podiam estipular pela transição instantânea e incruenta entre duas formas opostas de governo; era o prêmio pago pela preservação de todos os direitos através de uma comoção, que transformava pelos fundamentos a política do país; era o tributo necessário da paz, primeira vítima de todas as revoluções e conquista magnífica da revolução de 15 de novembro.”

Os discursos causaram grande furor. Os principais jornais, como o *Diário do Comércio* e *O País*, traziam matérias elogiosas a respeito dos argumentos utilizados por Rui Barbosa em defesa de sua gestão à frente do Ministério da Fazenda de Deodoro.

Quanto à administração financeira do Governo Provisório, foi ela condensada, segundo Rui, “num grande órgão do jornalismo fluminense”, basicamente calcado em dois argumentos de seus adversários:

- 1º) “que nunca se aglomerou entre nós tamanha soma de papel-moeda”;
- 2º) “que nunca o câmbio nos foi tão desfavorável”.

Embora concordando com esses argumentos, respondeu-lhes Rui, vitorioso:

“1º) Que nunca o país necessitou de meio circulante em quantidade tão larga; porque a população, a produção, a remuneração do trabalho, a atividade fabril e comercial cresceram insolitamente, desproporcionalmente, incalculavelmente nestes últimos anos; e

---

<sup>7</sup> Pensamento de Rui Barbosa, extraído de discurso proferido no Senado, em 30/12/1914, coligido na obra *A Rui o que é de Rui*, de Naylor Bastos Villas-Boas, página 9.

2º) que, em toda a nossa história financeira, não há exemplo de pressão tão aniquiladora contra o câmbio, exercida por circunstâncias e elementos absolutamente alheios ao papel-moeda.” (id., p.122).

Essa questão do câmbio foi, durante muito tempo, um dos principais argumentos de seus opositores, que o acusavam de ter provocado, com as emissões de papel-moeda, uma excepcional desvalorização da moeda nacional frente ao dinheiro estrangeiro - a baixa do câmbio. Mas em seu Relatório trouxe à tona declaração de seu antecessor na pasta da Fazenda, Afonso Celso, o visconde de Ouro Preto, datada de 18 de março de 1879, que combatia as teorias metalistas da época e defendia as emissões lastreadas em papel e afirmava, perante a Câmara dos Deputados, que “o papel-moeda não influi para a baixa do câmbio”.<sup>8</sup>

É fácil observar que as próprias oscilações do câmbio eram argumentos em defesa de Rui. É bastante que as analisemos em confronto com os acontecimentos da época. Quando a emenda de 30 de janeiro de 1890 reduziu de 450.000 para 200.000 contos de réis a emissão concedida pelo decreto de 17 de janeiro, o câmbio, ao invés de subir, desceu cerca de três pontos, conforme declarou Rui em seu discurso (BARBOSA, 1892, p. 67). Mais adiante, a 8 de março, quando o Decreto n° 253 restituiu 100 mil contos à emissão original, o câmbio não caiu, pelo contrário, subiu no dia seguinte (BARBOSA, 1891, p. 314). Esses dados somente vêm provar que o aumento das emissões não pode ser considerado como causa determinante para a baixa do câmbio. Ao contrário, como ensina Rui Barbosa (id., p. 315):

“(…) as emissões, promovendo o movimento circulatório, dificultado pela falta de meio circulante, favorecem as operações do câmbio internacional, em vez de tolhê-las. Daí a alta do câmbio em seguida às nossas emissões, e, às vezes, a sua baixa em seguida ao recolhimento do papel.”

Outra questão acerca da qual Rui também foi muito questionado diz respeito ao montante de papel-moeda a ser emitido e posto em circulação, a princípio fixado por ele em 450 mil contos de réis. A respeito da soma considerada adequada, disse Rui (BARBOSA, 1892, p. 68):

“Como medir a quantidade de moeda metálica ou fiduciária? Como avaliar a sua graduação, com respeito às necessidades do país?”

“O meio circulante de um povo não se avalia pela sua quantidade, considerada em absoluto, mas sim - de um lado, pelo seu poder de circulação, isto é, pela maior ou menor facilidade com que ela gira no país; - de outro lado, pela economia que se faz, do seu uso direto, mediante os artifícios comerciais destinados a representá-lo, e dispensá-lo.”

Esses trechos, evidentemente, não são capazes de esgotar a defesa preparada por Rui Barbosa. Antes, revelam apenas uma pequena parte de suas idéias, de seu pensamento, da lucidez de seus argumentos. A análise completa de sua defesa implica em ler, em profundidade, as 464 páginas de seu Relatório apresentado em janeiro de 1891, e os seus discursos proferidos no Senado em 3 de novembro de 1891 e em 12 e 13 de janeiro de 1892, coligidos em sua obra *Finanças e Política na República*, composta de 475 páginas.

---

<sup>8</sup> BARBOSA, 1891, Relatório, página 313, reproduzido depois em *Finanças e Política*, 1892, página 65.

## 6. O principal legado às finanças públicas

Uma vez analisados os conceitos, favoráveis e contrários, e revivido o julgamento da gestão do ministro, cabe-nos, como último propósito, apreciar o que subsiste das idéias financeiras de Rui Barbosa. Nesse aspecto, Aliomar Baleeiro nos ensina que “da obra do ministro, no campo específico das finanças, pouco sobreviveu” (op. cit., p. 107). Sob a influência de diversos fatores, a maior parte das medidas adotadas por Rui Barbosa não foi adequadamente implementada. Ainda segundo Baleeiro, “a política de valorização do crédito público não encontrou continuadores inteligentes, de modo que o país não pôde se servir dos empréstimos governamentais como arma poderosa e civilizadora que outras nações manejaram com a maior destreza” (id. *ibid.*).

Não obstante a afirmação de Baleeiro, verifica-se que algumas das propostas de Rui foram acolhidas, ainda que tardiamente. O imposto de importação em ouro, por exemplo, que veio a ser a principal medida do governo de Campos Sales, cujo ministro da Fazenda, Joaquim Murinho, “apresentado sempre como o grande revisor das medidas de Rui” (BASTOS, 1949, p. 133), restabeleceu a sua cobrança.

Rui Barbosa já havia previsto em seu Relatório (p. 31/2):

“A situação que o pagamento dos direitos aduaneiros em ouro, por si só, cria aos futuros ministros da fazenda está bem longe de parecer-se com a que encontrei, e a que atravessaram todos os meus antecessores, presas continuamente do receio das baixas de câmbio, vítimas da posição de especuladores forçados entre os vaivéns do mercado cambiário, cativos do problema incessantemente proposto à sua sutileza, de apanhar as boas oportunidades, iludir as más ocasiões e suprir os vazios diariamente abertos pelas diferenças de câmbio no quadro normal dos orçamentos.”

“Futuros ministros das finanças virão talvez sentar-se comodamente nesta poltrona de resfolego, que a ditadura revolucionária lhes deixa, que ela lhes criou, para murmurar contra a política malfazeja das reformas, a que deverão a sobrançeria dessa posição confortável.”

A volta da cobrança dos direitos de importação em ouro, dez anos depois, medida adotada pelo presidente Campos Sales (1898 – 1902), que fora companheiro de Rui no Governo Provisório, era a confirmação do acerto da política do ministro da Fazenda e prova irrefutável da vitória de Rui.

Outras medidas de Rui Barbosa se integraram à vida do país, à economia brasileira, apesar de que seus efeitos, muitas vezes, se fizeram sentir de modo lento e gradual. O sistema bancário construiu-se dentro do sentido nacional e uma só moeda passou a circular no país, ao invés das quatro que coexistiam quando assumiu. O sonho industrializador de Rui Barbosa afinal se concretizou, ainda que longos anos depois.

Mas, acima de todas essas vitórias, a obra maior de Rui Barbosa em prol das finanças públicas brasileiras - o Tribunal de Contas - entrou em funcionamento logo em seguida à sua criação, apesar das diversas tentativas de corromper a idéia original.

O sucessor de Rui no Ministério da Fazenda, seu opositor, Tristão de Alencar Araripe, no relatório que apresentou em junho de 1891, incluiu um tópico intitulado *Tribunal de Contas*, que claramente visava dificultar a regulamentação e a instalação do tribunal criado por Rui (p. 52):

“O decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, criou este Tribunal no Ministério da Fazenda para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República Federal.”

“Para cumprimento do art. 11 desse decreto, nomeou meu antecessor uma comissão, que, pela importância e complexidade do trabalho, só nos últimos dias de sua administração pôde desempenhar-se dessa incumbência, apresentando o presidente o esboço de um projeto de regulamento (...)”

“Ou por falta de tempo para perfeito estudo desse projeto, (...), ou porque entendesse não dever autorizar a elevada despesa que ele exigia sem prévia decretação de fundos pelo Poder Legislativo, o meu antecessor não chegou a adotá-lo.”

Pelo início da exposição já se observa a maledicência propositada contra a administração de Rui Barbosa. Como é possível supor que Rui houvesse criado o Tribunal de Contas da forma como efetivamente criou, por decreto, premido pela urgência que requeriam as frágeis finanças da República que se implantava, e, ato contínuo, ficasse com um regulamento pronto nas mãos, protelando a instalação da Corte apenas porque a “elevada despesa exigida” não havia sido aprovada pelo Legislativo. É, de todo, inadmissível esse ataque despropositado à inteligência de Rui, sem falar na outra hipótese, de que talvez não houvesse aprovado o regulamento porque não dispôs de tempo para estudá-lo. Logo Rui Barbosa, que em apenas quinze dias revisou todo o texto da Constituição, para ficarmos apenas nesse exemplo de sua imensa capacidade de trabalho.

Mas do ataque à pessoa de Rui, passou o seu sucessor a atacar o decreto, procurando modificar a idéia concebida por Rui Barbosa:

“O decreto referido deu ao tribunal a faculdade de obstar o pagamento de despesas ordenadas pelos ministros, como pratica o da Itália; porque em França a fiscalização só é exercida de modo a impedir o pagamento de despesas excedentes aos créditos votados nos orçamentos.”

“O legislador constituinte parece ter-se inclinado ao sistema francês, afastando-se da escola que exige o exame prévio da autorização ministerial, pois não se encontra tal exigência nos termos da disposição citada na Constituição, mas sim a de serem as contas julgadas antes de prestadas ao Congresso” (id. *ibid.*).

Observe-se como é distorcida a interpretação do ministro quando diz que “o legislador parece ter-se inclinado (...)”. Ora, é fato notório que o decreto de criação do Tribunal, de 7 de novembro de 1890, é preexistente à discussão havida por ocasião da elaboração do texto final da Constituição, que afinal veio a ser promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Quando o Congresso constituinte tomou posse, em 15 de novembro de 1890, Rui já havia redigido e o Governo Provisório já havia editado o Decreto nº 966-A, de criação do Tribunal. Se houvesse qualquer intenção do legislador constituinte em inclinar-se para esta ou aquela forma de fiscalização, não seria

necessário que essa intenção ficasse implícita, como sugere o relatório do sucessor de Rui. À vista do decreto já publicado, poderia a Constituição dizer textualmente que o tribunal adotaria este ou aquele modelo de fiscalização. E não foi o que ocorreu. A Carta de 1891 dispôs apenas: *é instituído um Tribunal de Contas* (expressão que Rui criticou anos depois, em 1900, por entender que deveria a Carta dizer *é mantido*, posto que já existia) *para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legitimidade, antes de serem prestadas ao Congresso*.

Assim, além de completamente facciosa, a exposição do sucessor de Rui era, também, insistentemente avessa à verdade, uma vez que, apesar de criado o tribunal pelo decreto da lavra de Rui, em novembro de 1890, e depois disso *instituído*, em fevereiro de 1891, pela Constituição, vem o ministro da Fazenda, sete meses depois, em junho de 1891, e afirma, concluindo sua exposição:

“Parece-nos mais judiciosa esta opinião, e, adotada a modificação, não hesito em opinar pela necessidade de *criação do tribunal (...)*” (grifei).

Malgrado toda a oposição a Rui e todos os esforços em contrário à concretização de sua obra maior em benefício das finanças públicas brasileiras, apesar de não ter sido editado o regulamento do Tribunal de Contas na gestão de Araripe, foi ele finalmente aprovado, em dezembro de 1892, e instalada a Corte de Contas no prédio do Tesouro Nacional, em 17 de janeiro de 1893, na gestão do ministro da Fazenda Innocêncio Serzedello Corrêa. Desde então, apesar de haver passado por diversas reformas em sua constituição e em suas atribuições, tem o Tribunal desempenhado o seu papel, ininterruptamente, e a obra genial de Rui Barbosa pôde ser continuada por grandes e heróicos homens, como Dídimo Agapito da Veiga, Alfredo Valadão, Ruben Rosa, José Pereira Lira, e tantos outros, para chegar aos dias atuais, aí onde está, com os seus quase 110 anos de existência, sempre a zelar pelo dinheiro público, exatamente como sonhou e idealizou Rui Barbosa, modificado apenas, e naturalmente, em função da evolução imposta pelos novos tempos.

#### IV – CONCLUSÃO

Chegamos ao fim deste trabalho, no qual procuramos desvendar a visão financeira de Rui Barbosa e analisar a sua contribuição às finanças públicas brasileiras. Conforme pudemos constatar, ao longo dos anos diversos têm sido os autores que se propuseram a escrever sobre a atuação de Rui Barbosa como primeiro ministro da Fazenda do Governo Provisório da República. E numerosos têm sido os erros por eles cometidos. Ano após ano, foram alguns daqueles que se aventuraram por esse difícil caminho incorrendo em erros e distorcendo a realidade do que foi a gestão de Rui Barbosa como administrador do dinheiro público. Erros que muitas vezes são fruto de uma interpretação equivocada ou mesmo de uma análise precipitada de um determinado aspecto da vida nacional. Fartos exemplos dessa precipitação são extraídos, como vimos, dos escritos dos contemporâneos de Rui Barbosa, muitos dos quais foram obrigados a reconhecer, depois, que se haviam equivocado ao criticá-lo num primeiro momento.

Mas apesar do processo de revisão histórica a que tem sido submetida a atuação de Rui como ministro da Fazenda, a mudança tem-se processado lenta e gradualmente, além de pouco difundida. Permanece, ainda, arraigada na cultura do grande público, na lição dos estudantes e na bibliografia não especializada de uma maneira geral, como uma espécie de nódoa de difícil extração, a sua fama de ministro malsucedido, de causador de grandes desequilíbrios financeiros, de que foram causadores, na verdade, os seus sucessores na pasta da Fazenda.

Esforços não têm sido poupados pelas autoridades culturais do país, no sentido de apagar essa mancha da história brasileira, especialmente por parte dos tribunais de contas, de que Rui é patrono, e da Fundação Casa de Rui Barbosa, responsável pela manutenção e disseminação de seu patrimônio intelectual. Muito tem sido feito na busca dessa verdade histórica, mas muito ainda há por fazer.

Do exame que procedemos, pudemos chegar à convicção de que Rui Barbosa não pode ser considerado culpado pelos problemas financeiros e econômicos que enfrentamos no princípio da República. Pelo contrário, entendemos que a sua gestão representou algo de essencial para o país, fundamental para a sobrevivência da República. Justamente na tentativa de contornar os problemas econômicos e financeiros herdados do Império, teve o ministro, a despeito do atribulado momento que vivia o país, a serenidade de prover as condições requeridas ao nosso desenvolvimento econômico e a competência para traçar as diretrizes básicas do rumo que deveria tomar a economia nacional.

Como vimos, a obra de Rui Barbosa foi grandiosa: reorganizou as finanças herdadas do Império em situação precária, organizou constitucional, social e juridicamente a República e preparou o caminho para o desenvolvimento econômico e financeiro do país que brotava da revolução. Todavia, apesar de preparar cuidadosamente a terra, Rui Barbosa, tal qual o semeador que lança ao solo as sementes sem saber ao certo quais delas vingarão, viu algumas de suas realizações serem destruídas, interrompidas, revogadas, jazendo no solo da pátria como sementes estéreis, incapazes de produzir os frutos esperados, porque as diretrizes financeiras e econômicas por ele estipuladas não foram respeitadas, assim como a linha mestra de sua política foi descontinuada.

Felizmente, entre todas as realizações desse período, uma delas sobressai - o Tribunal de Contas, atualmente *da União*, idealizado e criado há quase 110 anos por Rui Barbosa, hoje feito seu patrono. Eis o que de mais profícuo restou da administração de Rui à frente do Ministério da Fazenda. Enquanto administrador das finanças públicas brasileiras, no curto espaço de quatorze meses, entre todas as mais relevantes incumbências, Rui Barbosa teve a felicidade de criar o Tribunal de Contas, legando ao país talvez a maior contribuição que qualquer ministro da Fazenda pudesse fazer em defesa do dinheiro público.

Essa contribuição de Rui Barbosa foi e ainda é efetivamente tão importante para as finanças públicas brasileiras, que podemos afirmar, parafraseando o antes discípulo, ora mestre, João Mangabeira, que ainda que nada mais houvesse realizado, que nada tivesse restado de sua obra como ministro da Fazenda, bastaria isso - ter criado o Tribunal de Contas - para que Rui se tornasse o maior dos nossos administradores financeiros.

## V – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> BALEIRO, Aliomar. *Rui, um estadista no Ministério da Fazenda*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1952.
- <sup>2</sup> BARBOSA, Rui. *Campanhas Jornalísticas – Império (1869-1889)*. [Rio de Janeiro]: Casa de Rui Barbosa, 1956 (Obras seletas de Rui Barbosa, volume VI).
- <sup>3</sup> \_\_\_\_\_. *Finanças e política da República – Discursos e escritos*. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1892.
- <sup>4</sup> \_\_\_\_\_. *Queda do Império – Diário de Notícias (1889)*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947 (Obras completas de Rui Barbosa, volume XVI, tomos I a VIII, 1889).
- <sup>5</sup> \_\_\_\_\_. *Relatório do ministro da Fazenda Rui Barbosa, em janeiro de 1891*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.
- <sup>6</sup> BASTOS, Humberto. *Rui Barbosa, ministro da independência econômica do Brasil*. [Rio de Janeiro] : Casa de Rui Barbosa, 1949.
- <sup>7</sup> BATISTA PEREIRA, Antônio. *Rui Barbosa, o organizador da República*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.
- <sup>8</sup> CORRÊA, Innocêncio Serzedello. *O problema econômico do Brasil, 1903*. Introdução de Washington Luís Neto. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1980 (Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos, 24).
- <sup>9</sup> FETTERMANN, Oswaldo. *Ruy e os problemas de administração*. Separata da Revista do Serviço Público, ano XII, Volume IV, n° 2, novembro de 1949, do DASP Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1950.
- <sup>10</sup> LAMOUNIER, Bolívar. *Rui Barbosa e a construção institucional da democracia brasileira*. [Prefácio de Mário Brockmann Machado]. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- <sup>11</sup> MANGABEIRA, João. *Rui Barbosa – Discursos e Conferências*. Casa de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1958.
- <sup>12</sup> \_\_\_\_\_. *Rui: o estadista da República*. Brasília: Senado Federal, 1999 (Coleção biblioteca básica brasileira).
- <sup>13</sup> MATHIAS, Herculano Gomes; GUERRA, Lauryston; CARVALHO, Affonso Celso V. de; e outros. *História do Brasil*, volumes I a III. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1976.
- <sup>14</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Relatório apresentado pelo ministro Tristão de Alencar Araripe, em junho de 1891*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.
- <sup>15</sup> NOGUEIRA, Octaciano e FIRMO, João Sereno. *Parlamentares do Império*, volumes I e II. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1973.
- <sup>16</sup> *Rui Barbosa e o Tribunal de Contas*. Casa de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949.
- <sup>17</sup> SEABRA, José Antônio. *Ruy Barbosa e a administração pública*. Separata da Revista do Serviço Público, ano XII, volume IV, n° 2, novembro de 1949, do DASP. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1950.

- <sup>18</sup> VILLAS-BOAS, Naylor Bastos. *A Rui o que é de Rui*. Casa de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1958.
- <sup>19</sup> WALD, Arnold. Ruy Barbosa e a administração pública. Separata da Revista do Serviço Público, ano XII, volume IV, n° 2, novembro de 1949, do DASP. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1950.

## VI – SOBRE O AUTOR

Artur Adolfo Cotias e Silva é natural de Goiânia, Goiás, filho de baianos da cidade de Casa Nova. Formado em engenharia agrônoma, casado, pai de dois filhos. Egresso do Controle Interno, trabalhou como Analista de Finanças e Controle na Ciset do Ministério da Fazenda, onde exerceu a função de coordenador de equipes de auditoria e chefe de divisão. Ingressou no Tribunal de Contas da União em 1994, inicialmente na 8ª Secretaria, tendo ali ocupado, por curto espaço de tempo, a função de diretor de divisão técnica. Desde agosto de 1996 exerce a função de chefe de gabinete do Ministro Adhemar Paladini Ghisi. No ano passado, 1998, recebeu o prêmio pelo primeiro lugar no concurso nacional de monografias do Tribunal de Contas da União, intitulado “Prêmio Serzedello Corrêa, versão 1998”, com trabalho versando sobre a História do Tribunal de Contas da União, intitulado “O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)”.



**2º LUGAR**

**RUI: UMA VISÃO DO CONTROLE DO DINHEIRO  
PÚBLICO - UMA ANÁLISE CONTEMPORÂNEA**

Fernando Augusto Mello Guimarães



---

## RUI: UMA VISÃO DO CONTROLE DO DINHEIRO PÚBLICO - UMA ANÁLISE CONTEMPORÂNEA

---

Fernando Augusto Mello Guimarães

*Introdução. Uma análise contemporânea. Rui, personagem histórico. Rui, literário e orador. Rui e o Direito. Rui, internacionalista. Rui, jornalista. Rui e as mudanças. Rui e os Princípios. Rui, o Liberal. Rui e a República. Rui, Ministro da República. Rui e a Constituição de 1891. Rui e a Federação. Rui e a educação. Rui e o desenvolvimento industrial. Rui e o Tribunal de Contas. Rui e o orçamento. Rui e o contraste contemporâneo. Notas. Bibliografia. Sobre o Autor.*

*“Cada competência que se rejeita, cada merecimento que se desdenha, cada gênio, cada talento, cada saber que se recusa, que se desgosta, que se persegue, negando-se-lhe honras, prêmios e cargos, para se distribuírem, como librês, a válidos e ociosos, a ignorantes e nulos, é um valor de cultura, um valor de produção, um valor de riqueza, que se subtrai à fortuna do país, e de que se priva o tesouro geral, da humanidade. São atos de desperdício, dilapidação e loucura, com cada um dos quais ninguém sabe quanto vão perder a nação e o gênero humano.” Rui Barbosa, trecho da conferência Homenagem a Osvaldo Cruz. Original na Biblioteca Municipal de São Paulo Mário de Andrade.<sup>1</sup>*

### INTRODUÇÃO

Sob o título “*Rui Barbosa, uma visão do controle do dinheiro público*”, patrocina o Egrégio Tribunal de Contas da União, oportunidade rara de penetrarmos, com profundidade, no fascinante e fecundo universo dos ensinamentos, ideais, lutas e princípios sustentados por um dos maiores expoentes da cultura e da História do Brasil. Rara porque, atualmente, o contato com a vasta obra de Rui, em grande parte de nossa vida, cinge-se à alguns trechos de seu apostolado, com a superficialidade que o assunto estivesse a exigir. Raro é o momento que podemos, sem a condução interesseira, parcial e isolada de um objetivo específico, penetrar no imenso oceano do pensamento do estudante, do jornalista, do advogado, do jurisconsulto, do político, do literário, do diplomata, do estadista e do doutrinador das futuras gerações. É o mergulhar na História, revivendo uma época, seus personagens e legados de um importante período da nação brasileira.

Aceitei, com entusiasmo e dedicação, a tarefa. Lancei-me ao trabalho, utilizando a minha metodologia de pesquisa e elaboração do roteiro. Logo de início, o entusiasmo e a euforia foram cedendo espaço à apreensão e ao desespero. Uma sensação de pequenez sacudia o meu íntimo. Não imaginava a grandiosidade da obra de Rui Barbosa. Não acreditava na quantidade de material produzido ao longo de sua existência - só as suas obras completas, editadas pelo Ministério da Educação e Cultura

e pela Fundação Casa Rui Barbosa, ultrapassam a casa dos 200 volumes. Não tinha em mente que o material produzido, sob os mais variados temas relacionados a Rui Barbosa, por literários, juristas, doutrinadores e políticos, fosse de envergadura e quantidades tais que, face às minhas limitações intelectuais, envolveria uma tarefa hercúlea, mas gratificante e envolvente. A tudo isto somava-se a limitação fatal do prazo regulamentar para a apresentação.

Sentia-me muito, mas muito pequeno, diante do quadro que se apresentava aos meus olhos e ao meu coração. Não aceitava a minha total ausência de conhecimentos sobre a vida e obra de Rui Barbosa, limitados que estavam aos ensinamentos estudantis – um tanto sufocados pela crosta da modernidade e pelo tempo decorrido – e aos parcos, eventuais e superficiais estudos decorrentes de nossa tarefa rotineira junto ao Tribunal de Contas. Não acreditava que conseguiria, com o mínimo grau de satisfação pessoal do resultado, cumprir a tarefa a que me incumbira. Não me sentia a altura do encargo, diante da grandeza de Rui, que neste momento inicial já transcendia do material doutrinário e literário que jazia em minha frente, pronto para ser reavivado. Mas, em seguida, como se provocado por uma força interior inexplicável, esta confusão de sentimentos transmutou-se, tal como os elementos nas mãos de um alquimista, num encantador desafio. O móvel desta mudança, muito tempo após iria identificar, foi um pedido de desculpas à História. Não mais a atração pela vitória concursal; não mais os benefícios da classificação; não mais uma satisfação pessoal pelo embate, mas um sincero resgate de conhecimentos me motivou a caminhar pela vida de Rui Barbosa. Buscava aplicar, em meu juízo, o reconhecimento que os gênios merecem, tal qual observou o próprio Rui na sentença transcrita na capa deste trabalho, em homenagem a Oswaldo Cruz.

Certo de ter transposta a barreira inicial, passei a enfrentar todos os livros e artigos – que não eram poucos - sobre os mais variados assuntos da biografia e obras de Rui. Estava no caminho certo, como se ultrapassada a borrasca inicial? Ledo engano. Tal como na vida de Rui Barbosa, a luta estava apenas iniciando. Muito haveria ainda de ser feito.

Quando julgava ultrapassada qualquer dificuldade inicial, de imediato surgia o próximo embate: a escolha do tema. Nem a restrição temática - *Rui: uma visão do controle do dinheiro público* - socorria ao aflito iniciado na vida de Rui Barbosa. A norma regulamentar do concurso, estabelecendo a formatação máxima do trabalho final, também estava a indicar mais uma dificuldade.

Sentia-me como um garimpeiro, no sentido romântico do personagem: como um daqueles bravos brasileiros que se envolvem em ambientes grandiosos em seu conteúdo. Era, em verdade, uma atividade de garimpagem titânica, buscando no vasto repositório aluvionar que é a obra de Rui, unicamente aqueles minérios que interessavam ao enriquecimento de uma tarefa específica. Admirava, neste caminho, os outros minérios, de idênticos valores e riquezas, por puro prazer, anotando as coordenadas geográficas para posterior busca, quando necessário, e, retirando apenas o que necessitava. Aos poucos, admirado pela riqueza da composição química dos metais e pedras preciosas que encontrava, o conforto tomava conta de meu ser, com a

incondicional aceitação de minha condição e a mobilização do espírito para a contemplação do espetáculo. Esta sensação não era inédita, pois outros se acometeram de idêntica perplexidade, sentindo-se ao falar “*sobre Rui, como tímido viajante por uma floresta iluminada a continuar um itinerário que não tem fim, mas que cada vez o atrai pela luminosidade dos raios de sol refletindo sobre os encantos e os seus mistérios.*”<sup>2</sup>

Como abordar a visão de Rui Barbosa sobre o controle do erário e da administração pública sem que, inicialmente, tivesse o conhecimento, mais profundo possível, sobre o perfil, ideais, lutas, filosofia e os exemplos deste ilustre filho da Pátria? Para isso não bastava a simples leitura de suas biografias. Era muito pouco. Teriam, necessariamente, que ser percorridos os seus discursos, os seus relatórios, as suas obras, as suas memórias e os registros históricos. Teria que realizar análise de seu pensamento, seus ideais e seus princípios à luz do momento histórico que foram elaborados e sustentados. Caminho difícil, gratificante e muito perigoso. O perigo, no caso, residiu na inevitável fuga do eixo principal do trabalho. Por várias vezes me deparei na leitura de escritos que, no fundo, nada mais tinham de importância para o tema central do meu estudo. Puro prazer e deleite cultural. Com isso, foram-se horas, dias e noites, sem que pudéssemos interromper a inevitável marcha do tempo. Deste perigo não consegui – e, no fundo, não desejava – me afastar, tamanha a atração que me acometeu. E assim passaram-se os dias, culminando que, quase no apagar das luzes da minha apresentação, limitada pelo inevitável prazo concedido, consegui iniciar as primeiras palavras escritas.

## UMA ANÁLISE CONTEMPORÂNEA

Certo que não é apenas o título que determina o perfil e o conteúdo de um trabalho. Como não é o nome de determinada ação que define o pedido e o seu conhecimento judiciário, assim como defendeu Rui, antecipando-se ao Código de Processo Civil de 1939.<sup>3</sup> Todavia, se faz necessário destacar o título atribuído ao estudo, para que tenhamos toda uma compreensão da proposta – que, em realidade, não se constitui de fragmentos de uma vida, mas destaques de todo o legado de Rui Barbosa - e sua pertinência temática ao tema único do concurso. Entendo, repito, necessário essa compreensão da metodologia proposta, não só porque, como disse um de seus biógrafos, a vida e obra de Rui, precisa “*de uma eternidade para esgotar o repertório de sua erudição*”.

Por que uma análise contemporânea? Em primeiro, porque, à toda evidência, como iniciado na vida e obra de Rui, não posso ser considerado contemporâneo de seu momento histórico; ao contrário, como tantos, fui forjado por lições e experiências adquiridas sob outro contexto social e político. Este contraste entre épocas distintas é o que me proponho. A análise é contemporânea porque, como destaque ao longo do trabalho que se seguirá, o espírito doutrinário de Rui se projetou, como profeta político, ao futuro, alcançando tempos jamais imaginados e que, para surpresa de alguns novatos, de inteira aplicabilidade e culto em nosso tempo.

Como advertia GLADSTONE CHAVES DE MELO, apesar de “quase esquecido”, estaria Rui, a partir da década de 70, “voltando à cena”, pois, apesar de um afastamento contemporâneo da cultura jurídica e política brasileira, “nunca deixou de ser lido e admirado por alguns resistentes” e outro “descobridor, rendido e surpreso.”<sup>4</sup>

É impressionante como estamos, em nosso momento histórico jurídico, político e social, assentados em idéias e princípios defendidos por Rui Barbosa. Disso não nos damos consciência. Não estou a afirmar, com isso, que seja Rui o criador, o inovador dessas perenes bases e institutos, posto que, muitas delas, tinham sido defendidas por outros doutrinadores e pensadores, dentro e fora de nossas fronteiras. Creditamos o mérito a Rui por ter defendido com bravura a implantação e conservação de instituições, idéias e princípios; pela antecipação ao seu tempo; pela visão de futuro e pela capacidade de trabalho, como ele mesmo dizia, muito além de suas forças físicas, não as morais. É, como afirmou JOSAPHAT MARINHO, o *Inspirador do Futuro*.<sup>5</sup> JORGE CALMON, assim se expressara sobre o exemplo de Rui para as gerações que lhe foram sucedendo:

*“Não podemos dissociar a obra de Ruy da consciência de sua perenidade. Ela está ligada ao seu tempo pelas contingências de ordem histórica que a inspiraram, mas ultrapassa esse mesmo tempo pela concordância com as contingências futuras, que se encarregariam de lhe dar atualidade, revitalizando-a. Está claro que me refiro, não a páginas circunstanciais, que foram ditada por interesses momentâneos e com este teriam de esvaziar-se de importância e de sentido, e sim às páginas que exprimem o gênio de Ruy, na aliança do homem de pensamento com o homem de caráter, na harmonia da novidade verbal com a luz das idéias eternas.”*<sup>6</sup>

Para falar de Rui e a sua presença nas gerações que lhe sucederam, me socorro, ainda, de JOÃO MANGABEIRA. Cita um acontecimento na vida de Rui que continha “o segredo do seu destino e de sua imortalidade.” Foi quando Afrânio Peixoto, estudante em Salvador, solicitou um autógrafo a Rui Barbosa, e este escreveu as seguintes palavras: “*Que vale um autógrafo? Que vestígios deixa no ar a folha levada pelo vento? Só o que escreveu nas almas não morrerá.*” Realmente aí estava a marca de Rui Barbosa. Esse seria o caminho de influência e inspiração, muitas já repousando em nosso inconsciente coletivo. Razão assiste a MANGABEIRA, quando afirma que não:

*“... seria o Rui jurista, escritor, filólogo, orador ou estadista que atua nas gerações novas. Não é este o Rui que está presente. É o Rui que escreveu nas almas, por todos os meios da palavra e todos os instrumentos da lei. Mas escreveu, sobretudo, com a prática de sua vida, com o espetáculo da sua luta contra a violência, contra a mentira e contra a opressão, luta que ele tantas vezes santificou com o próprio sacrifício.”*<sup>7</sup>

Novamente pergunto: Por que uma análise contemporânea? Seria só para restaurar o culto cívico à Rui Barbosa? Seria uma homenagem por ter Rui feito parte da nossa história? É resgate, homenagem e respeito, mas não só. Essa análise atual transcende muito além do resgate de dívidas históricas, para atingir ao ponto de impor em nosso íntimo uma reavaliação dos critérios por nós adotado, defendendo os institutos e instrumentos da democracia, reforçando os benefícios adquiridos ao longo da nossa marcha histórica e mudando para renovar, conservar e acompanhar a evolução política e social de nossa sociedade.

E, por isso, como veremos mais adiante, Rui é atual, sua base principiológica é eterna, sua forma de ver a realidade é extraordinária, como o é a sua reconhecida capacidade de ação. São lições e inspirações para nós mesmos, enquanto cidadãos ou como participantes do sistema dos Tribunais de Contas Brasileiros. São lentes para serem utilizadas por todos, desde o mais modesto de nossos irmãos brasileiros até os mais ilustres pensadores.

Debrucei-me em generosos trabalhos realizados por ilustres doutrinadores contemporâneos a Rui Barbosa e das gerações que lhe sucederam, que já se ocuparam com a monumental obra do Brasileiro do Século - segundo eleição promovida pela revista Isto É, em 1999, na qual Rui, na categoria de economistas e juristas obteve nada mais, nada menos, que 75% (setenta e cinco por cento) dos votos.<sup>8</sup> Tentarei buscar, na imensidão dos trabalhos de Rui, pensamentos que demonstrem os princípios e valores que quadram a sua visão sobre o tema. Neste caminhar, terei a pretensão de apontar a perenidade, a atualidade e a aplicação moderna de seu ideário, de sua posição política e jurídica sobre a sua visão do controle do dinheiro público.

Não há pretensão de esgotar a matéria - mesmo porque, de difícil ou impossível exaustão. Material de pesquisa e vontade não me faltam. Careço, porém, de tempo e de espaço para envolver todo o pensar, o agir e o doutrinarem de Rui Barbosa.

Esta análise poderia ser dividida em duas vertentes: uma avaliação estritamente técnica das idéias e princípios, restritos à ótica do controle do dinheiro público, ou, uma abordagem mais abrangente e conjuntural de toda a vida e obra de Rui Barbosa, em suas múltiplas facetas de homem público e cultor das ciências que lhe eram caras e estimadas, extraíndo daí os princípios e idéias que deram o norte para a sua particular visão do controle dos recursos públicos.

A primeira proposta, de fundo e objetivos técnicos, com a apresentação de posições científicas assumidas por Rui, sobre determinado tema, partiria da eleição de um tópico e do contraste com as doutrinas científicas anteriores, contemporâneas e ou posteriores à sua época, fazendo diagnósticos e apontando soluções. Necessariamente, neste caso, restritiva seria a opção, dada a grandeza de material doutrinário existente e a inafastável prolongação do tema, o que importaria na eleição proposital de um único assunto, limitando uma compreensão mais profunda e global sobre a personalidade e apostolado de Rui Barbosa.

A segunda opção - que no íntimo batizei de análise romântica e emocional, não no sentido passional da expressão, mas imposta pelo que eu, realmente, estava e continuo sentido na inteireza de minha alma - teria uma abordagem mais genérica sobre a vida, obra e a visão de Rui. Essa proposta, em meu sentir, teria melhor aproveitamento educativo e metodológico, principalmente para aqueles que, como eu, ficaram estupefatos com a grandiosidade de nosso expoente, independentemente da formação científica do leitor.

Nítida se apresentava a opção: não percorreria o caminho exclusivamente técnico e científico! Tentarei, em apertada síntese, descrever quem foi Rui Barbosa e seus princípios fundamentais. Não há melhor forma de se conhecer a visão, a posição de alguém sem que se tenha, mesmo que genericamente, uma definição ou conhecimento global de sua vida, suas lutas, suas idéias sobre diversos assuntos, suas filosofias e seu ideário político, jurídico e social.

Como ele mesmo se definiu: “*Eu sou um programa*”<sup>9</sup> E, assim, sempre procedeu em sua vida particular, profissional e pública. E um programa só se afirma em bases seguras, coerentes, eficazes e principiológicas. Talvez essa seja a melhor definição desse personagem: Um programa, um sólido programa, sedimentado por posições coerentes ao longo de sua batalha pelo ideal do Direito, da Liberdade, da Igualdade, das Reformas Sociais, da Democracia Social, da Transformação Evolutiva e da Crença em uma Nação.

Uma última observação introdutória se faz necessária: não me preocuparei, no decorrer deste trabalho, em apresentar os pontos escolhidos para o desenvolvimento do tema, de forma que obedeçam uma perfeita cronologia. A apresentação que se seguirá parte da figura central, em suas mais variadas atividades e etapas de sua vida, delineando o seu perfil e seus ideais relacionados com a temática. A coerência buscarei, pois, não na ordem cronológica, mas na difícil obra que é a delimitação da visão de Rui Barbosa, partindo do sistema de princípios que edificaram o nosso estadista. São seus ensinamentos e exemplos que darão o rumo de nossa empreita, armas de suas lutas, de sua doutrina, como ele mesmo afirmou:

*“Ensinei com a doutrina e o exemplo, mas ainda mais com o exemplo do que com a doutrina, o culto da legalidade, as normas e o uso da resistência constitucional, o desprezo e o horror da opressão, o valor e a eficácia da justiça, o amor e o exercício da liberdade.”*<sup>10</sup>

## RUI, PERSONAGEM HISTÓRICO

Chamaram-no de ÁGUIA DE HAIA, pela sua notável participação na Segunda Conferência da Paz. A ele outorgaram o título de ESTADISTA DA REPÚBLICA, pelo empenho, pela inspiração e pela força demonstrada na implantação e preservação do novo regime que se instaurava no Brasil. Creditaram-lhe o título de ESTADISTA DO DESENVOLVIMENTO, pela sua contribuição na organização das finanças republicanas, pelo seu empenho na conservação da república que nascia e pela reconhecida participação no desenvolvimento industrial. Deram-lhe a denominação de RENOVADOR DA SOCIEDADE, pelas reformas econômicas e sociais que pregou ao longo de sua vida pública. Deram-lhe o rótulo de ENCICLOPÉDIA VIVA, tamanha a sua erudição e seus conhecimentos sobre os mais variados assuntos. Concederam-lhe o título de SOL, em decorrência do brilho que irradiava de suas lições, de suas orações e de seu saber. Poderia prosseguir, mas me polio e interrompo a narrativa, para ressaltar nestas nominações a importância que teve Rui Barbosa, como personagem histórico.

Foi, sem dúvida, um dos personagens que mais suscitaram polêmicas ao longo de nossa história. Admiradores incondicionais, críticos e opositores intransigentes marcam a sua história biográfica e fazem parte de todo o seu apostolado. Desses grandes embates surgiram monumentos jurídicos, políticos, financeiros ou literários. Famosas são essas divergências públicas, que tomaram conta da discussão política da época. Esta controvérsia em torno de Rui Barbosa, em realidade, é decorrência natural do seu significativo papel na evolução social brasileira. Esses combates, como pode ser comprovado pela leitura dos registros e narrativas existentes aos borbotões,

deixaram marcas sólidas em nossa cultura. Mesmo nas críticas ou em seus erros, legou conhecimentos, pensamentos, ideais e conquistas.

Essa contrariedade histórica foi agravada, por certo, pelas várias atividades a que se dedicou Rui em toda a sua existência de homem público. Nessa diversidade de atividades, angariou, em cada uma, afetos e desafetos, gerando as inevitáveis polêmicas. É o seu efeito multiplicador.

A respeito dessa característica própria de Rui, logo me socorre à lembrança, recente palestra proferida no Tribunal de Contas da União, na semana comemorativa dos 150 anos de Rui Barbosa, pelo Cons. JOÃO FÉDER, do Tribunal de Contas do Paraná. Impressionou-me a forma com que o ilustre conferencista apresentava o apoio na doutrina de Rui para os mais variados temas: imprensa, auditoria como sistema de controle, sigilo bancário, princípio da moralidade, paz e conflito. Transmitiu, para os ouvintes, o que depois pude confirmar: em grande parte de assuntos, não importando a diversidade de temas, algum princípio, ensinamento ou ideal teriam em Rui ressonância. Não importaria a época. Estaria lá o apostolado de Rui Barbosa.<sup>11</sup>

Mas quem foi Rui Barbosa? Não caberia aqui, uma versão biográfica de sua existência, as obras publicadas já bastam para ilustrar a grandeza de sua existência. Certo, porém, como afirmado por CECÍLIA PRADA, que a extensa bibliografia a ele consagrada forma dois grupos bem antagônicos, admirando-o ou atacando-o.<sup>12</sup> Melhor exemplo é a controvérsia decorrente do livro de R. MAGALHÃES JÚNIOR<sup>13</sup>, sob o título *Rui, o Homem e o Mito*, de conclusão crítica à algumas passagens da vida deste personagem. Logo socorreram inúmeras réplicas, onde destaco a obra *Rui, o Mito e o Mico*, de OSVALDO ORICO<sup>14</sup>, que rebateu, conclusão por conclusão, as afirmações críticas sacadas contra Rui Barbosa. A sua personalidade, a sua decisiva atuação em nossa vida política, social e jurídica, como não podia deixar de ser, possibilitaria toda essa controvérsia, própria dos embates e das conquistas advindas, gerando admiradores e opositores, vencedores e vencidos, amigos e inimigos.

De tudo que li, por tudo que aprendi e com tudo que compreendi, estou, de forma indeclinável, ao lado dos admiradores de Rui Barbosa, mesmo que temperando algumas das afirmações ou exageros impostos pela admiração incondicional e pela modificação inconsciente de alguns fatos pelo simples decorrer da história.

Não enxergo, em Rui e no seu exemplo, a afirmação de GILBERTO FREYRE, de que o mito foi gerado por “*um fenômeno compensatório da nacionalidade*”, isto é, “*uma vontade de ver que um nativo amarelinho, caboclo franzino e feio, brasileiro pequeno em tamanho mas grande em inteligência*”, fez curvar as poderosas potências estrangeiras na Conferência de Haia, impondo-se aos seus pares e ao mundo, como representante de uma até então menosprezada nação brasileira. Ao contrário, encontrei neste Rui, até então desconhecido – porque o conhecimento superficial não é e nunca será suficiente para descobri-lo em sua inteireza – um verdadeiro Mestre, no sentido amplo da expressão.

Mestre na habilidade que empenhava os seus dons, a sua cultura e sua inteligência, em busca de seus ideais. Mestre na condição de exemplo, de pensador e de doutrinador. Mestre no amor à Pátria e na crença no povo brasileiro. Mestre na paixão pela língua portuguesa. Mestre da Liberdade. Mestre da Igualdade. Mestre do Direito. Mestre da Oratória. Mestre dos ideais.

O brilho de sua trajetória teve início ainda na juventude. Nascido em Salvador (Bahia), aos 5 de novembro de 1849, filho de João José Barbosa de Oliveira, médico que abandonando o ofício tentou progresso na carreira política e jornalística, sob fortes influências liberais.

Família de classe média, cresce sob a os ideais liberais que vingam em seu seio familiar. Aos 5 (cinco) anos, contam os biógrafos, já sabia ler e escrever e, para admiração de seus mestres, dominava, também, a análise gramatical, ordenação de verbos e a conjugação de verbos regulares. Apesar de problemas físicos que lhe marcaram a infância, e de seu caráter tímido, já nele ressaltava a extraordinária memória e a facilidade para línguas. Mais afeto para os estudos do que para as brincadeiras da idade, prosseguiu imerso em seu aprendizado. Contam, seus biógrafos, a quantidade interminável de velas despendidas nos seus trabalhos noturnos e a “desobediência furtiva” das ordens domésticas de se recolher para o “bom sono”. Furtava-se da vigilância paterna, e prosseguia em sua obstinada missão de bem aprender.

O seu mestre CARNEIRO RIBEIRO – com quem mais tarde replicaria na questão da redação do Código Civil – sentenciou que Rui sempre “*era o primeiro a desempenhar-se dos deveres escolares; no procedimento sempre discreto, exato, sensato, exemplaríssimo; na moralidade e pureza de costumes, sempre modelar.*”<sup>15</sup> Em 1861, ao receber a conclusão de seus estudos secundários, fez o seu primeiro discurso, ainda menino, causando espanto e admiração. Já antecipava, aquele franzino menino, a sua capacidade para pensar e fazia surgir o inigualável tribuno, o orador até agora sem igual na história brasileira, ao qual, muito tempo após, JOSÉ DO PATROCÍNIO acreditava ter Deus “*acendido um vulcão em sua cabeça.*”

Seguiu, em seus estudos secundários e nas línguas, sob fortes influências liberais e do pensamento francês, inglês e americano – que lhe marcaram e influenciaram em sua formação -, ávido que era, pelas experiências estrangeiras e sua aplicação, segundo as variações e condicionantes da época, no desenvolvimento político, jurídico, econômico e social da nação.

Iniciou o curso de Direito em Recife (1866), tendo concluído em São Paulo (1870). Em 1869, surge o Rui defensor, na tribuna, da abolição do regime escravocrata. Após a formatura, em regresso à Bahia, sua terra natal, passou a exercer a advocacia. Já na época de estudante, defendia a tese abolicionista – o que já ensaiava antes do curso de Direito. Ainda estudante, deixa claro o seu credo ideológico, que o acompanharia por toda a sua vida, embora com algumas transformações ditadas pelas circunstâncias evolutivas, como se extrai de um texto encartado em suas Obras Completas, sob o título *Primeiros Trabalhos*:

*“Há diferença profunda entre a democracia socialista de outros tempos, a democracia grega ou romana, e a democracia liberal moderna, a democracia americana ou suíça. Aquela era a onipotência da multidão, a tirania do número, o absolutismo das majorias, o aniquilamento do indivíduo. A nossa, a verdadeira democracia, é o governo do povo senhor de si, mas limitado pelo direito, é a representação proporcional das minorias, o reconhecimento de que o direito, ainda que seja de um indivíduo só, não pode sacrificar-se aos interesses, ainda que seja do*

*povo inteiro, é a sagração da propriedade individual, da liberdade da palavra, da liberdade de imprensa, da liberdade de reunião, da liberdade de cultos, da liberdade de trabalho, da liberdade da política. Aquém destas raias o povo é tudo; além delas o povo não pode nada..”*<sup>16</sup>

Passa a exercer, juntamente com a profissão de advogado, a carreira jornalística, ainda em Salvador, na plenitude de seus 25 anos. Como advogado, jornalista, orador e político, em defesa pelas liberdades e pelo Direto, passou a exercer forte influência na época, defendendo suas bandeiras liberais, reformistas e federalistas nas tribunas, nos foros, nas praças públicas, nos editoriais e no seu exemplo de homem público junto à Monarquia, na proclamação e instauração da República, na Constituinte de 1891 e na defesa intransigente das instituições de conservação da Federação, da República e de seus ideais.

É, a partir dos últimos anos do Império, que a presença de Rui Barbosa no cenário político, jurídico e social do Brasil, deixa marcas inegáveis em nossa evolução social. Buscarei, a partir desse etapa histórica, os principais fundamentos do seu eterno ideário, de forma a delinear, conformar e assentar as bases da sua visão do controle do dinheiro público e a atualidade desse ideário.

É graças à ferrenha luta de Rui pelos seus ideais que podemos depositar, em boa parte, o nosso atual estágio. Foi o jurista e o jornalista que caracterizaram o marco inicial de sua estrondosa carreira, sobretudo pela época em que estava a evolução das ciências jurídicas. Efetivamente, como disse um de seus grandes biógrafos, Rui “*viveu a vida dramática do direito, do direito vivo, do direito em pugna, do direito resistindo, do direito combatendo, do direito sangrando, no foro, na imprensa, no parlamento, nos comícios e não raro no tablado, numa espécie de luta contra a ditadura, contra a injustiça, contra a opressão.*”<sup>17</sup>

Iniciemos, pois, nossa viagem pelos seus ensinamentos, em nossa tímida tarefa – porque impossível condensar, em poucas páginas, o monumento de seu legado – de garimpagem da visão que Rui tinha, em várias de suas manifestações, sobre as finanças públicas e seu controle. Fazemos isso com a consciência que, ao final, muitos pensamentos, muitas lições e muitos exemplos escaparão à observação.

## RUI, LITERÁRIO E ORADOR

Não poderia deixar de destacar, embora alheia ao tema central do trabalho, a contribuição de Rui para o aperfeiçoamento da expressão, da escrita, da mensagem e da apresentação verbal do Direito. Esta é, como bem observou RUBEM NOGUEIRA, “*a primeira manifestação assinalável da presença, ou da influência de Rui Barbosa na vida jurídica brasileira, é o aprimoramento das maneiras de escrever.*” Mudou o estilo forense, que era convencional, ortodoxo, pesado e de fechada linguagem literária. É de se considerar, com seriedade desapaixionada, que, no Brasil, quem “*fundou a novidade de exprimir os segredos de ofício, as idéias científicas, o complexo de fórmulas, esquemas, regras, conceitos, supostos, institutos, definições silogismo, próprios da seara forense, no mais perfeito e belo estilo literário, foi Rui Barbosa.*”

Seria esse, no pensar do autor, um “*dos segredos da democratização de sua fama, desde os primeiros anos da vida pública, acredito que tenha sido esse, isto é, não propriamente a correção no escrever, mas a correção como um dos elementos de graça, da musicalidade e não raro da eloquência mediante a qual pensava e dizia o Direito.*”<sup>18</sup>

Foi Rui, na avaliação de GLADSTONE CHAVES DE MELO, o mestre da língua portuguesa, não no sentido teórico, mas no sentido prático, repositório de nosso idioma, explorando, como poucos, os seus recursos e seus primores.<sup>19</sup> Como anota PEDRO CALMON, para que tenhamos uma idéia da contribuição lingüística de Rui, há referências de que existem mais de 3.000 vocábulos por ele empregados, sem estarem ainda dicionarizados.<sup>20</sup> Muitos reconhecem, na conhecida polêmica sobre a redação do Código Civil, monumentos da literatura nacional.<sup>21</sup> Ler a obra ruiana é trazer, ao nosso lado, o indispensável dicionário, tamanha a riqueza vocabular e a utilização dessa força do vernáculo para o convencimento pela razão, pela plasticidade, pela erudição, pela agradabilidade e pela potência de sua eloquência.

Não estranhem, os leitores, em certo momento, verem-se lendo os escritos de Rui em tons de oratória, contemplando o espetáculo de seus dizeres. É conseqüência natural, que estranha em primeira avaliação, mas que nos remete à beleza da oração,

“... porque o argumento lógico de Rui se apresentava revestido de uma luminosa forma verbal, de uma linguagem tão flexível e artística, que o leitor comum poderia devassá-la, às vezes lendo-lhe páginas até em tom declamatório. Oliveira Viana, o insuspeito e sóbrio sociológico, .... deslumbrou-se, diante, como disse, ‘do seu estupendo poder dialético, o maior de que tenho conhecimento e de que não encontro similar em qualquer literatura minha conhecida; nem na grega, nem na romana, nem na francesa, nem na inglesa.’”<sup>22</sup>

Uma de suas últimas obras literárias, o famoso discurso como paraninfo dos bacharéis de 1920 da Faculdade de Direito de São Paulo, denominado *Oração aos Moços*, é considerado como uma pérola rara da literatura brasileira. A própria história desta antológica oração já nos mostra o ideal do *Patrono dos Advogados Brasileiros*.<sup>23</sup>

Não foi só sobre a língua portuguesa que o talento de Rui se expressou. Tinha inegável domínio sobre o latim, inglês, o francês, o alemão, o espanhol, o italiano e teve incursões na língua grega. Considerava, ainda, as letras intimamente relacionadas com as ciências, com a instrução e com a educação, como forma de expressão e convencimento. Dizia Rui, em sua incomparável dialética:

“As ciências e as letras não são dois todos, insulados um do outro, mas dois elementos inseparáveis de um todo harmonioso, de um composto único e indivisível. Sem o gosto e a beleza do estudo literário, a ciência decai de parte da sua dignidade, e perde um meio precioso de influência sobre o espírito humano. Sem a ciência não há letras dignas desse nome. Elas são, por assim dizer, a forma estética, em que a ciência se há de encarnar, e a que só ela pode infundir vida, alma e utilidade.”<sup>24</sup>

À esse inegável talento, acrescenta-se o orador, o tribuno admirado e temido até por seus opositores. Com efeito, é Rui Barbosa o “*orador inevitável, mesmo num*

*artigo de jornal, mesmo num texto epistolar. Não escreve pelo puro gosto da obra de arte – escreve para convencer, escreve para persuadir, escreve para argumentar. Embora saiba harmonizar a beleza com a verdade, é esta que sobreleva na sua intenção e no seu cuidado, e é dela que extrai a sua força.”*<sup>25</sup> E dessa capacidade - da utilização de seu “vozeirão em corpo franzino”, junto com o seu saber sobre a matéria, a exploração de todos os recursos e potenciais da língua que utilizaria na oratória e a força de sua eloquência – fez ele uso para defender a liberdade e o direito.

E o segredo de Rui na oratória não residia só em seu saber ou em sua eloquência, mas, acima de tudo, decorria da sinceridade de sua fala, das palavras extraídas do seu coração, da verdade e da razão.

## RUI E O DIREITO

Rui, advogado e jurisconsulto, teve forte influência no Direito, que não se resume à apresentação literária, ficando clara a sua decisiva participação no engrandecimento, na evolução de nossas ciências jurídicas. Foi, talvez, o primeiro a reconhecer, a *dimensão política* do Direito. Marcou presença, e, ainda se faz presente nos dias de hoje, no Direito Constitucional, no Direito Civil, no Direito Comercial, no Direito Tributário, no Direito Processual Civil e no Direito Internacional. É o que nos mostram vários ensaios e estudos, como por exemplo os trabalhos de RUBEM NOGUEIRA<sup>26</sup>, SYLVIO SANTOS FARIA<sup>27</sup>, OTTO DE ANDRADE GIL<sup>28</sup> e ALCIDES DE MENDONÇA LIMA<sup>29</sup>, dentre outros de igual renome.

Não cabe aqui discorrer, por completo, sobre a vida de Rui Barbosa como advogado e jurisconsulto. Ninguém soube narrar, com a riqueza de detalhes, a trajetória do advogado Rui Barbosa, como RUBEM NOGUEIRA, em seu livro *O Advogado Rui Barbosa*.<sup>30</sup>

Como cultor e amante incondicional do Direito foi a carreira de advogado um dos pontos culminantes de sua vida, engrandecendo de tal forma a profissão que veio a ser considerado o *Patrono* dos advogados brasileiros. Era respeitado no Supremo Tribunal Federal, o qual, por algumas vezes, não estabeleceu limite regimental para o uso da tribuna. Mas, foi, sem dúvida, a célebre impetração do *habeas corpus* em favor dos perseguidos pela ditadura do Marechal Floriano, livre e desembaraçado de quaisquer interesses profissionais, mas de iniciativa própria, por não concordar com as atitudes arbitrárias do poderoso Presidente da República, que lhe outorgou notoriedade na vida judiciária brasileira. Veja-se o seu caráter: além de nada cobrar, não ter sido procurado para o patrocínio, defendeu os direitos dos *pacientes* que, em sua maioria, eram monarquistas e inimigos pessoais de Rui Barbosa. *Tanto melhor*, dizia Rui, ao se referir aos seus clientes, demonstrando a imparcialidade de seu pedido por Justiça. O pedido foi negado, apenas com um *voto moral* e solitário do Min. Pisa e Almeida. Mesmo nessa derrota, conseguiu benefícios para a ciência jurídica, formulando a teoria do *habeas corpus* com mais amplitude na época, que a praticada em outros países, inclusive a liberal Inglaterra.

## RUI, INTERNACIONALISTA

Não podem passar em branco as célebres incursões de Rui Barbosa nas relações e no Direito Internacional, em especial a sua participação na Conferência de Haia, onde bravamente se empenhou não só para obter “*a igualdade jurídica dos Estados para o seu país igualar-se aos pequenos, mas precisamente para fazer desaparecer a hegemonia dos grandes.*”<sup>31</sup> Nesta conferência, em 1907, por duas oportunidades, defendeu com eloquência, a igualdade jurídica dos Estados. A primeira consistiu no embate travado contra a doutrina que pregava o tratamento privilegiado para as grandes potências e a segunda nos debates sobre a forma de composição rotativa do Tribunal Permanente de Arbitragem.

Leia-se qualquer das narrativas históricas, baseadas em depoimentos insuspeitos, para se verificar a magnitude da participação de Rui Barbosa neste conclave, em especial o célebre discurso de improviso em contradição à censura do presidente da 4ª Comissão, Mr. De Martens, à sua participação nos debates. Improviso no sentido puro da expressão, posto que, a réplica foi motivada por razões para as quais não estava, naquele momento, sequer preparado. Noção não tinha de tal reprimenda, que considerou, mais tarde, um *terrível choque* ou o *momento mais crítico de toda* a sua carreira. Rui venceu, com o improviso em língua estrangeira, sob forte emoção e perante uma assembléia mundial composta por *notáveis* das potências mundiais, com uma oratória brilhante e singular, posto que todos os discursos, na época, eram lidos. É o que nos relata RUBEM NOGUEIRA.<sup>32</sup> São momentos da História que merecem ser lidos, lembrados e reverenciados.

Outra decisiva participação de Rui no Direito Internacional, foi a sua posição sobre a neutralidade, isso em 1916, em Buenos Aires, quando, após a participação como representante brasileiro no centenário da emancipação da Argentina, profere antológico discurso na Faculdade de Direito e Ciências Sociais de Buenos Aires, em solenidade que lhe conferia o título máximo das honrarias, membro honorário de sua academia. Defendeu uma neutralidade organizada, “*não com a espada para usar a força, mas com a lei, para impor o direito*”, pois entendia que “*neutralidade não quer dizer impassibilidade, quer dizer imparcialidade; e não há imparcialidade entre o direito e a justiça. Quando entre ele e ela existem normas escritas, não é quebrar a neutralidade; é praticá-la.*”. Entendia e sustentava perante o mundo: desde que “*a violência pisa aos pés arrogantemente o código escrito, cruzar os braços é servi-la. Os tribunais, a opinião pública, a consciência não são neutros entre a lei e o crime. Em presença da insurreição armada contra o direito positivo, a neutralidade não pode ser a abstenção, não pode ser a indiferença, não pode ser a insensibilidade, não pode ser o silêncio.*” E seu talento na eloquência, faz brilhar a fulminante sentença:

“*Se as nações cristãs, as nações humanas que a guerra não enlaçou no seu redemoinho, não espertarem do abstencionismo, a que os escrúpulos as condenaram, estou por saber quem, afinal de contas, mais terá pecado contra Deus, e o maior mal terá causado: se os que imergiram o presente nos horrores da mais medonha das guerras, se os que deixando apagar-se na consciência dos povos as últimas esperanças no direito, houverem mergulhado o porvir na mais escura das noites.*”<sup>33</sup>

Para que se tenha uma idéia da repercussão dessas lições de Direito Internacional, junto aos baluartes das relações internacionais, basta citar que, em 1921, foi indicado para o cargo de Juiz Permanente da Corte de Haia, tendo recusado por não poder exercer, em face de “*suas condições pessoais*” Mesmo assim, à sua revelia, é eleito por unanimidade.<sup>34</sup>

## RUI, JORNALISTA

Em sua encarnação de jornalista, teve os seus primeiros contatos, ainda estudante, em São Paulo, à serviço da *Imprensa Acadêmica* e alguns artigos no *Radical Paulistano*. Concluído o curso de Direito, retornando à Bahia, passa a redigir artigos no *Diário da Bahia*, de tendências liberais, galgando o cargo de redator e diretor do jornal. Em 1878, eleito deputado geral, passa morar na capital do Império, para logo passar a escrever no *Jornal do Comércio*, inclusive sob pseudônimos britânicos. Com pequena passagem pelo *O País*, pois logo suas ideias reformistas e liberais entrariam em choque com o proprietário do jornal. Continuou sua luta pelas reformas e pela liberdade, longe da imprensa, mas através de pregação contínua. Em 1889 ingressa no *Diário de Notícias* e ali, após a abolição, passa a defender a luta pela Federação. Em 1893, novamente envolto na imprensa, lança alguns artigos até o seu exílio, como as famosas *Cartas da Inglaterra*, monumentos jornalísticos e literários do mais puro idealismo, a pedido do *Jornal do Comércio*. Com a criação do jornal *A Imprensa*, em 1898, novamente passa a exercer a profissão que tanto amava.

Quando o advogado e jurista, o político e governante, no desempenho de sua vocação jornalística, - que “*transcorreu sempre sob o signo da liberdade física e liberdade espiritual, liberdade de atitudes e de pensamento, liberdade visceralmente ligada à idéia da dignidade humana.*” - o fez defendendo todos os ideais. Segurava o pendão da liberdade de imprensa, pois entendia que de “*todas as liberdades é a de imprensa a mais necessária e a mais conspícua: sobranceira e reina entre as mais. Cabe-lhe, por sua natureza, a dignidade inestimável de representar todas as outras. ... Não se suprime essa liberdade, senão para ocultar a ausência das demais, e estabelecer em torno dos governos ruins o crepúsculo favorável à comodidade dos tiranos.*”<sup>35</sup>

Tamanha era a força, a erudição e empenho na defesa de seus ideais que, seus escritos na imprensa, junto com a eloquência de sua oratória, exerceram profundo papel em algumas transformações ou conservação de institutos e princípios fundamentais de nossa vida política e social nas últimas décadas da Monarquia e no início da República. Melhor exemplo é o fato, já conhecido dos cultores da memória de Rui, que se passou com Benjamim Constant, quando da publicação do artigo *Plano contra a Pátria*. Na sede do *Diário de Notícias* Benjamim Constant “*... sobe as escadas da redação para dizer a Rui: ‘O seu artigo de hoje fez a República: ele me convenceu da necessidade imediata da revolução.’ A pena de Rui quase tanto quanto a espada de Deodoro, fôra responsável pela queda do Império.*”<sup>36</sup>

Defendeu, assim, com todo o vigor de seu espírito de homem público e jornalista todos os ideais de liberdade, da Federação e da República.

Sustentou não só a criação das instituições de conservação de uma sociedade livre e soberana, mas, com a mesma intensidade, portou-se Rui como arauto dessas mesmas instituições, sempre em defesa das mensagens de conservação ou aperfeiçoamento do regime. É o Rui transformador, renovador.

Foi também, o advogado incorporado em jornalista, que pela primeira vez nas história judiciária brasileira, trouxe à público divergências doutrinárias com a Suprema Corte, na questão dos famosos *habeas corpus* impetrados contra as liberdades ameaçadas pela ditadura florianista. Inconformado com a posição assumida pelo Supremo Tribunal Federal, passou a criticar a decisão judicial, como nos conta RUBEM NOGUEIRA:

*“Era assim que começava, de público, a criticar o aresto de 27 de abril, numa série de vinte e dois artigos que deram, mais tarde, cento e setenta e quatro páginas do livro O Estado de sítio, sua natureza, efeitos, seus limites. Nunca, dantes, se fizera isso. Jamais até então, se impugnara tão audaciosamente o julgado de uma corte brasileira. Em tempo algum pelo menos no Brasil, ousara um advogado atacar tão severamente, e pela imprensa, um julgado da mais alta corte de justiça do país, com a coragem, ainda, de afirma, logo de início, que lhe ia opôr o direito.”*<sup>37</sup>

Nunca Rui negou a sua paixão pela advocacia, deixando claro, na questão do primeiro *habeas corpus* impetrado contra o que considerava um atentado à liberdade e ao direito constitucional, que naquela atitude desinteressada, em termos profissionais e econômicos, propugnava:

*“... na liberdade dos ofendidos, a minha própria liberdade, um patrocínio um interesse privado, a sorte de clientes: advogo a minha própria causa, a causa da sociedade lesada no seu tesouro coletivo, a causa impessoal do direito supremo representada na impersonalidade deste remédio judicial”.*

Como também adotava o jornalismo político como instrumento de defesa da ordem constitucional e das liberdades. Era o advogado e o jornalista reunidos em uma só luta. A esse Rui uno, formado pela união do direito e da imprensa, somava-se o parlamentar, quando exercendo o cargo de deputado e senador. Quem mais do que Rui para descrever essa união de esforços e instrumentos:

*“A minha luta contra o governo era às claras. Eu esforçava-me por dirigir contra ele uma tríplice linha de combate, com a palavra deliberativa no Senado, com a palavra escrita no jornalismo, com a palavra forense no pretório. Era uma escola metódica de oposição constitucional, tal como nunca se tentara, talvez, entre nós; porque ela abrangia simultaneamente o voto legislativo, a propaganda popular e o apelo judiciário. Eu quis dar aos meus compatriotas esse exemplo; quis fundar praticamente os costumes republicanos. Eis o meu crime perante o poder militar.”* (Discurso de 3/9/1895, no Senado)<sup>38</sup>

## RUI E AS MUDANÇAS

Não estou a falar, no título deste tópico, sobre as mudanças políticas, sociais e jurídicas, decorrentes da atuação de Rui Barbosa. Refiro-me ao seu perfil, à sua visão como pensador e como político. Nunca foi refratário às mudanças em seu modo de pensar e analisar as situações teóricas ou práticas. Isto ele deixava claro, já em seu prefácio à Queda do Império, ao reconhecer que *“todo o aprender, todo o melhorar, todo o viver é mudar”*. Estas modificações podem ser verificadas pela simples leitura de suas obras, pela análise de seus pensamentos e ideais, pelo exemplo e ações de sua vida pública. Ele mesmo define o seu espírito evolutivo, quando afirma com seu poderoso verbo, que de *“mudar nem mesmo o Céu, o Inferno ou a morte escapam. Mudar é a glória dos que ignoravam e sabem, dos que eram maus, e querem ser justos, dos que não se conheciam a si mesmos e já melhor se conhecem, ou começam a conhecer-se.”*<sup>39</sup>

Utilizava, como poucos, a sua capacidade de transformação evolutiva ou de mudanças, em função de situações concretas e inevitáveis, para a conquista de um caminho a ser percorrido, mesmo que sem resultado imediato. Melhor exemplo é a sua posição sobre a pluralidade de bancos emissores, inicialmente de combate contra o Ministério Ouro Preto, que *“não defendera a pluralidade, senão como o regimen prescrito pelo nosso direito positivo”*, mas aceita nos seus primeiros decretos como Ministro da Fazenda do Governo Provisória a pluralidade, *“senão como compromisso com as tendências federalistas, em cujo nome a revolução acabava de fazer-se”*, ressaltando, porém, que nunca elevou *“semelhante solução à altura de doutrina.”*<sup>40</sup>

Mudar para conservar, transigir para conquistar o ideal de liberdade, justiça e dignidade humana, faziam parte de seu ideário. Nunca, porém, notou-se mudança, por menor que seja, em sua sólida base moral ou em seus princípios inabaláveis. Assim sentenciava Rui: *“No mundo moral como no mundo físico, todas as coisas mudam sempre sobre uma base que não muda nunca”*<sup>41</sup> Eis a lapidar definição de JOSAPHAT MARINHO sobre esse aspecto da personalidade de Rui:

*“A fidelidade de Rui Barbosa aos princípios, com idéias regentes das ações, é verdade histórica, longamente demonstrada pelos fatos, e não panegírico. Variou de pensamento, atenuou convicções, cedeu na aplicação de diretriz, porém preservou sempre a substância das crenças adotadas. Refletindo e observando, quando necessário comparando, submetia suas opiniões ao crivo da lógica e da realidade, para apurar e fixar o limite em que devia mantê-las, ou dar-lhes outro conteúdo.”*<sup>42</sup>

## RUI E OS PRINCÍPIOS

Acreditava, com toda a força de seu íntimo, em princípios, que deram o norte de sua conduta pública, política e profissional, como atestava em sua entrevista ao *Correio do Povo*:

*“Demais, o meu caso é bem especial. Toda a minha vida é um programa, distinta e particularizadamente articulado. Não há uma questão brasileira, de ordem constitucional, política, ou econômica, sobre a qual não seja conhecido o meu sentir,*

*ou não haja ele de se coligir de princípios já por mim definidos com clareza e sustentados com perseverança.*<sup>743</sup>

E, o primeiro, princípio absoluto de seu espírito, era o da verdade, como inerente à manifestação divina. Dizia, Rui, em conferência aos operários baianos:

*“Deus, sendo a própria verdade, não mente, nem admite a mentira, que atenta contra a sua essência imaculada e imaculável. Se nos enriqueceu, pois, com o pensamento e a palavra, os maiores tesouros do nosso patrimônio sagrado, não foi senão para os utilizarmos como os dois grandes instrumentos da verdade, os dois meios insupríveis de a buscarmos, conhecermos e ensinarmos, de a amarmos, cultivarmos e magnificarmos. Todo aquele, pois, que conspira contra a verdade no seu pensamento, ou, com a sua palavra, a falseia, profana o templo, que a divindade erigiu no regaço do homem, e merece o açoite, com que o Filho de Deus zurziu os que poluíam os lugares sagrados.”*<sup>744</sup>

Com a verdade, associava a sua idéia sobre a palavra. Eram dois princípios associados: a verdade e a palavra, resultando na pura expressão da sinceridade humana, razão pela qual, creditavam, alguns de seus biógrafos, davam valor e eficiência à sua oratória. Quando, em Haia, aquele pequeno representante de um país longínquo e sem a menor expressão militar, fazia se impor perante a Conferência, desfechou, com a sua peculiar eloquência, uma sentença que resume o seu amor pela expressão:

*“A palavra não faz mal ainda quando extravasa... Nos países onde se desconfia da palavra e por isto ela é proscrita, nunca se chega a um acordo e os antagonismos se tornam irreduzíveis. Nos países onde incessantemente se agita a discussão, como na Inglaterra, nos Estados Unidos, sempre se pode chegar a um acordo e não existem problemas insolúveis. Não me leveis pois a mal se procedo em harmonia com a idéia que faço desta representação do mundo civilizado, quando a encaro segundo a denominação adotada, como o parlamento dos povos, ampliando um pouco os limites de apreciação desta matéria, na aparência tão estreitos.”*<sup>745</sup>

Princípios e mais princípios. Esta é a vida de Rui Barbosa. E por isso ele é imortal e contemporâneo, pois são a base de uma vida e de todas as transformações. São os princípios, na verve de Rui, *“invioláveis e imortais. Invioláveis, porque têm como asilo a consciência, e enquanto eles se ajuntam, gota a gota, no espírito dos homens para transformar-se na vaga enorme das revoluções, não há lei que os reprima, nem inquisição que os alcance. Imortais, porque encerram em si, contra a ação corrosiva dos preconceitos humanos, o caráter, a substância e a energia de uma lei invariável, absoluta e imortal.”*

E, com o brilho de sempre, arremata:

*“Costuma-se dizer que os princípios são tudo. Não seríamos nós quem contestasse esta verdade sensatamente entendida. Cultor mais devoto deles do que nós, não queremos que haja. Mas o primeiro de todos os princípios é o da relatividade prática na aplicação deles à variabilidade infinita das circunstâncias dominantes.”*<sup>746</sup>

De sua fidelidade aos seus princípios deu inúmeras provas ao longo de sua luminosa trajetória. Não seriam os princípios que impulsionam alguém que, relegando à plano bem inferior os benefícios da Corte, recusa a honraria de pertencer aos quadros de Ministros do Império, por não ser relevante aos interesses monárquicos o princípio federativo das províncias? O que esperar, além de princípios, do homem que lança

ferrenha oposição ao seu amigo Marechal Floriano, que antes tinha indicado ao velho Marechal Deodoro para o cargo de Vice-Presidente da República, em face da ditadura presidencialista que se instaurava? Que motivos levariam a renúncia de interesses familiares, prejudicando a carreira política de seu próprio filho, em razão de uma manifestação pública em defesa dos jornalistas baianos oprimidos em seu ofício, que entendia ser seu dever cívico, senão os princípios que formavam o seu caráter? Não seria o amor aos princípios que levariam o homem público impor condição para sua candidatura à Presidência da República, como primeiro ponto a revisão constitucional? Também não seriam os princípios que conduziram o político, contrariando os interesses do advogado, a censurar no parlamento a conduta do Presidente da mais alta Corte de Justiça? Não seriam os princípios morais que justificam a renúncia a mandato parlamentar, em face de lei eleitoral de incompatibilidade, embora, por força da irretroatividade da lei, a ela não estava juridicamente obrigado?

Fatos como estes jorram aos borbotões na biografia de Rui Barbosa. Todos calcados em sólidos princípios morais, jurídicos, sociais e políticos. Todos conformam a visão deste ilustre brasileiro, que acima de tudo, amava e respeitava a sua pátria.

Para conceituação genérica desse ideário político, que me ocuparei ao longo desta empreitada, utilizo as palavras de Rui:

*“Meu país conhece o meu credo político, porque o meu credo político está na minha vida inteira. Creio na liberdade onipotente, criadora das nações robustas; creio na lei, emanção dela, o seu órgão capital, a primeira das suas necessidades; creio que, neste regime, não há poderes soberanos, e soberano é só o direito, interpretados pelos tribunais; creio que a própria soberania popular necessita de limites, e que esses limites vêm a ser as suas constituições, por ela mesma criadas, nas suas horas de inspiração jurídica, em garantia contra os seus impulsos de paixão desordenada; ... creio que a Federação perecerá, se continuar a não saber acatar e elevar a justiça; porque da justiça nasce a confiança, da confiança a tranqüilidade, da tranqüilidade o trabalho, do trabalho a produção, da produção o crédito, do crédito a opulência, da opulência a respeitabilidade, a duração, o vigor; creio no governo do povo pelo povo; creio, porém, que o governo do povo pelo povo tem a sua base da sua legitimidade na cultura da inteligência nacional pelo desenvolvimento nacional do ensino, para o qual as maiores liberalidades do tesouro constituíram sempre o mais reprodutivo emprego da riqueza pública; creio na tribuna sem fúrias e na imprensa sem restrições, porque creio no poder da razão e da verdade; creio na moderação e na tolerância, no progresso e na tradição, no respeito e na disciplina, na impotência fatal dos incompetentes e no valor insuprível das capacidades.”<sup>47</sup>*

## RUI, O LIBERAL

Pensador de forte tendência liberal, desenvolveu na monarquia e na república, teses de consideráveis avanços. Esse compromisso com a liberdade era um dogma imutável, onde se assentavam todas as bases da sua ação e da sua doutrina. Para as finanças públicas, depositava no liberalismo um sólido alicerce para estabelecer *“preceitos sensatos de administração das finanças públicas, mas, de logo, compreendeu o estadista que embora o governo democrático pudesse dispor de um*

*excelente corpo de leis e normas orçamentárias e contábeis, não poderia impedir que todo esse conjunto de disposições sofresse as influências da politicalha, enfraquecendo-lhe ou anulando-lhe os resultados benéficos.”*<sup>48</sup> Era o liberal que, já antevia a necessidade de contenção do uso desmedido das faculdades administrativas.

Seu liberalismo, porém, sofreu as influências das transformações políticas e sociais, pois não era um liberal “*ilhado numa utópica construção doutrinária, olhos fechados à realidade circundante e ouvidos moucos aos apelos da solidariedade humana*”. Apresenta-se, posteriormente, como um “*liberal social, adotando do liberalismo os princípios sadios declaradores e defensores dos direitos fundamentais da pessoa humana e interpretando-os segundo melhor conviessem à sua mais justa aplicação.*”<sup>49</sup> Nesta linha de pensamento, adotou, na última fase de seu liberalismo, o liberalismo social, não o socialismo – de quem nunca foi adepto. Dizia ele:

*“Estou, senhores, com a democracia social. Mas a minha democracia social é a que preconizava o Cardeal Mercier, falando aos operários de Malines, “essa democracia ampla, serena, leal, e, numa palavra, cristã: a democracia que quer assentar a felicidade da classe obreira, não nas ruínas das outras classes, mas na reparação dos agravos, que ela, até agora tem curtido”. Aplaudo, no socialismo, o que ele tem de são, de benévolo, de confraternal, de pacificador, sem querer o socialismo devastador, que, na linguagem do egrégio prelado belga, “animando o que menos nobre é no coração do homem, rebaixa a questão social a uma luta de apetites, e intenta dar-lhe por solução o que não poderá deixar de exarcerbá-la: o antagonismo das classes.”*<sup>50</sup>

Quem queira conhecer a visão de Rui Barbosa sobre a aplicação e controle dos recursos públicos, não pode deixar ao largo o seu pensamento liberal em matéria financeira e econômica. Ideólogo que foi do liberalismo, esta teoria restou impregnada em seu espírito. Não um liberalismo dogmático, imutável e intransigente, mas um liberalismo evolutivo – típico de seu perfil renovador. Leitura obrigatória, neste assunto, o ensaio de RICARDO LOBO TORRES, sob o título *O liberalismo financeiro de Rui Barbosa*. demonstra, em sólida argumentação, as várias etapas do pensamento liberal de Rui Barbosa: a) o liberalismo radical até a proclamação da República (1865/1889), b) o liberalismo moderado, do advento da República até a época da 1ª Grande Guerra (1889/1916); e c) o liberalismo social nos últimos anos de sua vida (1916/1923).<sup>51</sup> Não cabe, aqui, a discussão acadêmica desse trabalho, ao qual remeto o leitor. Importa ressaltar, porém, a conclusão do ilustrado autor, sobre o passado e o presente do pensamento de Rui:

*“Com o retorno dos ideais liberais e com o desaparecimento do regime autoritário e centralizador, era natural que se reacendesse o interesse pela obra de Rui, inclusive em busca de novos rumos para o País: a sua reconstituição política, cultural, econômica e financeira.(...)”*

*Se as lições liberais de Rui mantêm uma atualidade muito grande face à nova situação do Brasil, não é menos verdade que consonam também com a renovação universal das idéias liberais, máxime com a sua vertente do liberalismo social. ... De qualquer forma, após a 2ª Grande Guerra, e, especialmente, depois da crise do petróleo de 1973, reafirmou-se o liberalismo social em todo o mundo, o que vem demonstrar a modernidade do nosso primeiro Ministro da Fazenda.*

*A afirmativa de que a atividade financeira é problema eminentemente político, tão cara a Rui, que deve ser resolvido na Constituição Financeira, expressam-na freqüentemente os liberais modernos.*

*Defende-se a reconstituição financeira dos países capitalistas, através de um novo contrato constitucional que redefina os limites da liberdade e amplie as garantias da justiça social.(...)*

*Luta-se por um federalismo de integração, com a repartição equilibrada de receitas e de encargos entre os diversos entes públicos.*

*Recomenda-se a volta dos orçamentos equilibrados, ultrapassada a visão keynesiana favorável ao crescente endividamento, que, inevitavelmente, leva à bancarrota e ao impasse em que vivemos.*

*Supera-se o cientificismo positivista, recolocando-se a Economia Financeira e as Finanças Públicas nos quadros da Ética, da Teoria Política, do Direito e da Filosofia.”<sup>52</sup>*

## RUI E A REPÚBLICA

Foi, Rui Barbosa, participante ativo no cenário político dos últimos anos do regime imperial, seja como parlamentar junto à Assembléia Geral da Corte ou como jornalista, defendendo sempre os mesmos princípios. Defende algumas reformas, entre as quais a da educação nacional. Cada vez mais se envolve na campanha abolicionista. Passa a defender, de forma incansável, a federação e a queda do império. Sob a sua presumível inspiração, como diz RUBEM NOGUEIRA, inicia-se o declínio do Império e a ascensão da República. Em março de 1889, JOAQUIM NABUCO antevia que “*Evaristo na imprensa fez a Regência e Rui fará a República.*”<sup>53</sup> O que se confirmou nas palavras de Benjamim Constant. Aquele Rui, jornalista, convenceu o seu ilustre contemporâneo da necessidade da República. Enquanto D. Pedro II assistia a natural queda de sua monarquia, Rui Barbosa agitava-se, com os outros revolucionários, na implantação de um novo regime.

Como observa AFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO, o declínio do Império se processava por meio de “*fatores mais profundos do que aqueles identificados pela História simplesmente narrativa. A decadência do Império coincide com a sua deficiência na assimilação de instituições que se iam aprimorando no seio da sociedade... que iam se democratizando socialmente e se aprimorando culturalmente.*” Neste aprimoramento das instituições surge a federação, como a mais forte dessas instituições sócio-políticas, bandeira da aspiração liberal ruiana. Essa idéia liberal, caminha junto com a batalha travada pela elite liberal da época, até a campanha de Rui Barbosa, com o título *A Queda do Império*.<sup>54</sup>

E Rui, que sempre foi defensor intransigente da federação, fazendo do *Diário de Notícias* o “acampamento liberal” que caminha para revolução republicana, passa a construir a democracia sobre as bases federativas. Sai da imprensa política, para entrar na sede da política, convidado a formar o Governo Provisório, em razão de suas participações e contribuições para a queda do Poder Imperial.

Em cena digna de um belo romance, PEDRO CALMON, nos conduz ao cenário que se produziu após o passeio da tropa comandada pelo “Marechal da Esperança” (Marechal Deodoro) pela Rua do Ouvidor e abdicação do imperador:

*“Convido-vos, minhas senhoras e meus senhores, a surpreender Ruy Barbosa, às duas horas da madrugada de 16 de novembro de 1889. Está na sua banca de trabalho, alumado pela lâmpada a cuja luz estudava tantos textos, tanta legislação, tantos temas referentes ao momento e ao passado. Debruça-se sobre o papel almaço em que a sua pena sem um erro, deve resumir, num decreto enxuto, o ideal da revolução triunfante(...) Ruy Barbosa, sozinho, sem um assessor que o acolhesse, sem um auxiliar que lhe ditasse a palavra que faltava, sem um amigo que sugerisse qualquer coisa.”<sup>55</sup>*

E o que surge desse momento mágico, das penas de um mestre dedicado à liberdade, ao direito e à democracia? Redige o Decreto nº 1, de 15/11/1889 declarando criada a federação que tanto sonhava e a República do Brasil. A mais simples tarefa, dela se incumbiu impregnado de seus princípios, ao ponto de deixar registrado, no quarto parágrafo: *“O Governo Provisório, simples agente temporário da soberania nacional, é o governo da paz, da liberdade e da ordem.”*

Sentença de gênio, em apenas 19 (dezenove) palavras traduz todo o ideal revolucionário: o poder tomado pela força militar nada mais seria do que um ator provisório, temporário, sem a intenção de usurpar o poder e dele usufruir ao sabor despótico do governante, conduzindo a nação, sob a égide da paz, da liberdade e do direito, rumo à sua prosperidade e à união federativa.

É de ressaltar, porém, que Rui não era, por convicção, um republicano. Queria a Federação, era ela a chave, o emblema de seu pensamento político. Mas assim não queria o Poder Imperial, pelo que, além de recusar convite para ser Ministro do Império, lançou a sentença de morte do regime e as bases transformistas de seu pensamento: *“A Federação com a Monarquia, se possível, e sem ela, se necessário.”*

## RUI, MINISTRO DA REPÚBLICA

Convidado que foi, três dias antes da eclosão revolucionária, para ocupar a chefia do Ministério da Fazenda do Governo Provisório - em razão de suas críticas à política econômica do Ministério Ouro Preto - , único cargo público que, ao longo de sua vida, exerceu com ações objetivas as suas funções, com a preocupação de semear o futuro federalista e republicano. Era o jurista e parlamentar, combatente e sagaz, alçado, no rompante da história, ao mais alto cargo do governo revolucionário. Durou apenas 14 (quatorze) meses no comando da política econômica e financeira, mas, sem dúvida, foi o mais comentado Ministro da Fazenda de toda a história da república brasileira.

É preciso compreender as condições da época para avaliar a condução da política financeira do culto Ministro da Fazenda. Quebrava-se todo um sistema produtivo, baseado na produção agrícola quase monocultiva, ainda sob os efeitos da abolição da escravatura. Interrompia-se um regime social, político e econômico, passando para um novo modelo, com todos os efeitos que esta transição normalmente acarretava. Pressões de todos os lados, dentro e fora de nossas fronteiras, buscando a

convulsão, a derrubada da república, o aborto criminoso de uma nova vida social que estava em plena gestação. Soube, porém, com todo o saber de seu cérebro privilegiado, com sua capacidade de trabalho e sua objetividade de ação, vencer as dificuldades, em que pesem as inúmeras críticas, inclusive atuais, sobre a sua política econômica e financeira.

Mesmo alguns de seus críticos logo reconheceriam o seu valor. CINCINATO BRAGA confessou que, quanto mais estudava o plano financeiro, mais se convencia que a *ação de Rui foi genial* e RAMIRO BARCELOS admitiu que o *mal da República foi nós, os historiadores não terem compreendido logo a grandeza de Rui*.<sup>56</sup>

Sobre a passagem de Rui no Ministério da Fazenda, caberia um capítulo a parte, escapando dos objetivos desta empreitada. Vários autores se dedicaram ao exame desta particular passagem da vida de Rui, destacando-se duas obras de significativa importância, a de lavra de ALIOMAR BALEIRO<sup>57</sup> e a de PINTO DE AGUIAR<sup>58</sup>, às quais remetemos o ávido leitor.

Tinha uma grande visão sobre o panorama político da época, enxergando, entre as medidas financeiras mais urgentes, aquelas que, em princípio, não estariam relacionadas com as correntes doutrinárias meramente financeiras e econômicas.

Foi, como veremos mais adiante, em sua gestão como Ministro da Fazenda, que criou o Tribunal de Contas. Nesta atitude, demonstra toda a sua grandeza, todo o esplendor de seu pedestal principiológico. Não só por ter dotado a República de um importante instrumento de conservação do sistema, mas, acima disso, como salientou JOÃO FÉDER, porque ter sido ele “o primeiro (talvez o único) brasileiro que, no poder, não se voltou contra a fiscalização(...) Pois, Rui, honesto como era, entendeu que o sistema deveria ser fiscalizado, ele que tinha conhecimento das condições em que a República encontrou o país. E, sem constrangimento, colocou sua ação como a primeira a ser fiscalizada.”<sup>59</sup>

Como Ministro da Fazenda, defendeu, com ações objetivas, a Federação que tanto sonhava, como, por exemplo, “quando transige, num momento como o fêz acerca da pluralidade dos bancos emissores”, para, “reconquistar o campo meses depois, tendo diante dos olhos o Banco Federal de Hamilton”, lançando as bases para o nosso atual Banco Central do Brasil.<sup>60</sup>

Sustentava, Rui, além da necessária dignidade e força federativa, ser a *Assembléia Geral Constituinte*, a mais importante das medidas financeiras do Governo Provisório. Iniciava, assim, a trajetória de Rui, defensor da Federação e o principal artífice da Constituição de 1891.

## RUI E A CONSTITUIÇÃO DE 1891

JOSAPHAT MARINHO, ao afirmar que as palavras de Rui representavam o pensamento jurídico e constitucional do Governo Provisório, esclarecia que este poder, como agente provisório e temporário não pretendia “*institucionalizar-se em forma de ditadura. A ditadura era transitória, pois que a ela devia suceder, quanto antes, o regime democrático, traduzido numa Constituição que emanasse não da vontade do ditador, mas da soberania da vontade popular, através de representantes eleitos.*”<sup>61</sup>

Tinha, Rui Barbosa, a consciência das necessárias transformações futuras que uma Carta Constitucional haveria, inevitavelmente, que passar, dadas as circunstâncias do momento histórico. Aliás, como já ressaltado, próprio da formação intelectual de Rui Barbosa – mudar para conservar. Seguem as suas palavras:

*“O interesse supremo da Pátria, agora, não está em conquistar após lucubrações prolongadas e desanimadoras, uma Constituição irrepreensível, virginalmente pura, idealmente ilibada, que sorria a todas as escolas e concilie todas as divergências; não está em escolher nas malhas da lógica, da eloquência e do engenho essa fênix das Constituições, mas em dar imediatamente ao País uma Constituição sensata, sólida, praticável, política nos seus próprios defeitos, evolutiva nas suas insuficiências naturais, humana nas suas contradições inevitáveis.”*

Realmente foi profunda a participação de Rui na elaboração da Carta Constitucional de 1891, a primeira de nossa era republicana. Como observou AMÉRICO JACOBINA LACOMBE, nota-se a incisiva participação de Rui Barbosa principalmente no controle dos atos dos Poderes Executivo e Legislativo pelo Judiciário. Sem esse recurso, sustentava ele, o presidencialismo tornar-se-ia o mais tirânico dos sistemas. É, pois, no controle – ou, como observou Lacombe, na contrasteação, pois repudiava Rui a expressão controle, como purista da língua portuguesa, preferindo no bom português: contraste – do Poder Público que se assentava a base de seu pensamento sobre a liberdade, o direito e a democracia.<sup>62</sup>

Depositava, toda a sua esperança no equilíbrio dos poderes, no controle destes poderes, como a mais sólida das bases da república presidencialista, sobretudo nas mãos do Poder Judiciário, para conter os abusos. Dizia ele que:

*“... para a república inevitável, a mais satisfatória das formas, há um regime, ao qual eu não daria jamais o meu voto, porque esse é o mais tirânico e o mais desastroso dos regimens conhecidos: a república presidencial com a onipotência do Congresso; o arbítrio do poder executivo, apoiado na irresponsabilidade das maiorias políticas; a situação autocrática, em que se coloca, neste sistema, o chefe do Estado, se ao seu poder e ao dos partidos que ele encarna se não opuser a majestade inviolável da constituição escrita, interpretada, em última alçada, por uma magistratura independente.”<sup>63</sup>*

O mesmo liberal que, em 1891, participou ativamente do processo de elaboração da Constituição Republicana viria, mais tarde, pregar a reforma da primeira Carta da República. É a reafirmação de seu espírito renovador, que sua conduta pública sempre sustentou. Dizia ele que a *“Constituição de 1891 precisa de ser reformada, para se conservar. As boas instituições não de se conservar melhorando-se, como as boas construções, refazendo os estragos do tempo, e acomodando-se, como correr dele, aos novos hábitos e às novas exigências dos seus sucessivos habitantes.”* É a mostra inequívoca da evolução de seu pensamento político liberal para o pensamento social ou socialista. Advertiu, em 1910, que as nossas *“Constituições têm ainda como normas as declarações de direitos consagrados no Século XVIII. Suas fórmulas já não correspondem exatamente à consciência jurídica do universo. À inflexibilidade individualista dessas cartas imortais, mas não imutáveis, alguma coisa tem de ceder (quando lhes passa já pelo quadrante o sol do Terceiro Século), ao sopro da socialização que agita o mundo.”<sup>64</sup>*

## RUI E A FEDERAÇÃO

Rui era um monarquista que desejava, com a mais brava força de sua ação, a federação, como medida *essencialmente liberal*. Abraçou, como disse, de *última hora* a causa republicana, levantando a bandeira federativa, com *“bom senso e equilíbrio; nem o antigo unitarismo, simétrico, esmagador dos estados(...) com hipertrofia do poder local em prejuízo da união nacional.”*<sup>65</sup>

Com a República, viu seu ideário federalista em plena gestação. Crescia, *“porém a tendência ultrafederalista na Assembléia Constituinte. Era forte a inclinação a construir-se um regime com grave cerceamento dos poderes da União, inclusive no campo tributário e em favor da ampliação da órbita dos Estados.”* Em razão deste panorama, o então Ministro da Fazenda do Governo Provisório, passou a defender a federação idealizada no projeto da Constituição Republicana. Sua reação não se limitou à ação administrativa, passando a participar dos debates da Assembléia Constituinte, defendendo a União, como forma de *conservação* dos estados. Acreditava no sistema de pesos e contrapesos como forma de manter a harmonia federativa, vendo a União e os Estados como forças interdependentes, com preponderância do poder central, mas com a autonomia local, sem a *“vassalagem”* dos Estados.<sup>66</sup> Eis um trecho do seu discurso no Congresso Constituinte, sob a *Organização das Finanças Republicanas*.

*“Nós [...] que passamos da centralização imperial a um régimen de federação ultra-americana, isto é, que passamos da negação quase absoluta da autonomia ao gozo da autonomia quase, absoluta, nós vociferamos ainda contra a avareza das concessões do projeto, que, oferecendo-nos uma descentralização mais ampla que a soa Estados Unidos, incorre, todavia, no vício de não no-la das tão ilimitada quanto a imaginação sem margens dos nossos teóricos. Queríamos uma federação sem plágio, uma federação absolutamente original, nunca experimentada, virgem, como um sonho de poeta, impecável como uma solução matemática, fechada ao ar livre da realidade, que deve saná-la, impregnando-a no ambiente da União, uma federação, em suma, encerrada implacavelmente no princípio da soberania dos Estados presos à forma federativa apenas pelas migalhas deixadas cair das sobras da sua renda na indigência do Tesouro Nacional. [...] ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação, que nos baste.”*<sup>67</sup>

São incontestáveis as afirmações de ALIOMAR BALEIRO, ao reconhecer que a ação de Rui, em defesa da federação perante a Assembléia Constituinte, deve *“ser contabilizada entre seus mais inestimáveis serviços ao país.”*<sup>68</sup>

## RUI E A EDUCAÇÃO

Desde o tempo do Império, em sua atividade parlamentar, Rui sempre teve como uma das suas bandeiras prediletas a educação nacional, onde visualizava não só a melhor das medidas financeiras, mas, acima de tudo, a base da reestruturação política, social, jurídica e econômica do país.

Em 1882 e 1883, elaborou os seus famosos *Pareceres e Projetos*, de consulta obrigatória a quem quer que se dedique aos estudos sobre a educação no Brasil.<sup>69</sup> Esses singulares estudos, ricos em educação comparada, tratando os problemas nacionais nesta área em seu sentido amplo, à luz da filosofia, da política e da ciência da educação, tal como praticados nos países civilizados, são de extraordinária sabedoria.

Por esses projetos e pareceres queria Rui uma estruturação completa do ensino, com a sua universalização. A sua obra partia desde a escola pré-escolar (que ele, romanticamente, denominava *Jardim das Crianças*) até os cursos universitários, e, na educação industrial, com a formação de mão-de-obra especializada e profissionalizante. O que mais chama a atenção desses planos, seria a participação direta da comunidade na administração escolar – isto em 1882 e 1883 - e a valorização do magistério, em seus aspectos principais. Sobre esse monumentos da pedagogia brasileira, observa J. QUERINO RIBEIRO: “o sistema de administração central, sob a responsabilidade direta do Ministério do Império ficou planejado com a estruturação de um grupo de órgãos que incluía, além dos serviços especializados, a participação da comunidade, através do que ele chamou de ‘Conselhos Paroquiais’...”<sup>70</sup>

Eis, na palavra do jovem Rui, parlamentar do Império, as vigas mestres de seus *pareceres e projetos*:

“Associar diretamente o povo à obra do ensino, por meio de instituições eletivas e do imposto especificamente escolar (refere-se ele aqui à capitação proposta como um dos recursos para o estabelecimento do *Fundo Escolar*, outro capítulo importantíssimo), votado por procuradores populares em assembleias locais, tal, a nosso ver, uma das idéias capitais da verdadeira reforma da educação.

*Não conhecemos outro meio de criar um público interessado nos progressos da educação comum, de despertar as simpatias da massa ativa da nação pela cultura das gerações nascentes, de forma entre a população o hábito, o gosto, a capacidade para o exercício da função fundamental da sua soberania, e de fiscalizar, apreciar, dirigir, promover o aperfeiçoamento e a prosperidade do ensino distribuído ao país.*”<sup>71</sup>

Qual a razão desse destaque, para a finalidade deste trabalho? Trata-se sobre o controle do dinheiro público, mas, como toda a obra de Rui está envolta em um sistema coerente de idéias e princípios, algumas vezes inseridos em contexto aparentemente distinto, é neste ponto em particular, que encontro a visão global que tinha sobre a priorização de canalização dos recursos públicos – e, por derivação do seu controle. A educação, disse Rui, era o “o primeiro ponto de partida das boas finanças”. Isto não é, também, envolver uma visão globalizada das finanças públicas? Vejamos o que nos esclarece Rui Barbosa, em seu Parecer sobre a Reforma do Ensino Secundário e Superior:

“O primeiro ponto de partida das boas finanças é o derramamento do ensino, a cultura extensiva e intensiva da mentalidade nacional. A base de todo o cálculo financeiro está na produção; e a produção é, no sentido mais científico, mais real, mais prático da palavra, é, para nos servirmos da expressão de Horace Mann, “obra da inteligência”. Todos abstratamente estão dispostos a render homenagem a esta verdade; mas quase ninguém, neste país, lhe é fiel, ou sequer a compreende. De atestar que a educação é a matriz universal da felicidade humana, qualquer estadista

*nosso se honraria; mas transportem-se da retórica aos fatos, e verão que a frase não passa de um desses aforismos convencionais de mero aparato decorativo na eloquência dos oradores, e simples engodo na boca dos políticos, para armarem às simpatias da opinião, a quem são sempre aceitas as causas nobres, os sentimentos generosos. O de que precisamos, é de homens de estado, que se convençam efetivamente de que a suprema necessidade atual da pátria está na criação do ensino. O que falece aos nossos financeiros em geral é esse singelo rudimento da ciência das finanças: que o primeiro elemento de fertilização da terra consiste na fecundação do entendimento do povo; que a produtividade de uma país está na razão direta da propagação da ciência entre os seus habitantes; que uma nação será sempre tanto mais pobre, quanto menos difundida se achar nas camadas populares a educação técnica e o saber positivo.”<sup>72</sup>*

Como sempre combateu o endividamento e o excesso de tributação para cobertura dos déficits orçamentários, também combatia a falta de alocação de recursos públicos para a educação, base de todo o crescimento nacional e, por consequência, fonte de reforço orçamentário. Em seu discurso *O Desenho e a Arte Industrial* e no seu *Parecer sobre a Reforma do Ensino Secundário e Superior*, nos dá uma mostra da importância da educação nacional no orçamento público e na formulação das políticas públicas:

*“O Estado ainda não aprendeu outro meio de acudir às crises, e remover os déficits, senão endividar-se, e tributar. Solicitai dinheiro para o ensino, e vereis apurarem-se migalhas. Em palavras, todas as homenagens à instrução popular; nos fatos, uma avareza criminosa. Não é a terra, nem o numerário o que constitui a riqueza das nações, mas a inteligência do homem; eis a lei fundamental da verdadeira ciência das finanças. O orçamento do ensino cresce gota a gota: tem direito a milhares de contos, e recusam-lhe centenas de mil réis. Para tudo se contraem empréstimos, e abrem operações de crédito; para a educação do povo, nunca! Não se convencem de que a instrução não tem preço.”<sup>73</sup>*

*“Se quereis sair das detestáveis tradições, que não conhecem outro recurso para aumentar a renda, senão multiplicar os impostos, cumpre fecundar a nação nas fontes vivas da sua riqueza: na sua inteligência e nas suas qualidades morais, que do desenvolvimento do ensino dependem primordial e absolutamente. Este o mais produtivo emprego das forças do erário nacional, cujos recursos, despendendo-os neste ramo de serviço, não consumis, antes capitalizais a juros multiplicáveis ao infinito.”<sup>74</sup>*

## RUI E O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

CLÓVIS RAMALHETE, ao denominar Rui Barbosa como o *Estadista do Desenvolvimento*, observa em seu estudo, de leitura obrigatória, que mostrava-se ele a “*antítese dos homens do Poder da sua época*”, por ser o “*favorecedor da preponderância das classes* [expressão que Rui gostaria de abolir de seu vocabulário, por favorecer a interpretação de contraste entre os níveis sociais] *urbana, disposto a preparar uma reformulação econômica e social do Brasil pela industrialização.*” Propõe, em seu estudo o que chama de *revisão atual do perfil de Rui Barbosa*, porque,

até há pouco tempo, a imagem de Rui era atrelada ao advogado, ao diplomata, ao cultor do idioma e ao tribuno. Isso porque, da análise que fez da obra de Rui, viu emergir, “... o visionário das populações urbanas industriais – com a proposta do Imposto de Renda e o reconhecimento da injustiça dos impostos indiretos, - o teórico da Moeda e do Crédito a propor Bancos emissores privados, preparatórios do Banco Central estatal e, de um sistema regional de bancos emissores, - o proponente do Imposto sobre Terras Improdutivas, - o inventor do imposto progressivo sobre heranças para forçar soluções de justiça social, - o criador do Tribunal de Contas, - o teórico dos fatores estruturais na Economia nacional, de admirável antecipação doutrinária, - o propositor de certos Direitos do Trabalhador que só hoje começam a serem aceitos.”<sup>75</sup>

A sua preocupação como desenvolvimento industrial se manifestava em todas as fases de seu pensamento, intensificando-se, porém, com a implantação da República Federativa. Defendia o desenvolvimento econômico e industrial principalmente pela educação nacional, em todos os níveis de instrução. Chegou a atacar o *protecionismo* da indústria nacional, opondo-se com o argumento da educação industrial do trabalhador:

*“A indústria queixa-se, e definha. Que remédio lhe aconselham? A instrução? Não! O regímen protetor, isto é, uma combinação de impostos; porque, senhores, sem querer discuti-lo aqui, o caráter predominante da teoria protecionista é, e há de ser sempre, aquele com que o senso comum e a evidência o definem; o protecionismo não passa de uma finta imposta ao consumidor em benefício de uma classe de produtores indígenas. Mas, como quer que seja, nem o protecionismo nem a permutação livre são capazes de criar valores, de melhorar a qualidade dos produtos. Um e outro não são mais que agentes de distribuição, para proporcionar aos valores existentes condições de mercado mais ou menos vantajosas.”*<sup>76</sup>

Era, sem dúvida, o defensor da igualdade social desejada a partir da instrução do trabalhador. Confira-se outra afirmação de Rui:

*“a educação industrial representa um dos auxiliares mais eficazes no nivelamento crescente das distinções de classes entre os homens, não deprimindo as superioridades reais, mas destruindo as inferioridades artificiais, que alongam dessa eminência as camadas laboriosas do povo, isto é, elevando a um plano cada vez mais alto a ação e o pensamento do operário.”*<sup>77</sup>

Essa oposição ao protecionismo, por sua vez, não impedia que, dada a sua extraordinária visão da realidade econômica e do seu sólido conhecimento doutrinário, em certo momento, defendesse a *proteção moderada* da indústria nacional. Eis a sua argumentação:

*“Nenhum país reúne talvez, nos seus recursos naturais, proporções tamanhas e tão variadas, como este, para o desenvolvimento de indústrias poderosas e opulentas. Mas outros, em todos esses ramos de aplicação do trabalho, principiaram muito antes de nós; e, para esmagar a nossa concorrência, ou dificultá-la, condenando-a à inferioridade, à atrofia e ao marasmo, bastam-lhes as vantagens inerentes a essa prioridade. Impossível será, pois, estabelecer-se a concorrência em condições equitativas, proporcionar-se ao trabalho nacional esse fair play, em que aliás consiste*

*o objeto e o atrativo do régimen livre, se não buscarmos ressarcir um pouco as desvantagens da nossa tardia entrada na arena da competência industrial mediante certa dose de proteção moderada, temporária, mas compensadora. Fugindo à sistematização do protecionismo, que podia trazer diminuição no rendimento das alfândegas, transtornos ao próprio desenvolvimento das indústrias, perturbações em nossas relações comerciais com os países estrangeiros, podemos, entanto, por uma proteção módica e lenta, aplicada com critério a cada caso especial, estudado nos seus efeitos, ir preparando a indústria nacional, para, em época mais ou menos próxima, confiar exclusivamente em si mesma, e criando simultaneamente um mecanismo de rendas internas, que nos habilite a recorrer cada vez menos, em suprimento das necessidades do Tesouro, aos direitos de fronteira.”*<sup>78</sup>

Passou a preocupar-se, também, com a intervenção do Estado no *financiamento dos direitos sociais*, contribuindo para lançar as bases do *desenvolvimento constitucional* à categoria de princípios constitucionais e as bases ampliativas do Estado Financeiro e da extrafiscalidade.<sup>79</sup>

A qualificação de *Renovador da Sociedade*, atribuída por SAN TIAGO DANTAS, deve-se muito à essa reformulação econômica pretendida por Rui Barbosa, como ideólogo de “...de uma reforma da sociedade. Não de uma reforma ocasionada pela brusca avulsão de certos valores, pela eclosão revolucionária de novas formas de vida, mas de uma reforma iniciada difusamente nos últimos decênios da monarquia, que mergulhava nos primórdios da nacionalidade suas terminações radiculares, e que encontrou no advento do regime republicano o momento essencial de sua fixação de rumo: essa reforma pode ser chamada, dentro de limites que indicarei, a ascensão da classe média.”<sup>80</sup>

Em suas campanhas presidenciais Rui elaborou inúmeros trabalhos, ricos em idéias, diagnósticos e propostas, inclusive sobre as questões sociais que acometiam o cenário nacional. Delas sempre se ocupou ao longo de sua vida pública. Mas marca, de forma significativa, a campanha presidencial de 1919, com propostas voltadas à questão social, de forma mais significativa que a campanha civilista de 1910. Veja-se, a propósito, o excelente estudo realizado por EVARISTO DE MORAES FILHO.<sup>81</sup>

## RUI E O TRIBUNAL DE CONTAS

Apesar de algumas tentativas de instituição, mesmo no período imperial, de um órgão de controle das contas públicas, foi pelo empenho de Rui Barbosa que, em 07 de novembro de 1890, pelo Decreto nº 966-A, surgiu, pela primeira vez em nossa história evolutiva, o instituto Tribunal de Contas.

Não há como se negar que, desde o primeiro embrião da Corte de Contas no Brasil, procurou-se ressaltar a importância da implantação deste órgão, com poderes inerentes à sua função institucional. PONTES DE MIRANDA, ao abordar a origem do Tribunal de Contas, ao tempo do Império, em 1.826, em projeto apresentado por Felisberto Caldeira Brant (Visconde de Barbacena) e por José Inácio Borges, interpreta a oposição manifestada por Manuel Jacinto Nogueira da Gama (Marques de Baependi):

*“Por onde se vê que, se, de um lado, combatia a criação proposta, por outro se manifestava partidário de um Tribunal de Contas mais eficiente, mais poderoso. Em 1845 Manuel Alves Branco, Ministro do Império, propôs a organização de um Tribunal de Contas que, sobre exercer fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar. Se bem que a idéia volvesse com Pimenta Bueno (depois, Marques de São Vicente), Silveira Martis, O Visconde de Ouro Preto e João Alfredo, o Império não possuiu o seu Tribunal de Contas.”*<sup>82</sup>

Com a proclamação da república (1889) e com a implantação de novo regime político e constitucional, os ideais daqueles que, durante o Império, propugnavam pela instituição de uma Corte de Contes, forte, atuante e independente, foram revigorados, culminando, por obra do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa, no Decreto nº 966-A, de 07/11/1890.

E por que só pela pena e determinação de Rui foi instituída a Corte de Contas, primeiro a nível da legislação revolucionária e depois alçada à disposição de envergadura constitucional, com a sua previsão na Carta Constitucional Republicana de 1891?

O mentor e principal autor da nossa primeira Carta da República, já na condição de condutor da política econômica e de coordenador central da edificação republicana, fazendo justiça à sua fama de teórico e prático incansável de seu ideário político, antevia a necessidade de ser assegurada a integral transição e implantação do novo regime e, acima de tudo, de ser implantada a melhor e mais moderna estrutura política-constitucional - considerando os padrões e condicionantes políticas, sociais e econômicas da época - para a república federativa que iniciava os seus primeiros passos.

Dizia Rui que o *“Governo Provisório, no desempenho da missão que tomou aos ombros, propôs ao país uma Constituição livre, que, para firmar as instituições democráticas em sólidas bases, apenas espera o julgamento dos eleitos da Nação.”* Apesar de algumas leis setoriais e específicas editadas pelo governo provisório, entendia que faltava ao *“Governo coroar a sua obra com a mais importante providência, que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes”*. Estava a se referir sobre o orçamento e a necessidade de torná-lo *“uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover as necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, a necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes, que ousem perturbar-lhe o curso normal.”*<sup>83</sup>

Em toda a sua monumental obra, quando estava a abordar a questão do orçamento, Rui transpirava a mais pura dignificação da lei orçamentária, pois advogava que *“Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos.”* Diante da

importância que, naquele época, Rui atribuía ao orçamento, assentou com todo o vigor de sua escrita que cumpria “à República mostrar, ainda neste assunto, a sua força regeneradora, fazendo observar escrupulosamente, no regimen constitucional em que vamos entrar, o orçamento federal”, advertindo, logo em seguida, que se tal objetivo não fosse alcançado, se não fosse possível chegar a “uma vida orçamentaria perfeitamente equilibrada”, não seria dado presumir que fosse *reconstituída a pátria e organizado o futuro*.<sup>84</sup>

Uma das medidas, na visão de Rui Barbosa, propostas para a reorganização orçamentária, que entendia “*defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução*”, seria a instituição de um Tribunal de Contas, que seria os “*fundamentos para essa reforma radical*” da contabilidade orçamentária. Em seguida eternizou a célebre sentença, por tantos citados e que já repousa cimentada em nosso consciente, sobre a natureza de magistratura intermediária entre a administração e a legislatura. Despicienda, seria, a sua transcrição, por todos nós conhecida. Porém, seria uma inescusável omissão, deixar de transcrever a sua imortal lição, mesmo que sacrificando preciosas linhas que certamente faltarão, para discorrer sobre a visão de Rui Barbosa sobre o controle dos recursos públicos. Eis, para deleite dos que já conhecem e para ciência dos que, eventualmente, estejam iniciando nesta matéria, a célebre sentença:

“*O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganizá-lo; e acredita haver lançado os fundamentos para essa reforma radical com a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornado aparatoso e inútil.*”

“*Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala entre nós, em vão, desde que neste país se inauguraram assembleias parlamentares.*”

Ao comentar sobre a proposta de criação do Tribunal de Contas, feita pelo Ministro do Império Manoel Alves Branco, em 1845, demonstra toda a sua dialética, sua pureza de expressão e seu rico estilo verbal. Mesmo na crítica incansável e na luta de seus ideais, explodia a força e a sensibilidade, a verdade e a ironia, o diagnóstico e o prognóstico, dourados pelo poder de sua articulação. Afirmava, então, que a proposta, “*como não é de se estranhar, atenta a importância do assunto, a idéia adormeceu, na mesa da Câmara, desse bom sono de que raramente acordavam as idéias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos à liberdade da política eleitora. E quarenta e cinco anos deixou a Monarquia entregue o grande pensamento ao pó protetor dos arquivos parlamentares.*”

E o seu prognóstico veio logo em seguida: “*Mas para a edificação republicana esta reforma deve ser uma das pedras angulares*”, como mecanismo necessário à revisão de todas as operações orçamentárias da receita e despesas, tal como já era reconhecida em vários países.<sup>85</sup>

Estudioso que era, em todas as matérias que se ocupava, tratou de discorrer sobre os tipos de controle exercido pelas entidades de contas. Fundamentou o seu projeto de instituição da Corte de Contas, inicialmente na distinção entre o sistema francês e o italiano. Inclinava-se para o tipo italiano, que entre esses dois seria o que melhor satisfazia aos fins da instituição, dando a *“elasticidade necessária ao seu pensamento criador.”* Veja-se a sua literal fundamentação:

*“Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpretação das infrações orçamentarias, por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.”*

Estava, assim, à primeira vista, firmando o seu pensamento em direção ao modelo italiano. Todavia, decorrente de sua característica de teórico e prático, profundo conhecedor dos sistemas, leis e experiências alienígenas e, realizador empírico segundo as condicionantes gerais da época e do momento evolutivo do país, ficou reconhecendo que a evolução do Tribunal de Contas Italiano (Corti dei Conti), alçou o órgão de controle *“além da fronteira dos atos concernentes às finanças públicas”* forçando a natureza da instituição, sujeitando-a às mais variadas críticas, que não seriam procedentes se seus poderes tivessem sido limitados às funções aos atos tipicamente financeiros do poder público. Reconheceu que, o *“Tribunal poderia converter-se em obstáculo à administração, dificultando improficuamente a ação ministerial, e anulando a iniciativa do Governo, em atos que não entendem com o desempenho do orçamento.(...) Mas não é de bom aviso insinuar no organismo de uma instituição princípios de conflito com outras, confiando o remédio do mal orgânico à prudência acidental dos indivíduos que a representarem.”* Com essa ressalva, pontificou a sua preferência: *“o modelo italiano é o mais perfeito.”* Avaliando a atuação da Corte de Contas, tanto na Itália, como na Bélgica, anotava o sistema de controle prévio, o registro e o visto sob reserva, afirmou que esses elementos eram de um *“...um valor inestimável e impreterível necessidade no mecanismo da instituição, que temos em mira. Conspiram todos eles em firmar a jurisdição preventiva, característica essencial dessa organização, no estado de excelência a que a Bélgica e a Itália a levaram, e que hoje reclamam para a França as vozes mais competentes no assunto. ‘Vale infinitamente mais’, dizem os italianos, ‘prevenir os pagamentos ilegais e arbitrários, do que censurá-los depois de efetuados.’”*<sup>86</sup>

Mesmo tendo delineado a estrutura institucional do Tribunal de Contas, não deixou em branco a sua visão transcendental – digamos assim, posto que colocado como filosofia institucional e não como aspectos procedimentais e orgânicos da instituição – sobre o ideário que deve nortear a condução desta atividade de *“contrasteação”*:

*“Qualquer que o dispêndio seja, porém, há de representar sempre economia enorme, incomensurável, para o contribuinte; contanto que a escolha do pessoal inaugurador não sofra a invasão do nepotismo; que fique absolutamente entregue à responsabilidade de um Ministro consciencioso, inflexível, imbuído no sentimento da importância dessa criação; que aos seus primeiros passos presida a direção de chefes escolhidos com a maior severidade, capazes de captarem a confiança do país pelo valor nacional dos seus nomes, e fundarem a primeira tradição do Tribunal sobre arestos de inexpugnável solidez.*

*Façamos votos, para que os executores deste pensamento se mostrem dignos desta missão salvadora.”*<sup>87</sup>

Do jornalista Rui Barbosa, também resultaram manifestações em defesa do Tribunal de Contas, como instituição essencial à manutenção e conservação da República.

Na pesquisa realizada, para estreitamento do tema desta monografia (controle do dinheiro público), localizei dois artigos de Rui, em defesa da Corte de Contas. No primeiro, batizava como *“instituição benfazeja”* e, no segundo, enfrenta a oposição ao controle financeiro do Estado na república florianista.

No Editorial do *Jornal do Brasil*, de 22/06/1893, critica o andamento legislativo, provocado por manobra situacionista, de projeto de regulamentação do Tribunal de Contas, juntamente com as repartições da fazenda pública. Entendia que por trás deste aparente *“incidente de economia doméstica”*, existia uma campanha contra a Corte de Contas. Vejam alguns trechos de sua defesa:

*“Procedendo a reforma geral das repartições da fazenda, porém, o Governo atual envolveu nela a organização do Tribunal de Contas. A Comissão de Fazenda procedeu, pois, com acerto, desentranhando esse capítulo, contemplado ali por uma inserção forçada, e consagrando-lhe existência distinta em projeto independente. Não só obedecia assim ao disposto no decreto legislativo de 7 de novembro, que prescrevera a regulamentação desta matéria em decreto especial, como retificava erro, que se cometera, confundindo com as repartições de fazenda uma instituição de natureza em grande parte judiciária e política, destinada, por sua índole essencial, a sentenciar sobre assuntos de mais alta gravidade, e servir solidamente de dique aos abusos administrativos em negócios financeiros.*

*.....*  
*Se a missão oposicionista é velar pelo bem publico, o posto dos militantes ali contra a atualidade é, nesta questão, ao lado da Comissão de Fazenda, que composta, aliás, em boa parte, de amigos da situação, não se quis alistar nos trabalhos de sapa, empreendidos contra a instituição benfazeja, cujo destino representa a verdadeira guarda do Tesouro, e trabalhar por converte-la em cômoda preguiçeira para os Governos rebeldes ao orçamento.”*<sup>88</sup>

Em outro artigo, defendendo a instituição contra o despotismo financeiro, mostra-se como combatente incansável contra qualquer ataque direto ou indireto à Corte de Contas, que, com inigualável verve e ironia, deveria ser *“contado como um dos pecados mortais ao Governo Provisório na sua administração financeira.”* Saiu em defesa do Tribunal de Contas, contra a manobra que se ensaiava nos porões do Poder da época, através do Banco da República, para embaraçar a atuação fiscalizatória

do Tribunal de Contas. Neste mesmo artigo, tendo como fundo a defesa da instituição, nos ensina o que quis a Carta Constitucional de 1891, elaborada sob a inspiração Rui, com a criação do Tribunal de Contas. Transcrevo, a visão de Rui, jornalista, no artigo publicado no Editorial da *Imprensa*, em 10/12/1900. Inicialmente observa que a Constituição “*declarando criar uma instituição já criada. 'É instituído', diz 'um Tribunal de Contas'; quando houvesse de ser veraz, como especialmente das Constituições se deve supor, teria que dizer, como a respeito do juri: 'É mantido'.*”

*“Entrava, porém, assim como o alvoroço de grandes zelos e esperanças a nossa Constituição no exguíssimo grupo das que se esmeram em ungir o Tribunal de Contas com esse sacramento de reverencia e perpetuidade. É o que só se dá na Bélgica, na Holanda, na Prússia, na Grécia e no Japão. Bastou aos demais Estados a lei ordinária, para fundarem uma garantia, que, presentemente, por consenso universal, se tem como da essência da proibidade administrativa no sistema dos Governos populares. Quizemo-la nós revistada com o manto da soberania constituinte. Mas para que? Para entrar imediatamente a sofrer do enguiço, em que tem deperecido, enxovalhadas, todas as fundações constitucionais da era republicana.*

*A organização, que lhe deram, era boa. A direção, provecta e honrada. Mas pouco vale o mecanismo legislativo e, até, o caracter dos funcionários, numa criação nova e delicada, contra o solapado trabalho e a erosão continua do poder, corrompido, malévol, hostil....*

*No Brasil, porém, o Executivo nunca se acostumou a esse freio. Reguingando contra ela por todos os meios, só o não tem iludido, quando absolutamente o não pode. Nos tempos da ditadura florianista a existência da instituição correu os maiores perigos, e não teria resistido ás porfiadas lutas com os Secretários do Marechal, se, de um lado, a constitucionalidade solene da instituição não obrigasse o poder a respeitar-lhe ao menos a forma exterior, e, do outro, não houvesse na habilidade inesgotável dos assuntos praxistas administrativos tantos meios de ladear os embaraços, ou arrosta-los impunemente. Mais de uma vez a firmeza dessa magistratura salvadora foi energicamente argüida pelos Ministros de anarquia, rebelde, conspiradora, inspirada em sentimentos suspeitos á ordem atual, incompatível com as necessidades da administração. Se bastasse um ponta-pé legislativo, para acabar com esse trambolho, a pobre entidade constitucional muito há que teria, talvez, caído a uma bem aplicada gambérria do Governo onipotente.*

*Mas sendo preciso conviver com ela, e agüentar-lhe, ao menos simulatoriamente, com a inspeção, o tempo acabou por ensinar os meios de frustala, desenvolvendo, para isso, entre os nossos homens de Estado, um desses instintos penetrantes e maravilhosos, com que a natureza acode as criaturas contra as inconveniências do seu habitat.”<sup>89</sup>*

Sobre o modelo dos Tribunais de Contas idealizado por Rui, é de se ressaltar que era o melhor tipo para as condicionantes e características da época, como anota o Cons. ANTONIO ROQUE CITADINI, “*essa forma de controle apareceu num período em que o Estado era pequeno e pouca intervenção exercia no campo econômico, inexistindo na época empresas ou sociedades econômicas controladas pelo Estado*”. Observa, ainda, que a feição atual do controle foi motivada, por óbvio, em razão das modificações no panorama jurídico e político:

*“O permanente alargamento dos serviços e da ação do Estado na economia acabou trazendo aos Tribunais de Contas a necessidade de buscar formas de controle dos atos da Administração que ultrapassassem o mero controle formal dos atos do governante. Envolvendo-se cada vez mais em atividades complexas no mundo dos negócios, o Estado levou os Tribunais a objetivarem novas formas de controle da execução das leis orçamentárias, procurando apreciar não apenas a legalidade do ato da Administração mas também o seu resultado.”*<sup>90</sup>

Com a Constituição da República de 1.891 o Tribunal de Contas veio a ser institucionalizado, mantendo o sistema aprovado pelo texto do Decreto nº 966/A, mas com dificuldades para o pleno desempenho de suas atribuições, diante das resistências opostas à sua perfeita atuação, como se comprova pelo brilhante estudo histórico desenvolvido por MARCOS VALÉRIO DE ARAÚJO, em sua monografia vencedora em concurso promovido pelo T.C.U.<sup>91</sup> A Constituição de 1.934, em seu art. 99, manteve o Tribunal de Contas, com atribuições de acompanhamento da “*execução orçamentária*” e de “*juízo das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos*”. Instituiu-se, também, o sistema de registro prévio dos contratos administrativos ou de “*qualquer ato de administração pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.*” (art. 101 e Par. 1o.). Com a Constituição de 1.937, manteve-se a instituição do Tribunal de Contas, com as mesmas atribuições do regime constitucional anterior, salvo a extinção do registro prévio dos contratos e atos administrativos e acrescentando o exame da legalidade dos contratos (art. 114, CF/1937). O regime constitucional de 1.946, mantendo as atribuições já previstas no sistema anterior, acrescentando a competência para o julgamento da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões e retornando o sistema do registro prévio dos contratos que tivessem interesse à receita e à despesa, conjugou todos “*os elementos dos sistemas clássicos: exames prévio e posterior, veto absoluto, veto relativo com registro sob protesto, tudo dependendo da natureza dos atos jurídicos e fatos administrativos e seus aspectos.*”<sup>92</sup> A Constituição de 1.967, ao mesmo tempo que manteve a tônica geral das atribuições da Corte de Contas, tornou a extinguir o registro prévio das despesas, o sistema de delegações de controle e a faculdade de suspender os gestores que se encontrassem em situações irregulares, introduzindo, porém, o direito de inspeções pelos Tribunais de Contas, possibilitando um controle concomitante e até mesmo preventivo. Com o advento da Carta Constitucional de 1.988 houve uma ampliação no conceito do “*controle*” exercido pelos Tribunais de Contas, em reconhecimento à importância de sua participação para o aperfeiçoamento dos princípios democráticos e do desempenho da administração pública.

Sobre a evolução constitucional das Cortes de Contas, a partir do modelo da Constituição de 1891, EDUARDO LOBO BOTELHO GUALAZZI, manifestando-se sobre esse imortal magistério de Rui, observa que essa orientação “*permanece atualizadíssima, plenamente aplicável ao Brasil dos tempos atuais, como se tivesse sido escrita no momento presente. Pode-se apenas deplorar que haja sido parcialmente desvirtuada a instituição Tribunal de Contas, nos cem anos da República Brasileira, tendo-se*

*desviado da opção modelar de Ruy Barbosa. No Brasil atual, mais do que nunca, seria imprescindível readotar-se o modelo de Tribunal de Contas proposto por Ruy Barbosa – o `tipo italiano` - com controle externo `a priori`, apenas mitigado em vista da extensão territorial do Brasil, jamais descaracterizado, como lamentavelmente sucedeu em nosso País.*<sup>93</sup>

A opção de Rui, parte do modelo italiano, mas, em verdade, como afirmado pelo Cons. JOÃO FÉDER, adota o tipo moderado da Bélgica, que é um misto entre o italiano (registro prévio), abrandado sem o veto absoluto. Esse sistema, proclamado por Rui é “*ainda eficaz nos dias de hoje em países como Portugal, Cabo Verde, Grécia, Bélgica e Itália*” e “*vigorou no Brasil até a Constituição de 1967, quando, sob a alegação de que aquele controle emperrava a máquina administrativa, implantou-se precariamente o sistema de auditorias numa alteração que pode ter até desemperrado a máquina do governo, mas, por igual, tornou mais fáceis os desvios e os desperdício. As inovações da Constituição de 1988 tiveram a intenção de corrigir essas conseqüências.*”<sup>94</sup>

Feitas essas observações sobre a visão de Rui sobre o tipo do controle exercido pelas Cortes de Contas e sua evolução até o atual cenário constitucional brasileiro, nota-se a atualidade de serem reavaliados os critérios do modelo atual, considerando as experiências obtidas, as condicionantes e as características de hoje. Acredito que, no mais, estaria Rui apoiando a amplitude dada pelo Texto Constitucional de 1988, já que, em conformidade com o seu pensamento evolutivo, estaria acompanhando a evolução do Estado Democrático de Direito, em sua concepção social.

É de se notar que todas as Constituições Federais Republicanas adotaram a forma original do Tribunal de Contas, como órgão deliberativo coletivo, cercado das mesmas garantias da judicatura. Profunda a observação de Rui Barbosa sobre os benefícios dos órgãos colegiados, de uma atualidade incontestável. Eis as suas palavras:

*“Sou pelos tribunais coletivos, em cuja preferência devemos assentar definitivamente. A com que funcionam, a sua deliberação com a assistência das partes, a formação natural do juízo dos magistrados na assentada com o desdobrar das provas e o correr dos debates, a prolação oral dos votos sob a impressão viva do embate entre as pretensões contendentes na cena do plenário, são outros tantos elementos de responsabilidade, sinceridade e moralidade, que avantajam este sistema.”*<sup>95</sup>

Sobre as funções do Tribunal de Contas também se ocupou a comentar, em trabalho denominado *Companhia Por of Pará* (Rio, 1922, pp. 18/26). Ressaltou que a Constituição criou um sistema judiciário “*protetor da ordem jurídica contra os abusos do poder na administração e na legislatura*”, onde o “*direito individual se abriga à sombra dos Tribunais de Justiça.*”, definindo a ordem constitucional como instância privativa, definindo “*precisamente a jurisdição em que ela se encerra.*” No campo das finanças públicas, destaca o papel da Corte de Contas, também fruto da criação constitucional, mas que não compõe o Poder Judiciário. Afirma que “*Tribunal é, mas Tribunal sui generis*” e, sob a sua configuração institucional da época, anota o caráter definitivo de suas deliberações:

*“Assim, quando esse Tribunal liquidou as contas, quando as declarou legais, instaurou-se a competência do Congresso para examinar a liquidação, para considerar o julgamento da legalidade; e, exercidas tais funções, esgotaram-se todas as que a Constituição lhe acometeu no concernente a essas contas, cujas regularidade e legalidade ficam, para todos os efeitos, irrecorrivelmente, sentenciadas e aprovadas, não havendo mais nenhum poder, a quem assisa o direito de as alterar, embaraçar ou suspender.”*

*“Não há nessas leis ou nas de país algum, que nos conste, traço algum de qualquer norma, que conceda recurso, de natureza nenhuma, dessa situação definitiva, autorizando a renovação da instância, já esgotada, quer perante o Tribunal de Contas, quer ante o Corpo Legislativo. O silêncio absoluto das leis e regulamentos, neste particular, veda toda a controvérsia possível sobre a matéria.”*

*“Se pois sobre as pessoas e matérias da sua competência assiste ao Tribunal de Contas jurisdição privativa, nenhuma autoridade pode ser participante nessa jurisdição, sem que ela perca o caráter de privativa, que a lei lhe reconhece e proclama.”<sup>96</sup>*

A sua posição sobre a colocação constitucional entre os Poderes, também se encontra presente em nosso atual Texto Constitucional e na majoritária manifestação doutrinária. Apesar de que, aparentemente, possa ser afastada a idéia de “permeio”, de “magistratura intermediária” entre os Poderes Legislativo e Executivo, pela simples colocação, no texto constitucional, no capítulo do Legislativo, isto, em meu sentir, não desnatura a sua independência como órgão constitucional. Em outro documento isolado do contexto de seus comentários sobre a Corte de Contas, mas especificamente o seu discurso sobre *O Negócio da Prata*, assim definiu a posição constitucional da Corte de Contas Republicana:

*“Não é o Tribunal de Contas criação de ordem legislativa; é uma instituição constitucional da mesma importância dos outros órgãos pelos quais a nossa Constituição buscou assegurar o exercício efetivo das garantias de moralidade e justiça do sistema republicano.”<sup>97</sup>*

## RUI E O ORÇAMENTO

Como se infere das lições de Rui sobre o Tribunal de Contas, ressalta aos olhos a importância, a dignidade e o espelho da moralidade que caracterizava, a seu ver, as finanças públicas e o orçamento - que denominou de “*lei das leis*”. Reforço com outro pronunciamento de Rui Barbosa, em conferência proferida no Teatro Politeano Baiano, sob o título *A Corrupção Política*:

*“As finanças, meus amigos, são o espelho dos governos, espelhos não somente da sua idoneidade administrativa, mas da sua moralidade. No indivíduo mesmo, a economia, bem entendida e bem regida, é a flor de quase todas as outras virtudes: a sobriedade, a previdência, a modéstia, a ordem, a independência, a honestidade, o respeito do homem aos seus próximos e a si mesmo. Suponde juntas estas prendas, e delas decorrerá, espontaneamente, a moderação, a parcimônia, o tento no despender. Abstrai-lhes do concurso, e ireis dar no desperdício, na prodigalidade, na dissipação.”<sup>98</sup>*

Analisava, sob a ótica de seu momento, alguns vícios perniciosos na elaboração e execução do orçamento público. Mesmo que lançados esses pensamentos em sua época, é de se ressaltar a sua atualidade incontestável:

*“Há despesas necessárias, sagradas, fatais no orçamento das nações; e é só depois de ter avaliado a importância desses sacrifícios inevitáveis, que o legislador vai fixar a receita. As nações não podem eximir-se a encargos, quando as necessidades de sua existência lhos impõem.[...] Sua condição não é idêntica à do pai de família, à do indivíduo previdente e morigerado, que pode até reduzir-se à fome, para manter a sua honra e satisfazer os seus compromissos.[...]”*<sup>99</sup>

*“O processo de elaboração dos nossos orçamentos degenerou numa verdadeira orgia. Como remediar essa corrupção do regímen, até onde, ao menos, a ação das leis pode suprir a moral dos seus executores? Haverá mal de mais urgente cura, exigência de atualidade mais palpitante? Nos países onde essa enfermidade é menos sensível, menos adiantada, menos escandalosa que entre nós, aí mesmo, como nos Estados Unidos, políticos, financeiros e constitucionalistas já se unem e empenham no intuito de encontrar e fixar a medida reparadora.”*<sup>100</sup>

Lembram-se daquele Rui literato, amante da boa gramática, do bem escrever, da eloquência e da força do verbo, da estrutura lingüística perfeita, do silogismo e da dialética? Pois bem, eis aqui, prova maior de sua capacidade de expressão, quando fala sobre o que – entre nós –, ainda chamamos de *equilíbrio orçamentário*:

*“Quando o governo abole a concorrência, entrega todas as suas obras a um só empreiteiro, e ao detentor desse monopólio admirável outorga o privilégio de ser o único credor público pontualmente embolsado, claro está que há furos na caixa. Logo, senhores, há ladrões.*

*Quando o governo, em atraso com todos os seus credores, cria todos os dias obras suntuosas, empreende a criação de palácios supérfluos, eterniza as construções encetadas, interrompendo-as, para se abalancar a outras, e deste modo as leva de exercício a exercício, para as encartar na despesa ordinária, assegurando-lhes morada permanente no orçamento, - quem não está vendo que há furos na caixa? Logo, há ladrões.*

*Quando, taxando o orçamento as despesas autorizadas, e avaliando o produto dos impostos existentes, arrecada o governo duas ou três vezes o que se calculava arrecadar, e não paga o que devia pagar, sumindo-se, assim, o excesso da receita sobre a despesa, - não pode haver quem não perceba que furaram a caixa. E os furos são os ladrões.*

*Quando, no orçamento, se ordena o pagamento dos funcionários, o dos juizes, o dos professores, o dos vários serviços do Estado, e o erário, embolsando recursos mui superiores a todas essas despesas, não as salda, é evidente que esburacaram a caixa. E onde há buracos na caixa, está ela com ladrões.*

*Quando a lei não dá poderes ao governo, para criar ou alugar jornais, e o governo despende, cada mês, centenas de contos em estipendiar a criação de revistas, custear o aluguer de periódicos, e assalariar, a consciência de escrevedores, que lhe*

*doirem as culpas, lhe gabem os amigos, lhe ataquem os contrários, só os cegos não veriam que a caixa está brocada. E se a caixa tem brocas, ladrões tem a caixa.*

*Quando os canos supridores borbotam em cheio na caixa, e, todavia, o nível do líquido recolhido vai minguando no receptáculo, claro está o negócio: há ladrões pelo fundo.*”<sup>101</sup>

Invertemos, propositadamente, a ordem da colocação das afirmações eloqüentes de Rui. Deixando, para o final, a sua explicação inicial sobre os ladrões da caixa, porque, dizia ele que “...ladrões são isso. Ladrões são os buracos da caixa. Tesouro caixa é; e de caixa é o furar-se. Logo, de caixa é o Ter ladrões. *Quereis ver?* Prossegue, em sua explicação inicial:

*“Oh, senhores! não vos horrorize o nome. Quem seria capaz de supor que na administração pública se ladroeje? Longe, longe de mim tal pensamento. Mas, a pública administração também está sujeita às leis da física, e o caso é um desses, que o bombeiro ali da esquina não coçaria a cabeça, para destrinçar. Se os tubos, por cima, despejam cada vez mais no coletor, e o líquido no coletor vai descendo, em vez de subir, não se há mister de mandar pôr engenheiros. Qualquer funileiro vos resolverá o problema. É que, no depósito, há ladrões por baixo.*

*Ladrões? Entendei-me bem. Falo de ladrões em sentido técnico, da mesma sorte como qualquer obreiro de trabalhos hidráulicos vos falaria. Ladrões não são aí essa feia coisa, que andais a maliciar. Os ladrões são uns furos na base da caixa d’água ou aos seus lados, uns orifíciozinhos calados e dissimulados, talvez postos ali de indústria, talvez abertos da ferrugem. Sua ação furtiva é contínua, e, se são muitos, não há mãos a medir na escapa.*”<sup>102</sup>

Alguma dúvida sobre a atualidade de tais afirmações?

Não há discrepância entre a visão de Rui Barbosa e a moderna técnica orçamentária, pelo menos em relação às suas bases fundamentais. Como também, não há que se discutir que os modernos orçamentos, encontram embasamento no arcabouço principiológico liberal, principalmente da última fase de seu liberalismo, em sua conotação social, próprio da democracia social e do Estado Democrático de Direito.

Com efeito, o orçamento clássico, instrumento essencialmente político, voltado para o equilíbrio financeiro, evoluiu até o orçamento programático, que se integra entre o planejamento e sua anual operacionalidade, para a “*consecução do equilíbrio econômico e o bem-estar social.*” Essa mudança da visão do orçamento acompanha a passagem do Estado Liberal, em seu sentido puro, como imperativo das constantes exigências sociais. E, com essa nova estrutura, haveria de “*corresponder inovações de estrutura, nos tipos, nas normas e processos de controle, embora numa adaptação mais lenta das instituições fiscalizadoras.*” Mudança no controle para abranger não apenas os aspectos formais (legalidade restrita), mas, “*sobretudo, de seu espírito*”, que incluir os “*aspectos da moralidade e probidade do administrador, subordinando os seus atos aos interesses públicos. Controle pelos sistemas de auditoria e inspeções. [...] Controle que se preocupa em verificar se o ato administrativo se orientou pelo objetivo da lei e se se inspirou em razões do interesse coletivo ou visando ao progresso econômico e social.*”<sup>103</sup>

A evolução da técnica orçamentária, por sua vez, não invalida, ao contrário, reafirma os ideais liberais e da democracia social preconizados por Rui Barbosa. As suas lições serão sempre atuais, como nos adverte JOSAPHAT MARINHO:

*“O exemplo de seu pensamento e de sua atitude, diante do destino do Brasil para o regime federativo, é fonte permanente de ilustração no exame dos problemas institucionais de hoje. Nem sempre suas advertências, teses e proposições serão aceitas, perante a variação das circunstâncias. Mas, mesmo quando não prevalecentes, são valiosas como dados comparativos e de reflexão, por sua força informativa e dialética. Inspiram a busca das conclusões mais convenientes ao país. Em face da persistente diversidade sócio-econômica e cultural das regiões, que divide brutalmente as populações, os ensinamentos magistrais que nos legou servem de bússola no caminho de correção das desigualdades. É a projeção da inteligência que construiu para o futuro.”<sup>104</sup>*

## RUI E O CONTRASTE CONTEMPORÂNEO

Passo, a seguir, em tópico conclusivo, a realizar um contraste entre a visão de Rui Barbosa em seu momento histórico e a tendência atual das ciências jurídicas e financeiras, tendo sempre em mente a pertinência temática deste modesto empenho a que me propus. Repito, com ênfase, que não se pretende a exaustão completa de todos os temas envolvidos com o *controle do dinheiro público*, dada a amplitude do temário e o vasto oceano dos ensinamentos de Rui. Pretende-se, ao máximo possível, conformar a sua visão segundo o que se extrai de toda a sua obra.

Escolhi, segundo a minha particular visão do controle do Poder Público pelas Cortes de Contas, aspectos que relevo fundamentais e tento envolver com os ensinamentos, com os princípios e com o exemplo dado por Rui Barbosa às futuras gerações, segundo o que até o momento foi, superficialmente, apresentado.

Início ressaltando a notável presença de Rui Barbosa no pensamento da nossa atual Carta Republicana. Uma leitura atenta de seus ensinamentos, de suas lutas e de suas atitudes, não só como principal idealizador de nossa primeira Constituição da República, mas durante toda a sua existência, nos dá prova dessa presença contemporânea.

Não caberia aqui, o aprofundamento dessa análise comparativa. Cito, em reforço da anterior conclusão, a interessante conferência de SILVIO MEIRA sobre a influência de Rui Barbosa na Constituição de 1988, que nos brinda com profundo trabalho de pesquisa ao longo dos artigos inseridos em nossa atual Carta Republicana, comentando, assunto por assunto, disposição sobre disposição de assento constitucional que guardam relação com os resultados, os frutos da obra de Rui Barbosa. É de paralisar a quantidade das marcas deixadas por Rui em nossa história constitucional. A sua presença é perene e permanece contemporânea em gerações posteriores. Afirma SILVIO MEIRA, que *“decorrido mais de um século da promulgação da Constituição Republicana de 1891, ele parece ainda estar presente no texto que nos rege, muito embora se possa dizer que existe uma presença e uma ausência de Rui Barbosa na Constituição de 1988.*

*Presença em muitos institutos ainda vigentes, embora transformados pelo tempo, e ausência, lamentável ausência, não apenas nos textos, mas nos hábitos, nos costumes políticos, nas práticas parlamentares.”*

Ou, como definiu em sua conclusão, ausência no “*culto do espírito público, a procura da verdade, aquele sentimento originário da raiz latina pater, o patriotismo, o amor à gleba natal, o entranhado desejo de vê-la respeitada.*”<sup>105</sup>

Quando, Rui, de confessada postura liberal, na última fase de evolução de seu pensamento, passa a sustentar a bandeira das questões sociais, da democracia social, atento às mudanças da realidade política e social da época, não é, em síntese, a mesma transformação que hoje sentimos na mais abalizada doutrina publicista? Atual, com pequenas transformações, o seu pensamento. Pôde prever, como poucos da sua época, a marcante diferença do Estado Liberal de Direito ao Estado Social de Direito, que conduziu o Estado no desempenho de funções “positivas”, isto é, a adoção de determinadas funções efetivamente comissivas em atendimento às crescentes necessidades sociais.

*“A diferença básica entre a concepção clássica do liberalismo e a do Estado de Bem-Estar, é que enquanto naquela se trata tão-somente de colocar barreiras ao Estado, esquecendo de fixar-lhe também obrigações positivas, aqui sem deixar de manter as barreiras, se lhe agregam finalidades e tarefas às quais antes não se sentia obrigado. A identidade básica entre Estado de Direito e Estado de Bem-Estar, por sua vez, reside em que o segundo toma e mantém o primeiro o respeito aos direitos individuais e é sobre esta base que constrói seus próprios princípios.”*<sup>106</sup>

AFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO, do alto de sua sabedoria, notório jurista e historiador, diagnosticava, no pensamento constitucional da república que se iniciava, uma forte tendência do liberalismo moderno, de que Rui foi seu adepto, com a predominância das questões sociais e da maior participação popular nos destinos da nação. Dizia, então, que “*o que estamos compreendendo hoje é o fato de que a liberdade moderna está na participação do cidadão nas decisões do Estado. A liberdade não está mais no afastamento do Estado dos problemas individuais. Está na convocação dos cidadãos para que eles tomem parte na vontade do Estado. Isto é o que se chama ser livre hoje. Não é ser livre contra o Estado, é ser livre dentro do Estado. É isso que os juristas chamam de liberdade de participação social.*”<sup>107</sup>

Na última fase da evolução da Administração Pública - e aqui que se encontra a maior noção do “Estado Democrático de Direito” - a participação popular, coletiva ou individual, direta ou por representação, não se dá mais pelos instrumentos clássicos, mas, também, “*mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade.*”<sup>108</sup> O caminho trilhado pelo Estado de Direito inerente ao sistema democrático, demonstra a incansável busca da maior participação popular no Estado. Com efeito, a democracia “*impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constroem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento.*”<sup>109</sup>

Não estaria, assim, Rui Barbosa compartilhando o mesmo entendimento que nós, chamamos de democracia participativa e da necessidade de serem transformados os institutos constitucionais de proteção e participação popular. Esta nova feição do Estado Democrático de Direito, além de exigir uma maior realização de interesses coletivos e sociais, impôs e ainda exige, uma constante adaptação e evolução dos mecanismos de gerenciamento e controle do Estado. Não só da Administração, mas, com igual relevo, também dos institutos de controle.

Vislumbrou, Rui, na oportunidade de sua defesa em prol da Corte de Contas da República, a falência dos mecanismos de freios e contra-pesos do Poder? Denota-se de sua visão extraída ao longo deste estudo, que este era, em síntese, o seu ponto de vista: instituir, renovar e complementar o sistema de controle do Poder Público, no só no que concerne ao exercício do poder, mas, também, no que diz respeito à execução orçamentária, reforçando a cidadania e a justiça social que o Estado deve buscar.

Isto também sustentam os nossos contemporâneos publicistas e administrativistas. O controle do poder - como pressuposto do Estado Democrático de Direito -, a necessidade da participação popular na direção do Estado, o controle social do poder e da administração pública, não mais são exercidos, com eficiência, pela simples fórmula da separação dos poderes, de forma independente e harmônica entre si (auto-controle). Efetivamente, tal formulação, por si só, nos termos em que foi concebida em nossos sistemas constitucionais, incluindo aqui a atual Carta Constitucional, mostra-se deficiente quanto à sua aplicação empírica. Já advertia CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, em uma de suas brilhantes conferências, que “... o poder, hoje, já não é mais contido eficientemente através desses mecanismos. Daí a necessidade de conceber-se um poder controlador. Toda a fórmula, dantes existente, revelava-se, quíça, perfeitamente apta a atender suas finalidades num Estado muito distante do Estado atual.”<sup>110</sup>

É a tendência constitucional moderna, já esboçada por Rui no alvorecer da República e defendida ao longo de sua atividade pública, defendendo as instituições constitucionais, que Poder Constituinte dotou de relevo constitucional, na atividade de controle do poder. Isto é, a Constituição tanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado para dar satisfações a reclamos que só repercutem no universo particular do sindicante, quanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado para dar satisfações a reclamos que repercutem no universo social por inteiro.<sup>111</sup>

“... também nasce uma concepção distinta da ordem social, na qual a sociedade política e a Administração que a dirige devem receber o influxo de concepções de renovada força. Já não basta o império da autoridade de quem exerce ocasionalmente o poder; já não satisfaz a voz de comando, seja quem for aquele que manda. Agora se pretende conseguir uma sociedade participativa no mais pleno sentido da palavra: participação nos benefícios da sociedade, participação na tomada de decisões do poder. Os esquemas clássicos da democracia representativa não se repelem, mas se revelam insuficientes: há que criar novas e adicionais formas de participação do povo no poder, de modo tal que sua influência nele não se limite à eleição de candidatos.”<sup>112</sup>

Estariam essas afirmações do ilustre professor portenho Agustin Gordillo, desconformes com a visão de Rui Barbosa sobre o controle do poder e os direitos da sociedade? Acredito, com toda a convicção que não, ao contrário, estão a declamar sob a mesma melodia.

E aqui assume papel fundamental o Sistema dos Tribunais de Contas, que, vinculando e interagindo no processo de controle do poder, se apresenta como importante meio de complementação à clássica teoria dos freios e contrapesos entre os poderes estatais.

Quando defendeu a criação da Corte de Contas, já antevia, naquele momento de transição do regime e nas gerações futuras da República, os pontos falhos nos métodos de controle do Poder? Basta confrontar as instituições, suas virtudes e seus defeitos, seja na época da instauração da República, seja nos tempos atuais, para verificar a identidade de diagnósticos:

*“O controle parlamentar da Administração sempre deixa de penetrar em várias zonas cinzentas, não previstas pelos textos legais, bem como não penetra em situações concretas de omissividade ou negligência dos agentes públicos. O controle jurisdicional é também insuficiente, por sua natureza casual e individualizada, porquanto depende de provocação de parte interessada. O controle administrativo interno, por sua vez exatamente por remanescer ao alvedrio de autoridades públicas da Administração ativa, é freqüentemente menosprezado, quando não solapado.”<sup>113</sup>*

Que as Cortes de Contas possuem função basilar para preservação da legalidade da atuação da Administração Pública, já é princípio consagrado. A sua vital importância para o equilíbrio da legalidade, não decorre só pelo exercício de suas atribuições específicas, mas, principalmente, assume significativo relevo nos casos em que inexistente, de imediato, lesão a direito subjetivo individual, que impossibilitaria o controle jurisdicional por provocação do interessado. Ele cumpre um papel que é capital no Estado de Direito. Poderia ser dito que, à falta de um órgão técnico capaz de proceder a essas verificações, de concorrer para o coroamento do projeto político no Estado de Direito, ficaria carecendo uma peça fundamental para o desenho completo do modelo que ele, Estado de Direito, se propõe a ser.<sup>114</sup>

Esta era, também, a posição de Rui? Entendo que sim, pela interpretação que fiz dos vários trabalhos ruianos que observam, criticam e sustentam reformas das instituições e o uso desmedido dos detentores do poder. Vejamos apenas um exemplo: quando, em artigo jornalístico, aponta que ao Poder Judiciário cabe a defesa dos direitos individuais, em sua própria jurisdição, e, atribui à função da Corte de Contas outras tarefas de relevo constitucional, deixa implícita a separação entre direitos individuais e os direitos coletivos, não atribuídos apenas à um ou uma categoria de sujeitos de direito.

Quando Rui Barbosa sustentou ser o Tribunal de Contas uma das pedras fundamentais da República, pelas razões que expôs, não seria a mesma posição acolhida por inúmeras manifestações atuais? A experiência nos mostra que sim.

Este reconhecimento da importância da atuação no equilíbrio do Estado de Direito não se encontra apenas nas manifestações acadêmicas. Foi reconhecido pela própria Constituição Federal do Brasil. Foi por isto que o Poder Constituinte, ao elaborar a atual Carta Política, promoveu sensível alargamento dos poderes conferidos aos Tribunais de Contas. Basta o exame atento de sua evolução histórica e o destaque dado pelo Texto Magno para concluir-se o significativo papel a ser desempenhado no Estado Democrático de Direito. Fundamentou, no corpo da constituição escrita, a área de atuação das Cortes de Contas, com um objetivo claro e definido: o controle da atuação pública, em defesa dos interesses públicos, seja ele um direito subjetivo, um interesse legítimo ou um interesse simples de qualquer cidadão, como tripartido o conceito de direito público subjetivo por Agostin Gordillo.

Inúmeros doutrinadores de nossa época atestam a importância da instituição para República, como uma das *pedras angulares* do sistema. Ao Supremo Tribunal Federal, coube reafirmar, em nossa atual jurisprudência constitucional, as afirmações de Rui sobre a necessidade da instituição em nossa república federativa, em voto condutor proferido pelo Min. CELSO DE MELLO:

*“Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa Instituição surgida nos albores da República. A atuação dos Tribunais de Contas assume, por isso mesmo, importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância.”*<sup>115</sup>

É com extrema satisfação que vemos, nas deliberações legislativas sobre projetos e emendas constitucionais que buscam obstáculos à perfeição do controle do Poder Público, os nossos legisladores reconhecerem a inconstitucionalidade das propostas, impedindo o trâmite de emendas tendentes à abolir instrumentos essenciais da república federal, como nos mostra a rejeição da PEC 263/95. É a vitória do ponto de vista de Rui Barbosa, sufragada em nossa legislatura federal, conforme parecer do Dep. NILSON GIBSON, perante a Comissão de Constituição e Justiça, pois a proposta “... atenta frontalmente contra o princípio básico constitucional da separação dos Poderes, quer na área federal como na das unidades da federação, bem como atinge, por via oblíqua, a forma federativa de Estado, ao afetar a sua organização constitucional e a estrutura de seus Poderes, como tal delineada no texto originário... Assim a malsinada proposta afronta o art. 60, 4º, itens I e II, da atual Carta Magna, pelo que não pode ser objeto de deliberação.(...) É que o Poder constituinte derivado conferido ao Congresso Nacional, por ser restrito e relativo, não pode sobrepor-se ao da Assembléia Geral Constituinte que é originário e absoluto.”<sup>116</sup>

Quando afirmava Rui sobre a função privativa do Tribunal de Contas e os efeitos de seu julgado, não estaria ele advogando a mesma tese dos doutrinadores e jurisprudência de nossa época, respeitadas apenas as novas disposições constitucionais?

Quem nos responde é o Min. HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO, quando afirma que as deliberações colegiadas do Tribunal de Contas da União, “*acerca da exatidão de contas e atos submetidos a seu exame*” fazem “*coisa julgada administrativa, não podendo ser questionadas senão por mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal*”<sup>117</sup>. JORGE ULYSSES JACOBI FERNANDES, em tese apresentada ao XIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil.<sup>118</sup> Também nos responde SEBASTIÃO BAPTISTA AFFONSO:

*“O Egrégio Supremo Tribunal Federal, em memoráveis Acórdãos, tem prestigiado a irrevisibilidade das decisões do TCU, ressalvada a hipótese de ilegalidade manifesta ou preterição de formalidade legal. Ao denegar segurança impetrada contra decisão do TCU, na vigência da Constituição de 1946, proclamou a Suprema Corte que ‘os julgados do Tribunal de Contas, no uso da atribuição conferida pelo art. 77 da Constituição só poderão ser cassados por mandado de segurança quando resultarem de ilegalidade manifesta ou abuso de poder’ (cfr. MS-5.490-RJ, Rel. Min. Antônio Villas Boas, in DJ de 25/09/58, e RTJ nº 6/458). No dizer do eminente Relator do MS, ‘C) Tribunal de Contas julga a legalidade de aposentadoria: isto é, verifica se o título foi expedido de acordo com a lei. Ele exerce a sua competência jurisdicional, livremente, à maneira de um órgão do Poder judiciário, dizendo o direito como o interpreta. Os seus vereditos merecem pleno acatamento, salvo as reformas ou emendas dos órgãos mais graduados’ (aqui se referia ao próprio STF e ao Congresso, no caso de contratos). Ao deixar de conhecer de outra impetração, asseverou o STF que ‘Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insusceptível de revisão na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou terna de ilegalidade manifesta ..... Embora não haja, ainda, uma decisão efetiva nesse sentido, já existem manifestações formais de eminentes Ministros do STF, no sentido de que, em homenagem ao princípio constitucional da separação e independência dos Poderes, não se deveria admitir a interferência paralisante do judiciário, sobre o normal funcionamento de órgãos do Poder Legislativo, inclusive dos Tribunais de Contas, no exercício da sua competência própria e privativa, salvo no caso de ato concreto violador de direito subjetivo determinado’ porque isso seria ‘grave lesão à ordem constitucional, que é prisma eminentíssimo de ordem pública’ (cfr. Despacho do preclaro Min. Sepúlveda Pertence, na Susp. de Seg. nº 773-ES, in DJ-1 de 04/08/95).”*

E sobre os princípios, mais especificamente os que pautam a conduta da Administração Pública. Rui foi homem de princípios e sempre sustentou a fiscalização, o controle e a contenção do poder com base principiológica. É o que claramente se extrai de várias manifestações, a exemplo da que segue transcrita:

*“... a república, ao nosso ver, não é o bastão do marechal com um barrete frígido no topo e um agitador de sentinela ao lado com a fraternidade escrita no cano do fuzil; não é a convenção de um nome, servida alternativamente por camarilhas condescendentes, ou revoltadas; não é nem o compadrio de nossos amigos, nem a hostilidade aos nossos adversários. É a defesa da autoridade e a sua fiscalização à luz dos princípios constitucionais. É o direito de ter todas as opiniões e a obrigação*

*de respeitar todas as consciências. É o governo do povo pelo povo, subordinado às garantias da liberdade, com que a constituição e o direito público universal limitam a própria soberania popular.”<sup>119</sup>*

Constituem os princípios e valores sustentáculos do próprio Estado Democrático de Direito, como conseqüência da evolução natural do Estado Social de Direito, como bem observou CELSO RIBEIRO BASTOS, ao mencionar que nesta transformação (Social de Direito para Democrático de Direito), “*foi possível detectar uma nova tendência, que, em síntese, constituiu no seguinte: em primeiro lugar, atrelar a lei a valores contidos na própria Constituição; em segundo lugar, a introdução do povo no processo político como agente direto e não tão-somente pela via representativa.(...) Em outras palavras, a lei passa a ser identificada não apenas pelo seu processo formal de elaboração, mas também pelo seu conteúdo.*”<sup>120</sup>

É o caso da Carta Constitucional da República Federativa do Brasil, promulgada em 1.988, que prima pelo estabelecimento de diversos princípios, tanto explícita, como implicitamente. É grande tônica do nosso sistema constitucional, em notável avanço para aperfeiçoamento do sistema democrático de Direito.

Repito: Não seria este o pensamento de Rui Barbosa?

Inúmeros são os princípios que informam e conformam a função administrativa. Tais princípios foram, ao longo da marcha constante e incansável do Direito Administrativo, se solidificando no campo da ciência jurídica. Na doutrina administrativista, poucas são as divergências sobre os princípios da Administração Pública - que se constata mais no campo da expressão do que na da substância, da essência principiológica. LÚCIA VALLE FIGUEIREDO aponta os princípios da legalidade, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, da exigibilidade do exercício da competência, do controle administrativo, da isonomia e da responsabilidade do Estado como essenciais do regime jurídico-administrativo e, quando se refere à Administração Pública, aponta os seguintes enunciados principiológicos: da legalidade (em sentido amplo e estrito), da igualdade, da razoabilidade, da motivação, da moralidade administrativa, da publicidade e da impessoalidade.<sup>121</sup>

Em nítida consonância com as posições sustentadas e construídas pelo Direito Administrativo, nas manifestações dos seus exponenciais doutrinadores, nacionais e estrangeiros - que ao longo do tempo elaboraram um arcabouço principiológico e estruturante da atuação estatal - e, certamente inspirados na fonte de sabedoria dos administrativistas, o Poder Constituinte Brasileiro de 1.988 inseriu, no art. 37 do Texto Constitucional em vigor, os princípios maiores de Administração Pública, ou seja, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade. Recente alteração constitucional introduziu o princípio da eficiência. No artigo 70, acrescenta os princípios da legitimidade e da economicidade.

São valores fundamentais da conduta pública, constituindo, assim, limites jurídicos à concretude administrativa, irradiando-se em todos os atos administrativos e, por isso, também constituindo critérios para a formação dos direitos públicos subjetivos e, até mesmo, em face de sua concretização, direitos individuais.

Vislumbro, nessa concepção constitucional, o reflexo de Rui Barbosa, homem de princípios, um “homem programa”, como ele mesmo se intitulou. É a fusão de valores, de bases éticas e morais inabaláveis, em um sistema uno, coerente e eficiente. Os princípios, como regras valorativas e estruturantes, necessariamente se fundem com outros postulados básicos. Como afirma ROQUE ANTÔNIO CARRAZZA, “*um princípio jurídico é inconcebível em estado de isolamento. Ele - até por exigência do Direito (que forma um pleno, unitário e harmônico) - se apresenta sempre relacionado com outros princípios e normas que lhe dão equilíbrio e proporção e lhe reafirmam a importância.*”<sup>122</sup>

Citamos, desde já, o princípio da moralidade, do qual Rui Barbosa não abria mão e nem cedia ou transigia. Sem dúvida foi o grande marco da principiologia aplicável à Administração Pública. O seu primeiro efeito, apesar da tímida aplicação prática antes da Constituição Federal de 1988, foi aplicar um redutor da proteção antes concedida ao uso do poder discricionário. A moralidade, como afirma JOSÉ AUGUSTO DELGADO, “*tem a função de limitar a atividade da administração. Exige-se, com base nos postulados, que a forma, que o atuar dos agentes públicos atenda a uma dupla necessidade: a de justiça para os cidadãos e de eficiência para a própria administração, a fim de que se consagrem os efeitos-fins do ato administrativo consagrados no alcance da imposição do bem comum.*”<sup>123</sup>

Esta inovação, ao promover o alargamento do conceito de mérito do ato administrativo, para fins de controle da Administração Pública, inclusive na atividade das Cortes de Contas, foi pautada pela aplicação de inúmeros princípios consagrados, expressa ou implicitamente, pelos ordenamentos constitucionais.

Confrontemos estes enunciados de princípios, com algumas afirmações de Rui Barbosa, dentre tantas que deixou em sua obra, e verificaremos a sua presença, o seu espírito. Senão vejamos:

“*Os homens públicos não se podem furtar à evidência de sua responsabilidade. Nas situações inferiores há desvios por onde certas culpas se podem esgueirar e esconder; nas situações superiores, porém, a responsabilidade irradia e se impõe em toda a sua evidência.*”<sup>124</sup>

“*Toda a política se há de inspirar na moral. Toda a política há de emanar da moral. Toda a política deve ter a moral por norte, bússola e rota. Mas a política brasileira é radicalmente amoral, é, convencida e professamente, imoral. Renegou a moral, fez voto de imoralidade, e vive encharcada na desmoralização, como no seu elemento.(...) Renegou a moral, estabelecendo como coisas distintas duas leis de moralidade: uma para os indivíduos, outra para o Estado. Renegou a moral, separando o homem público do homem privado. Como se pudesse haver numa só criatura duas consciências, duas naturezas, duas pessoas. Como se, ainda admitida esta dualidade, estando as duas em contacto, ametades juntas de um só todo, pudessem as mazelas de uma, as suas chagas, as suas lepras deixar de contagiar a outra.*”<sup>125</sup>

“*Só onde os povos se costumaram a tomar contas aos seus administradores, e estes a dar-lhas, é que os homens públicos apreciam as vantagens dos regimens de responsabilidade. Nestes aleijões constitucionais da América Latina, como o Brasil, nestes míseros tolhiços de repúblicas, que tais qual o pau torto de nascença, tarde, mal ou nunca se endireitam, o ideal dos governos está na irresponsabilidade.*”<sup>126</sup>

*“Os homens públicos não se podem furtar à evidência de sua responsabilidade. Nas situações inferiores há desvios por onde certas culpas se podem esgueirar e esconder; nas situações superiores, porém, a responsabilidade irradia e se impõe em toda a sua evidência.”*<sup>127</sup>

*“Na gerência das coisas do Estado esse dote inestimável [finanças, economia] prima a todos os demais, e de todos os demais exprime a condição fundamental. Aí mais ainda que nas relações particulares a economia constitui a quinta-essência, o transunto, a síntese da boa administração, da verdadeira política, da liberdade bem ordenada, do governo do povo pelo povo. Quando o sistema representativo degenera, quando a política se transvia da Nação para os corrilhos, quando a administração, em vez de administrar, desadministra, relanceias os olhos ao registo da máquina, e vereis que a economia desapareceu dos costumes do governo; e vice-versa, em averiguando que a fortuna pública se desbarata, não há mais dúvidas que tirar: podeis estar certos de que a Nação abandonou o governo de si mesma, de que a política usurpou a soberania nacional, de que a administração tende a se converter, se já se não converteu, na organização do latrocínio irresponsável.”*<sup>128</sup>

*O poder não é um antro; é um tablado. A autoridade não é uma capa, mas um farol. A política não é uma maçonaria, e sim uma liça. Queiram, ou não queiram, os que se consagraram à vida pública, até à sua vida particular deram paredes de vidro. Agrade, ou não agrade, as constituições que abraçaram o governo da Nação pela Nação, têm por suprema esta norma: para a Nação não há segredos; na sua administração não se toleram escaninhos; no procedimento dos seus servidores não cabe mistério; e toda encoberta, sonegação ou reserva, em matéria de seus interesses, importa, nos homens públicos, traição ou deslealdade aos mais altos deveres do funcionário para com o cargo, do cidadão para com o país.”*<sup>129</sup>

*“O Governo não é, em um país de liberdade o oráculo da verdade; é o agente do poder público, sujeito à fiscalização dos representantes do povo, sujeito a contas restritas para com a nação e, quando ele se acha envolvido em fatos que possam interessar sua responsabilidade, o seu dever e a sua honra lhe impõem a necessidade estrita de documentar os seus assertos, não tendo a pretensão de que o povo jure nas suas palavras, como se elas baixassem do céu.”*<sup>130</sup>

Estamos, agora, buscando a efetivação e concretude destes princípios, inclusive o da ética e da moralidade pública. Para isso, além das contribuições jurídicas, devemos promover uma interligação de conceitos e institutos, sejam eles relativos à ciência jurídica ou buscados em outros ramos científicos necessários à boa administração.

Dizia Rui, tal como também afirmou SERZEDELLO CORRÊA em sua carta de renúncia ao cargo do Tribunal de Contas, que o governo deve *administrar bem*. E *administrar bem*, nada mais é que, observar e respeitar, além da legalidade estrita, a legitimidade e a eficiência, sobretudo se consideradas as condicionantes sociais do momento. E o controle deve, necessariamente, utilizar os instrumentos pelos princípios constitucionais aplicáveis, atendendo ao “...duplo endereço de sua atividade: de um lado, o controle da legalidade, visando à preservação dos direitos dos administrados e do patrimônio público; de outra parte, o controle de eficiência, que tem em mira o aperfeiçoamento das instituições administrativas, cuidando de sua melhor produtividade.”<sup>131</sup>

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, em interessante e consistente trabalho intitulado *A legitimidade plena - A democracia pela racionalidade no manejo do poder* 132, faz uma abordagem histórica e evolutiva, sob o aspecto da ciência política e também jurídica do conceito. Essa legitimidade resultará, porém, da confluência das três legitimidades - na detenção, no exercício e na destinação do poder - a legitimidade integral, que valida os governantes, o governo e seus objetivos governamentais, diante do único padrão político em que se pode confiar: o bem comum, tal como o interpreta cada sociedade livre.”<sup>133</sup>

Não seria em outras palavras, o conjunto dos princípios de Rui Barbosa? Acredito que haveria identidade de convicções na afirmação de que a legitimidade contém três elementos fundamentais: quanto ao acesso - legitimidade originária, ao exercício - legitimidade corrente, e à destinação - legitimidade finalística.”<sup>134</sup> É o mesmo pensar de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, ao afirmar que, quando a Constituição Federal “*distingue legitimidade de legalidade é exatamente para sublinhar que aquela concerne à substância do ato. O ato legítimo não observa apenas as formas prescritas ou não defesas pela lei, mas também em sua substância se ajusta a esta, assim como aos princípios não-jurídicos da boa administração.*”<sup>135</sup>

Sem maiores dificuldades, denota-se dos ensinamentos transcritos, que a expressão legitimidade tem conotação nitidamente valorativa. O conceito de legitimidade, além de agregar os princípios e valores inerentes ao Estado Democrático de Direito - que é, como afirma JOSÉ AFONSO DA SILVA, muito mais do que o clássico Estado de Direito<sup>136</sup> - deixa claro que está a aglutinar, ainda, os princípios de ordem financeira e orçamentária, o que importa em albergar o controle da gestão pública, a análise de resultados, a apreciação da justiça e da economicidade (custo/benefício), como bem ressalta RICARDO LOBO TORRES.<sup>137</sup>

Não seriam, guardadas as particulares de cada época, os mesmos fundamentos políticos e sociais de Rui Barbosa? E, nesse sentido, atual a sua posição sobre a ética, moral e a administração pública.

A sujeição da sociedade e depois a do Estado moderno à lei, foram as primeiras conquistas, conformando o sistema da legalidade, como o mínimo ético indispensável que a sociedade exige de seus membros, marcando a transição história do Estado Absolutista para o Estado de Direito. Essas etapas de desenvolvimento ético não se substituem, senão que se acrescem, enriquecendo a ordem jurídica contemporânea com a plenitude de seu conteúdo ético, como também, com os contributos técnicos da jurisprudência dos conceitos, da jurisprudência dos interesses e, agora, da jurisprudência dos valores.

Nesta linha evolutiva dos princípios, enquadra-se perfeitamente o valor técnico e científico que estes postulados trazem inseridos em seu conteúdo. É a efetivação, na prática, dos princípios constitucionais de administrar a *res publica*. É pela atividade técnica multidisciplinar, inerente à composição dos Tribunais de Contas, congregando, em jurisdição constitucionalmente instituída, profissionais de várias áreas, que se dá, em grande parte, a concretização ou a efetividade de todos os valores democráticos imperativamente eleitos pelo ordenamento constitucional.

É pela atuação dos operadores do direito, dos economistas, dos administradores, dos engenheiros e demais técnicos integrantes da multidisciplinariedade - características marcantes da constituição dos organismos de fiscalização - que se dá concretude, efetividade e operacionalidade aos princípios constitucionais, assegurando a correção da conduta administrativa, conformando a atuação estatal dentro dos parâmetros e valores afirmados pelo Estado Democrático de Direito, tendo como consequência imediata a busca da satisfação dos interesses públicos e sociais e, gradativamente, a evolução política, social e jurídica de cada nação.

Não é segredo a multidisciplinariedade que marcou a vida de Rui Barbosa. Sempre convergiu seus conhecimentos para as várias áreas do conhecimento humano. No “*plano teórico adotou sempre a atitude multidisciplinar, recorrendo simultaneamente os cultores do Direito, das Finanças e da Economia Política*”, como afirma RICARDO LOBO TORRES, apresentando, em reforço de sua conclusão, um argumento de Rui: “*Se dos economistas, estatísticos e financeiros passarmos aos juriconsultos e comercialistas, a linguagem é a mesma.*”<sup>138</sup>

Certamente Rui aplaudiria a aplicação convergente de várias ciências para o controle do ato financeiro do Poder Público pelas Cortes de Contas, que é, talvez, o único instrumento disponível pelo ordenamento jurídico - quando está a se falar de controle da Administração Pública - que congrega, independentemente de manifestação de qualquer interessado, várias ciências e técnicas. É o que AGUSTIN GORDILLO denomina de “regulação técnica” da Administração Pública.

“*A eficiência e o resultado, como já tivemos oportunidade de afirmar, envolvem um controle eminentemente técnico e vinculado a critérios rigidamente científicos que, por isso, podem sofrer contraste. A eficiência é comprovada durante a atividade desenvolvida em correlação com a produtividade do setor. O resultado espelha o senso comum de economicidade, de molde a manter estáveis e proporcionais os requisitos custo-benefício. E ambos (resultado e eficiência) revelam a legitimidade, a legalidade e a moralidade do ato, critérios a que devem se ater os Tribunais de Contas por expressa disposição constitucional.*”<sup>139</sup>

O elevado grau de importância e até dependência das Cortes de Contas em relação à atividade técnico-científica de seus servidores especializados se apresenta, ainda, nos novos rumos que acenam à atividade controladora, qual seja, a auditoria integral, também denominada de auditoria operacional, auditoria de gestão, auditoria gerencial, auditoria programática, auditoria de amplo escopo. Com efeito, “*a nova realidade que emerge da atuação do Estado Moderno está a exigir urgente adoção de novos enfoques de controle, que não substituiriam os atuais, mas se adicionariam a eles. Ao lado das questões tradicionais, as novas abordagens da avaliação considerariam, por exemplo,*<sup>140</sup>*os resultados econômicos, financeiros e administrativos da ação governamental.*”

Pregava Rui a maior dignidade à participação popular, não tão elástica como no presente momento, em função da variabilidade de situações de sua época. Mas, com certeza, não fugiria à inevitável evolução. Esta posição já deixava entrever ao tempo do Império, quando sustentou a participação popular, do conselho comunitário na gestão do ensino público.

A Constituição de 1988 fez sua parte, ao instituir a denúncia prevista no § 2º, do art. 74 da Constituição Federal, prevendo a participação direta da sociedade no controle do Poder Público. Foram abertas as portas das Cortes de Contas à participação popular. Será que isso seria suficiente para atender todos os reclamos e anseios da sociedade? Ou, como Rui, devemos evoluir, mudar para conservar, renovar para melhor atender aos interesses sociais?

Muito mais pode ser feito, colocando os Tribunais de Contas mais próximos do controle popular, buscando elementos informativos, promovendo o esclarecimento da cidadania e divulgando os resultados obtidos em seus trabalhos, colaborando, assim, para o exercício dos direitos públicos subjetivos.

A participação popular na Administração Pública é tema de grande importância contemporânea. É a tônica do Estado Democrático de Direito, que conduz à “*identificação do interesse público de modo compartilhado com a população.*”<sup>141</sup> Sem dúvida as duas principais características ou funções da participação da sociedade são: (i) assegurar uma maior legitimidade político-democrática às decisões administrativas e ao próprio exercício das funções do Poder Público; e (ii) uma atuação corretiva, aumentando a correção das ações e decisões administrativas, sob o ponto de vista técnico-funcional ou sob a ótica da justiça interna.<sup>142</sup>

É decorrência da denominada democracia administrativa ou administração democrática, consagrada em vários pontos de nosso Texto Constitucional, que conduzem a sociedade para uma efetiva participação nas decisões e na esfera de atuação da Administração Pública.

Veja-se, por exemplo, a participação e cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, X) ou no plano diretor (art. 182 e seguintes); a gestão democrática do ensino (art. 206, VI) ou da seguridade social (art. 194, § único, VII); participação comunitária na área da saúde (art. 198, III); a publicidade dos estudos de impacto ambiental e a audiência pública, decorrência da norma do inciso IV, do art. 225; a iniciativa popular na proposta legislativa (arts 29, § 4º, 30, XIII e 61, § 2º). O direito de petição afirmado como direito público subjetivo previsto no art. 5º, inciso XXXIII. A ação popular, o mandado de segurança coletivo, o *habeas data* e o mandado de injunção são instrumentos processuais fundados na Constituição Federal, caracterizam uma das formas de participação popular no controle da Administração Pública, que é a via judicial. São apenas alguns exemplos pinçados aleatoriamente do Texto Constitucional de 1988, que marca pela incansável busca da participação popular, ou, como batizada pelo saudoso Dep. Ulysses Guimarães, uma Constituição da Cidadania.

É rumo a ser seguido, a exemplo do que Rui Barbosa sugeriu ao Poder Imperial, inclusive pelas Cortes de Contas. Verifica-se que a participação popular ainda não foi bem explorada. Além do instituto da denúncia, encontramos a participação informativa em que a população toma ciência dos resultados das análises das prestações de contas, especialmente quando do parecer prévio das contas municipais (art. 31, § 4º, CF). Algumas outras formas de participação da sociedade no controle externo podem ser encontradas em medidas isoladas adotadas individualmente ou em casos isolados.

Muito ainda pode se realizar, abrindo, ainda mais as portas dos Tribunais de Contas para a sociedade, sem prejuízo da sua necessária independência. Devem ser buscadas novas fórmulas de contribuição popular para as Cortes de Contas e, vice-versa, de contribuição do controle externo para o esclarecimento público, não só sob a conduta de seus governantes, mas também para preparação do indivíduo e da coletividade para o efetivo e integral exercício de sua cidadania. Não devemos nos acomodar, principalmente porque a dinâmica social impõe uma necessária revisão e lapidação das posturas sociais, pois, como bradou SÉRGIO FERRAZ, não “...*basta desejar a participação, mas é preciso preparar o povo para que essa participação se torne viável, o que vem colocar a idéia da participação com um fruto de todo um esforço educacional, todo um esforço para mudança de hábitos e de atitudes.*”

A atuação das Cortes de Contas devem estimular a participação popular na Administração Pública, na estimulação do que DIOGO FIGUEIREDO MOREIRA NETO chama de condicionamento subjetivo, ou a motivação para participar. É uma mudança de atitude do cidadão em relação ao poder, na medida em que, se “*o homem não se interessa pela política (atitude apática), se não quer dela participar (atitude abúlica) ou se não se sente com condições de poder fazê-lo (atitude acrática), a democracia fica irremediavelmente sacrificada*”<sup>143</sup>

Considerando as características e importância democrática da atuação das Cortes de Contas, a principiologia que informa a Administração Pública e o seu controle, a valoração técnica desses princípios e a multidisciplinariedade técnica-científica do controle externo, não há como se negar que, o caráter informativo assume importância capital no desenvolvimento da cidadania e informação da população. É ação pedagógica, de grande impacto na sociedade. O momento de desenvolvimento da nação brasileira, em nosso sentir, merece especial atenção dos Tribunais de Contas do Brasil, no sentido de assumir uma postura mais próxima da sociedade. Devemos buscar novas formas de participação popular nos meios e resultados obtidos nos julgamentos, instruções técnicas, auditorias e resultados do controle externo.

Não estou só nessa caminhada. Rui também apoiaria estas propostas, porque entendia que a idéia preconcebida da falta de capacidade para a cidadania não seria motivo para extirpá-la do regime. Era melhor doutrinar, educar e fornecer os institutos democráticos. E não é só. É com satisfação que encontro, nas teses aprovadas pelo XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, trabalhos apresentados pelos Tribunais de Contas do Paraná e do Rio de Janeiro, que tratam da participação popular no controle do Poder Público e da contribuição das Cortes de Contas na educação popular sobre a sua participação nos destinos da nação. Em consulta aos temas enfrentados na reunião da Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS, realizada em outubro do ano findo, localizei identidade de rumos, dentro da mesma filosofia. tivemos a felicidade de constatar que algumas propostas e afirmações teóricas se enquadram dentro da filosofia deste trabalho.<sup>144</sup>

É o treinamento e a educação cívica da população, na qual os Tribunais de Contas devem estar presentes. E a presença da população, da opinião pública, interagindo, participando, obtendo os resultados da ação controladora das Cortes de Contas.

E por falar em educação, eis aí outra evidência da atualidade de Rui. Estamos nós, agora, no alvorecer do próximo milênio, próximos, mas muito próximos, da visão de Rui Barbosa sobre a educação. Com as palavras o Constituinte de 1988, que magnificou a educação nacional, com um rol de garantias e instrumentos de satisfação desses direitos de inigualável inspiração. Que o diga a Lei Darcy Ribeiro (Lei nº 9394, de 23/12/96), ao instituir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Que o diga a Lei nº 9424, de 24/12/96, ao instituir o Fundo de Valorização do Magistério e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, por determinação da Emenda Constituição nº 14, de 12/09/96.

Instituiu-se a Década da Educação, reformulou-se o ensino nacional, com especial importância à educação fundamental. Elegeu-se a educação como prioritária, inclusive para fins de aplicação dos recursos públicos, estabelecendo limites, com inúmeras regras orçamentárias de indisponibilidade desses recursos para outras finalidades. Criou-se um fundo nacional. Valorizou-se o magistério. Deu-se especial importância para a atuação comunitária, seja pelos Conselhos de Educação, mas, principalmente, pelos Conselhos Sociais de Acompanhamento do Fundo Nacional.

E tudo isso, não era a bandeira de Rui? Coincidência? Não, esta é uma das mais contundentes provas da atualidade do pensamento de Rui Barbosa. E a participação das Cortes de Contas neste processo educacional. Aplaudiria Rui o destaque especial dado pelo legislador constitucional e ordinário? É evidente que sim, bastando apenas lembrar que, para ele, era a aplicação dos recursos públicos em educação questão primordial da política pública. Se havia recursos, haveria caixa e, logo, como disse romaneando, ladrões há de haver. Necessita, assim, o auxílio do bombeiro hidráulico, para conter a sangria dos recursos pelos ladrões. Controle, contraste, fiscalização são inerentes ao ideal de Rui Barbosa.

Particularmente, destaco a questão sob a ótica do controle externo pelos Tribunais de Contas, em relação à aplicação dos recursos na área de educação pelo Poder Público e sobre a necessária e fundamental participação do controle social. A importância da matéria é significativa, não só pela necessidade de ser aperfeiçoado o sistema educacional nacional, mas, também, em face da opção constituinte e reafirmação do legislador nacional, do papel dos Tribunais de Contas Brasileiros no controle dos gastos públicos em educação, principalmente após as recentes inovações citadas. A atuação dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios não decorre apenas da necessidade social ou operacional do sistema, mas, principalmente, por imposição constitucional e da própria Lei nº 9.424/96, que, em seu art. 11, estabelece que os “órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e desta Lei.

É o reconhecimento atual, por nossos legisladores, dos ideais de Rui Barbosa na educação popular e na prioridade de destinação de recursos públicos, prioridade no controle.

E é com grande satisfação que encontro, hoje, perante os membros das Cortes de Contas Brasileiros, ressonância em posturas assumidas por Rui e pela nova configuração de nosso Estado Democrático de Direito. Destaco, em especial, a nova feição do controle e a participação popular. Ícone desta afirmação é a doutrina sustentada pelo Ministro Substituto BENJAMIM ZYMLER, quando afirma que “*estamos presenciando um momento de transição do Estado Social para um novo Estado*”, em que os direitos sociais “*tenderão a ser realmente atingidos pela nova sistemática de conjugação de esforços entre o Poder Público e a sociedade civil*”<sup>145</sup> Afinal, como disse Rui, “*A democracia, o governo do povo pelo povo, não é outra coisa: o império da opinião, cercada e servida pelos órgãos da sua sabedora. E, onde a opinião pública entrar, espancaram-se as trevas, raiou a luz meridiana, sumiram-se vampiros e reptis, entrou a grande higiene, a competência, a virtude, a moralidade assume o poder. Marchemos para aí, pois, senhores. Para aí em direitura. Para aí, a passo ousado. Para aí, firmes, resolutos, certos, Para aí, erguendo o nosso grito de paz ou de luta.*

*Com Deus, na Constituição e pela Pátria.*

*Toda a minha alma está nestas palavras. Obrigado, meus concidadãos, e avante!*

*Viva a nação brasileira.*”<sup>146</sup>

Caminhemos, pois, sempre à frente, para melhorar, renovando, se necessário; transformando, quando assim impor a nossa consciência; mudando, para conservar, para construir e para aperfeiçoar. A nós cabe tarefa fundamental. Façamos a nossa parte, inspirados nas linhas traçadas durante toda uma existência, por luminoso Rui Barbosa.

Continua válida e contemporânea a afirmação do CONS. EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO, lançada em 1993:

*“O presente momento histórico impõe aos Tribunais de Contas Brasileiros a missão maior de rever os parâmetros pelos quais julgam os atos administrativos. Esses julgamentos não de continuar a merecer o mesmo deslevo que têm merecido e obtido. Os padrões fixados tradicionalmente pelos Tribunais de Contas não de ser mantidos, mas não inalterados. Ao contrário, não de ser mantidos para serem alterados no que for necessário para ajustá-los às novas exigências de julgamento, que a inovação de competência constitucional requer do Tribunal de Contas. Os novos padrões não de ser construídos sobre os padrões tradicionais, não para destruir, mas para instruir a tradição com a inovação. Trata-se de integrar os valores de regularidade e legalidade com os de economicidade e legitimidade, para compor e definir padrões íntegros e coerentes, estáveis e confiáveis.”*<sup>147</sup>

Foram-se as linhas e páginas e chega-se ao crepúsculo de nossa empreitada. Feliz com o que aprendemos, feliz com o que identificamos, feliz com o resultado. Mas, paradoxalmente, infeliz por ter deixado, em face das limitações próprias do intelecto e pelas balizas regimentais, de não ter conseguido explorar todo o oceano de conhecimentos e de experiências deixadas por Rui Barbosa; de ter deixado de abordar outras comparações da sua visão em relação ao controle dos recursos públicos e as Cortes de Contas; enfim, por considerar, dentro das minhas emoções, que muito mais poderia ser feito.

Considero válida, porém, a contribuição que este estudo se propõe: fornecer elementos informativos sobre a atualidade da obra de Rui Barbosa e lançar subsídios para a análise crítica e construtiva de uma contemporânea visão do controle do dinheiro público.

Mas, acima de tudo, agradeço por ter tido a oportunidade de deixar a pena de Rui Barbosa *escrever em minha alma* o seu pensar e o seu sentir, que me acompanharão, com sinceridade, na estrada que me resta. Queira Deus que essa marca, essa escrita profunda em minha alma, possa penetrar de forma indelével, no espírito de todos que lançarem seus olhos sobre este trabalho. Se, pelo menos uma alma receber os influxos dessa jornada, o meu empenho terá o ouro da vitória.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 44, t. 2, 1917.
- <sup>2</sup> Leopoldo Cunha Mello, Rui Barbosa e o Tribunal de Contas, Casa de Rui Barbosa, 1949, p. 32.
- <sup>3</sup> Rubem Nogueira, Traços da presença de Rui Barbosa no Direito, Revista de Informação Legislativa, nº 12, p. 64, out/nov/dez/1966, Senado Federal.
- <sup>4</sup> Gladstone Chaves de Melo, Rui Barbosa e a Língua Portuguesa, Carta Mensal, RJ, 35, 08/89, p. 32.
- <sup>5</sup> Josaphat Marinho, Rui Barbosa e a Federação, in Revista de Informação Legislativa, Brasília, 33, nº 130, 04/06/1996, Senado Federal, p. 12.
- <sup>6</sup> Jorge Calmon, prefácio à primeira edição do livro Ruy, o Parlamentar, Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 2ª edição, 1997, p. 16.
- <sup>7</sup> João Mangabeira, “A presença de Rui nas gerações novas e a função política e social da mocidade no presente.” In Rui Barbosa: Escritos e Discursos Seletos, Casa de Rui Barbosa, Ed. Nova Aguilar, RJ, 1995, p.27.
- <sup>8</sup> Suplemento Especial da revista ISTO É, O Brasileiro do Século, 1999.
- <sup>9</sup> Antonio Sampaio Dória, Rui – Homem de Gênio e Homem de Bem, Revista Forense, 12/1959, p. 267.
- <sup>10</sup> Antonio Sampaio Dória, Rui – Homem de Gênio e Homem de Bem, in Revista Forense, 12/1949, p. 257.
- <sup>11</sup> João Féder, Rui e o Nosso Erro Histórico, conferência proferida no TCU, na Sema Comemorativa dos 150 anos de Rui Barbosa.
- <sup>12</sup> Cecília Prada, Rui e seu Tempo, in Problemas Brasileiros, setembro/outubro/1999, p. 40.
- <sup>13</sup> R. Magalhães Júnior, Rui, o Homem e o Mito, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1964.
- <sup>14</sup> Osvaldo Orico, Rui, O Mito e o Mico, Dist. Record, Rio de Janeiro, 1965.
- <sup>15</sup> Carlos Chiacchio, Cronologia de Rui, in Rui Barbosa: Escritos e Discursos Seletos, Casa de Rui Barbosa, Ed. Nova Aguilar, RJ, 1995, p.38.

- <sup>16</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. I, Primeiros Trabalhos, 1865-871, RJ, Ministério da Educação e Cultura, 1951. pp. 22/23.
- <sup>17</sup> Laertes de Macedo Munhoz, Sobre o Apostolado de Rui, Revista do Instituto dos Advogados do Paraná, vol. 24, p. 171.
- <sup>18</sup> Rubem Nogueira, Traços da presença de Rui Barbosa no Direito, Revista de Informação Legislativa, nº 12, p. 60, out/nov/dez/1966, Senado Federal.
- <sup>19</sup> Gladstone Chaves de Melo, Rui Barbosa e a Língua Portuguesa, Carta Mensal, RJ, 35, 08/89, pp. 29/41.
- <sup>20</sup> Pedro Calmon, História da Literatura Baina, *apud* João Edson de Melo, A Águia de Haia, Revista Faculdade de Direito da Universidade de Uberlândia, 2, 1º sem/73, p. 22.
- <sup>21</sup> Ver, a respeito dessa polêmica, o artigo de San Tiago Dantas, *in* Dois Momentos de Rui Barbosa, Casa de Rui Barbosa, 1949, pp. 46/107.
- <sup>22</sup> Rubem Nogueira, Traços da presença de Rui Barbosa no Direito, Revista de Informação Legislativa, nº 12, p. 61, out/nov/dez/1966, Senado Federal.
- <sup>23</sup> J. Soares de Melo, História da Oração aos Moços, Fundação Casa Rui Barbosa, RJ, 1974.
- <sup>24</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 9, t. 1, 1882. p. 40.
- <sup>25</sup> Josué Montello, Ruy, o Parlamentar, Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 2ª edição, 1997, p. 12.
- <sup>26</sup> Rubem Nogueira, Traços da presença de Rui Barbosa no Direito, Revista de Informação Legislativa, nº 12, out/nov/dez/1966, Senado Federal .
- <sup>27</sup> Sylvio Santos Faria, O Sistema Tributário Brasileiro e a Contribuição de Rui Barbosa, in Revista de Direito Público, nº 28 03/04/74, Ed. RT, pp. 261/270.
- <sup>28</sup> Otto de Andrade Gil, A Eterna Presença de Ruy na Vida Jurídica Brasileira, Revista de Informação Legislativa, vol. 7, nº 25, pp. 65/76, Senado Federal, 1970.
- <sup>29</sup> Alcides de Mendonça Lima, Rui Barbosa e o Processo Civil, Revista de Processo, vol. 16, nº 64, pp. 162/172, Out/dez/1991.
- <sup>30</sup> Rubem Nogueira, O Advogado Rui Barbosa, ed. Cátedra,, 1979, RJ, p. 90.
- <sup>31</sup> Osvaldo Orico, Rui, O Mito e o Mico, Dist. Record, Rio de Janeiro, 1965, p. 167.
- <sup>32</sup> Rubem Nogueira, Dois Momentos Decisivos de Rui Barbosa, in Revista de Informação Legislativa, nº 110, abr/jun/1991, Senado Federal.
- <sup>33</sup> Transcrito da conferência proferida por J. Dalmo Fairbanks Belfort de Mattos, publicada na Revista dos Tribunais, nº 39, 05/1950, pp. 03/19, sob o título Rui Barbosa e o Direito das Gentes.
- <sup>34</sup> Carlos Chiacchio, Cronologia de Rui, in Rui Barbosa: Escritos e Discursos Seletos, Casa de Rui Barbosa, Ed. Nova Aguilar, RJ, 1995, p.52.
- <sup>35</sup> Elmano Cardim, Rui Barbosa – O Jornalista da República, in Rui Barbosa: Escritos e Discursos Seletos, Casa de Rui Barbosa, Ed. Nova Aguilar, RJ, 1995, p.27.

- <sup>36</sup> R. Magalhães Júnior, Rui, o Homem e o Mito, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1964, p. 109.
- <sup>37</sup> Conf. Rubem Nogueira, O Advogado Rui Barbosa, ed. Cátedra,, 1979, RJ, p. 92.
- <sup>38</sup> Rubem Nogueira, O Advogado Rui Barbosa, ed. Cátedra,, 1979, RJ, p. 90.
- <sup>39</sup> Ruy, o Parlamentar, Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 2ª edição, 1997, p. 23.
- <sup>40</sup> Rui Barbosa, Finanças e Políticas da República, p. 156, apud Pinto de Aguiar, Rui e a Economia Brasileira, Fundação Casa de Rui Barbosa, RJ, 1973.
- <sup>41</sup> Rui Barbosa, Excursão Eleitoral, Obras Completas de Rui, v. 36, t. 1, Ministério da Educação e Cultura, 1965, p. 81.
- <sup>42</sup> Josaphat Marinho, Rui Barbosa e a Federação, Revista de Informação Legislativa, nº 30, p. 5, Senado Federal.
- <sup>43</sup> Rui Barbosa, Obras Complesta de Rui Barbosa, V. 46, t. 2, 1919. p. 250.
- <sup>44</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 46, t. 2, 1919. p. 77.
- <sup>45</sup> Rui Barbosa, apud Rubem Nogueira, Dois Momentos Decisivos na Vida de Rui Barbosa, Revista de Informação Legislativa, 28, nº 110, 04/06/1991, Brasília, Senado Federal, p. 332.
- <sup>46</sup> Rui Barbosa, in Temário de Rui, de N. Bastos Villas Boas, Rui Barbosa: Escritos e Discursos Seletos, Casa de Rui Barbosa, Ed. Nova Aguilar, 1995, pp. 1045/1046.
- <sup>47</sup> João Féder, Rui e o Nosso Erro Histórico, conferência proferida no TCU, na Sema Comemorativa dos 150 anos de Rui Barbosa, p. 33, não impresso, conforme original em nosso poder.
- <sup>48</sup> Ruben Rosa, Rui Barbosa e o Tribunal de Contas, Casa Rio Barbosa, 1949, pp. 11/12.
- <sup>49</sup> Alfredo Cecílio Lopes, Rui Barbosa: a propósito de uma efeméride, in Problemas Brasileiros, 06/73, p. 10.
- <sup>50</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 46, t. 1, 1919. p. 81.
- <sup>51</sup> Ricardo Lobo Torrens, O Liberalismo Financeiro no Pensamento de Rui Barbosa, Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, vol. 15, nº 26, pp. 64/107, 03/94.
- <sup>52</sup> Ricardo Lobo Torrens, O Liberalismo Financeiro no Pensamento de Rui Barbosa, Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, vol. 15, nº 26, pp. 94/95, 03/94.
- <sup>53</sup> Carlos Chiacchio, Cronologia de Rui, in Rui Barbosa: Escritos e Discursos Seletos, Casa de Rui Barbosa, Ed. Nova Aguilar, RJ, 1995, p.42.
- <sup>54</sup> Afonso Arinos de Mello Franco, conferência publicada na edição da Câmara dos Deputados, sob o título O Pensamento Constitucional Brasileiro, Centro de Documentação e Informação, 1978, pp. 39/41.
- <sup>55</sup> Pedro Calmon, conferência transcrita na obra Ruy, o Parlamentar, Assembléia Legislativa da Bahia, 1997, p. 58.
- <sup>56</sup> Antonio Sampaio Dória, Rui Homem de Gênio e Homem de Bem, Revista Forense, 12/40, p. 575.
- <sup>57</sup> Aliomar Baleeiro, Rui, Um Estadista no Ministério da Fazenda, Casa de Rui Barbosa, 1952.

- <sup>58</sup> Pinto de Aguiar, Rui e a Economia Brasileira, Fundação Casa de Rui Barbosa, RJ, 1973.
- <sup>59</sup> João Féder, Rui e o Nosso Erro Histórico, conferência proferida no TCU, na Sema Comemorativa dos 150 anos de Rui Barbosa, p. 26, não impresso, conforme original em nosso poder.
- <sup>60</sup> Aliomar Baleeiro, Rui, Um Estadista no Ministério da Fazenda, Casa de Rui Barbosa, 1952, p. 107.
- <sup>61</sup> Josaphat Marinho, conferência publicada na edição da Câmara dos Deputados, sob o título O Pensamento Constitucional Brasileiro, Centro de Documentação e Informação, 1978, pp. 56/57.
- <sup>62</sup> Apresentação da edição Rui Barbosa e a Constituição de 1891, Fundação Casa de Rui Barbosa, Ministério da Cultura, RJ, 1985.
- <sup>63</sup> Rui Barbosa, Cartas de Inglaterra, Edigraf S/A, SP, 1972, p. 304.
- <sup>64</sup> O Pensamento Constitucional Brasileiro, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1978, pp. 63/64.
- <sup>65</sup> Evaristo de Moraes Filho, Rui e a Federação, in Carta Mensal, vol. 25, nº 300, p. 35.
- <sup>66</sup> Josaphat Marinho, Rui Barbosa e a Federação, in Revista de Informação Legislativa, Brasília, 33, nº 130, 04/06/1996, Senado Federal, p. 9.
- <sup>67</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 17, t. 1, 1890. p. 151.
- <sup>68</sup> Aliomar Baleeiro, Rui, Um Estadista no Ministério da Fazenda, Casa de Rui Barbosa, 1952, p. 107.
- <sup>69</sup> Documentos constantes das Obras Completas de Rui Barbosa, vol. IX, t. 1 (reforma do ensino secundário e superior) e vol. X, tomo 1 a 4 (reforma do ensino primário e várias instituições complementares da Instrução Pública).
- <sup>70</sup> J. Querino Ribeiro, Monumentos da Pedagogia Brasileira: os “pareceres” e “projetos” de Rui Barbosa, in Revista de História, vo. 1, nº 2, pp. 231, 04/0601950.
- <sup>71</sup> J. Querino Ribeiro, Monumentos da Pedagogia Brasileira: os “pareceres” e “projetos” de Rui Barbosa, in Revista de História, vo. 1, nº 2, pp. 238, 04/0601950.
- <sup>72</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 9, t. 1, 1882. p. 16.
- <sup>73</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 9, t. 2, 1882. p. 254.
- <sup>74</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 9, t. 1, 1882. p. 16.
- <sup>75</sup> Clóvis Ramallete, Carta Mensal, RJ, 32(382), pp. 35/45, 1987.
- <sup>76</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 9, t. 2, 1882. p. 254.
- <sup>77</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 9, t. 2, 1882. p. 259.
- <sup>78</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 18, t. 3, 1891. p. 129.
- <sup>79</sup> Ricardo Lobo Torres, O Liberalismo Financeiro no Pensamento de Rui Barbosa, Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, vol. 15, nº 26, pp. 64/107, 03/94.
- <sup>80</sup> San Tiago Dantas, in Dois Momentos de Rui Barbosa, Casa de Rui Barbosa, 1949, p. 13.

- <sup>81</sup> Evaristo de Moraes Filho, Rui Barbosa e a Questão Social, in Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, nº 13, 1984, pp.339/357.
- <sup>82</sup> Pontes de Miranda, “Comentários à Constituição de 1.967, t. III, Forense, 1.987, ps. 244/245.
- <sup>83</sup> Rui Barbosa, Commentários à Consituição Federal Brasileira, coligidos e ordenados por Homero Pires, São Paulo, 1931.
- <sup>84</sup> Rui Barbosa, Commentários à Consituição Federal Brasileira, coligidos e ordenados por Homero Pires, São Paulo, 1931, p. 426.
- <sup>85</sup> Rui Barbosa, Commentários à Consituição Federal Brasileira, coligidos e ordenados por Homero Pires, São Paulo, 1931, p. 431.
- <sup>86</sup> Rui Barbosa, Commentários à Consituição Federal Brasileira, coligidos e ordenados por Homero Pires, São Paulo, 1931, p. 434/435.
- <sup>87</sup> Rui Barbosa, Relatório do Ministro da Fazenda, Rio, 1891, pp. 449/464.
- <sup>88</sup> Rui Barbosa, Commentários à Consituição Federal Brasileira, coligidos e ordenados por Homero Pires, São Paulo, 1931, pp. 442/444.
- <sup>89</sup> Rui Barbosa, Commentários à Consituição Federal Brasileira, coligidos e ordenados por Homero Pires, São Paulo, 1931, pp. 444/446.
- <sup>90</sup> Antonio Roque Citadini, O Controle Externo da Administração Pública, Ed. Max Limonad, 1995, p. 17.
- <sup>91</sup> IDEM, ps. 84 a 92.
- <sup>92</sup> Jarbas Maranhão, Origem dos Tribunais de Contas. Evolução do Tribunal de Contas no Brasil, Revista de Informação Legislativa, a. 29, nº 113, p. 330.
- <sup>93</sup> Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, Regime Jurídico dos Tribunais de Contas, RT, 1992, p. 176.
- <sup>94</sup> João Féder, Erário, O Dinheiro de Ninguém, Tribunal de Contas do Paraná, 1977, p. 51.
- <sup>95</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 37, t. 1, 1910. p. 46.
- <sup>96</sup> Commentários à Constituição Federal Brasileira, pp. 452/453.
- <sup>97</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 40, t. 5, 1913. p. 50.
- <sup>98</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa, V. 46, t. 2, 1919. p. 39.
- <sup>99</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 17, t. 1, 1890. p. 178.
- <sup>100</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa, V. 46, t. 2, 1919. p. 257.
- <sup>101</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa, vo. 46, tomo II, Campanha Presidencial, Ministério da Educação e Cultura, 1956, pp.49/51.
- <sup>102</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa, vo. 46, tomo II, Campanha Presidencial, Ministério da Educação e Cultura, 1956, pp.49/51.
- <sup>103</sup> Jarbas Maranhão, As Instituições de Contas, Revista de Informação Legislativa, Brasília, 29, nº 116, out/dez 1992, p. 232.

- <sup>104</sup> Josphat Marinho, Rui Barbosa e a Federação, *Revista de Informação Legislativa*, 33, nº 30, p. 12, Senado Federal.
- <sup>105</sup> Silvio Meira, Presença e ausência de Rui na Constituição de 1988, *Revista de Informação Legislativa*, 31, nº 122, mai/jun. 1994, Brasília, Senado Federal, pp. 5/14.
- <sup>106</sup> Agostin Gordillo, “Princípios Gerais de Direito Público”, *RT*, 1977, p. 74.
- <sup>107</sup> Afonso Arinos de Mello Franco, conferência publicada na edição da Câmara dos Deputados, sob o título *O Pensamento Constitucional Brasileiro*, Centro de Documentação e Informação, 1978, p. 27.
- <sup>108</sup> Maria Sylvia Z. Di Pietro, “Participação Popular na Administração Pública”, *Revista Trimestral de Dto. Público*, nº 1, p. 133.
- <sup>109</sup> Emilio Crosa, “Lo Estado Democrático”, Turim, UTET, 1946, p. 25, apud José Afonso da Silva.
- <sup>110</sup> “Função Controladora do Tribunal de Contas”, conferência no 15o. Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, São Paulo, Setembro/1989.
- <sup>111</sup> Carlos Ayres Britto, “Distinção entre ‘Controle Social do Poder’ e ‘Participação Popular’”, *Revista de Direito Administrativo*, nº 189, ps. 115.
- <sup>112</sup> Agostin Gordillo, “Princípios Gerais de Direito Público”, *RT*, 1977, p. 39.
- <sup>113</sup> Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, “Controle Administrativo e Ombudsman”, *RT* nº 677, p. 17.
- <sup>114</sup> Celso Antonio Bandeira de Mello, *Funções do Tribunal de Contas*, RDP nº 72, ps. 135/135.
- <sup>115</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 215/PB, *Revista Trimestral de Jurisprudência* nº 132, p. 1.034.
- <sup>116</sup> Fernando Augusto Mello Guimarães, tese apresentada e aprovada pelo XIX Congresso dos Tribunais de Contas, sob o título *Tribunais de Contas e Federação – Inconstitucionalidade das propostas de extinção*.
- <sup>117</sup> Humberto Guimarães Souto, Congresso Nacional, Tribunal de Contas e o Controle Externo, in *Revista do Tribunal de Contas da União*, nº , 1999, p. 34.
- <sup>118</sup> Jorge Ulysses Jacobi Fernandes, *Anais do XIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil*, vol. 02, RJ, 1998, Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, pp. 437/473.
- <sup>119</sup> Rui Barbosa, *Obras Completas de Rui Barbosa*, V. 20, t. 2, 1893. p. 8.
- <sup>120</sup> Celso Ribeiro Bastos/Ives Gandra Silva Martins, “Comentários à Constituição de 1988”, Forense, p. 11.
- <sup>121</sup> - Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 1994, pp. 32 a 50.
- <sup>122</sup> - Princípios Constitucionais Tributários e Competência Tributária.
- <sup>123</sup> José Augusto Delgado, “Princípio da Moralidade Administrativa e a Constituição Federal de 1.988”, *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 01, p. 209.
- <sup>124</sup> Rui Barbosa, *Obras Completas de Rui Barbosa*. V. 41, t. 3, 1914. p. 280.
- <sup>125</sup> Rui Barbosa, *Obras Completas de Rui Barbosa*, V. 46, t. 2, 1919. p. 56.

- <sup>126</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 50, t. 1, 1923.
- <sup>127</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 41, t. 3, 1914. p. 280.
- <sup>128</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa, V. 46, t. 2, 1919. p. 39.
- <sup>129</sup> Trecho da conferência não pronunciada A Imprensa e o Dever da Verdade. Original no Arquivo da Fundação Casa de Rui Barbosa.
- <sup>130</sup> Rui Barbosa, Obras Completas de Rui Barbosa. V. 38, t. 1, 1911. p. 19.
- <sup>131</sup> Caio Tácito, “O Controle da Administração e a Nova Constituição do Brasil”, RDA nº 990, p. 24.
- <sup>132</sup> Revista de Informação Legislativa, nº 114, pp. 21/41.
- <sup>133</sup> Obra citada, pp. 25/27.
- <sup>134</sup> Obra citada, pp. 39/40.
- <sup>135</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Ed. Saraiva, 1992, vol. 2, p.p. 125/126.
- <sup>136</sup> Obra citada, pp. 108/109.
- <sup>137</sup> A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, RT, nº 04, p. 193.
- <sup>138</sup> Ricardo Lobo Torres, O Liberalismo Financeiro no Pensamento de Rui Barbosa, Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, vol. 15, nº 26, p. 74.
- <sup>139</sup> Tese sob o título O Controle de Mérito, tese nº 12 apresentada no XV Congresso Brasileiro dos Tribunais de Contas, realizado em São Paulo, Anais, TC/SP, p.94.
- <sup>140</sup> James Giacomini, “Orçamento Público”, Ed. Atlas, 5ª ed., p.232.
- <sup>141</sup> Odete Medauar, citada por Gustavo Henrique Justino de Oliveira, As Audiências Públicas e o Processo Administrativo, Revista da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, vol. VI, ano XI, p. 118.
- <sup>142</sup> Baptista Machado, citado por Maria Teresa de Melo, O Princípio da Imparcialidade na Administração Pública, Coimbra, Ed. Almedina, 1996, p. 301, nota de rodapé nº 17, apud Gustavo Henrique Justino de Oliveira, obra citada, p. 119.
- <sup>143</sup> Idem, pp. 11.
- <sup>144</sup> Temas constantes da programação da XX Assembléia da OLACEF, home-page: [www.contraloria.gov.py](http://www.contraloria.gov.py).
- <sup>145</sup> Benjamim Zymler, Qustão de controle. Controle das Finanças Públicas no Brasil, Visão atual e prospectiva, in Revista do Tribunal de Contas da União, nº 76, 1998 p. 42.
- <sup>146</sup> Rui Barbosa, in Antologia de Rui Barbosa, Luís Vianna Filho, Edições de Ouro, p. 231.
- <sup>147</sup> Eduardo Bittencourt Carvalho, “A Evolução dos Tribunais de Contas”, RTCSF, nº 72, 09/93, p. 139.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, Pinto de. Rui e a Economia Brasileira, Fundação Casa de Rui Barbosa, RJ, 1973.
- ANDRADE GIL, Otto de. A Eterna Presença de Ruy na Vida Jurídica Brasileira, Revista de Informação Legislativa, vol. 7, nº 25, Senado Federal, 1970.
- BALEIRO, Aliomar Rui. Um Estadista no Ministério da Fazenda, Casa de Rui Barbosa, 1952.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio Funções do Tribunal de Contas, Revista de Direito Público, nº 72.
- BARBOSA, Rui. Cartas de Inglaterra, Edigraf S/A, SP, 1972, p. 304.
- Obras Completas de Rui Barbosa, V. 46, t. 2, 1919.
- Obras Completas de Rui Barbosa V. 20, t. 3, 1893.
- Obras Completas de Rui Barbosa, V. 9, t. 1, 1882.
- Obras Completas de Rui Barbosa, V. 20, t. 2, 1893.
- Obras Completas de Rui Barbosa. V. 17, t. 1, 1890.
- Obras Completas de Rui Barbosa. V. 18, t. 3, 1891.
- Obras Completas de Rui Barbosa. V. 37, t. 1, 1910.
- Obras Completas de Rui Barbosa. V. 38, t. 1, 1911.
- Obras Completas de Rui Barbosa. V. 40, t. 4, 1913.
- Obras Completas de Rui Barbosa. V. 40, t. 5, 1913.
- Obras Completas de Rui Barbosa. V. 41, t. 3, 1914.
- Obras Completas de Rui Barbosa. V. 46, t. 1, 1919.
- Obras Completas de Rui Barbosa. V. 50, t. 1.
- Obras Completas de Rui Barbosa. V. 9, t. 2, 1882.
- Obras Completas de Rui Barbosa. V. I, Primeiros Trabalhos, 1865-871,1951.
- Obras Completas de Rui Barbosa, v. 36, t. 1, 1965.
- Relatório do Ministro da Fazenda, Rio, 1891.
- BASTOS, Celso Ribeiro - SILVA MARTINS, Ives Gandra “Comentários à Constituição de 1988”, Forense.
- BELFORT DE MATTOS, J. Dalmo Fairbanks publicada na Revista dos Tribunais, nº 39, 05/1950, sob o título Rui Barbosa e o Direito das Gentes.
- BOTELHO GUALAZZI, Eduardo Lobo. “Controle Administrativo e Ombudsman”, RT nº 677.
- BRITTO, Carlos Ayres “Distinção entre ‘Controle Social do Poder’ e ‘Participação Popular’”, Revista de Direito Administrativo, nº 189.

- CARVALHO, Eduardo Bittencourt. "A Evolução dos Tribunais de Contas", RTCSP, nº 72, 09/93.
- CALMON, Jorge. prefácio à primeira edição do livro Ruy, o Parlamentar, Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 2ª edição, 1997.
- CALMON, Pedro. conferência transcrita na obra Ruy, o Parlamentar, Assembléia Legislativa da Bahia, 1997.
- CARDIM, Elmano Rui Barbosa. O Jornalista da República, *in* Rui Barbosa: Escritos e Discursos Seletos, Casa de Rui Barbosa, Ed. Nova Aguilar, RJ, 1995.
- CARVALHO, Eduardo Bittencourt. "A Evolução dos Tribunais de Contas", Revista do Tribunal de Contas de São Paulo TCSP, nº 72, 09/93.
- CHAVES DE MELO, Gladstone Rui Barbosa e a Língua Portuguesa, Carta Mensal, RJ, 35, 08/89.
- CHIACCHIO, Carlos. Cronologia de Rui, *in* Rui Barbosa: Escritos e Discursos Seletos, Casa de Rui Barbosa, Ed. Nova Aguilar, RJ, 1995.
- CITADINI, Antonio Roque. O Controle Externo da Administração Pública, Ed. Max Limonad, 1995.
- CONTRALORIA GENERAL DEL RAPAGUAY, XX Assembléia da OLACEF, home-page: [www.contraloria.gov.py](http://www.contraloria.gov.py).
- DANTAS, San Tiago. Dois Momentos de Rui Barbosa, Casa de Rui Barbosa, 1949.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella "Participação Popular na Administração Pública", Revista Trimestral de Dto. Público, nº 1.
- DÓRIA, Antonio Sampaio. Rui – Homem de Gênio e Homem de Bem, Revista Forense, 12/1959.
- EDSON DE MELO, João. A Águia de Haia, Revista Faculdade de Direito da Universidade de Uberlândia, 2, 1º sem/73.
- FARIA, Sylvio Santos. O Sistema Tributário Brasileiro e a Contribuição de Rui Barbosa, *in* Revista de Direito Público, nº 28, 03/04/74, Ed. RT.
- FÉDER, João Erário, O Dinheiro de Ninguém, Tribunal de Contas do Paraná, 1977.
- FÉDER, João. Rui e o Nosso Erro Histórico, conferência proferida no TCU, na Semana Comemorativa dos 150 anos de Rui Barbosa, não publicado. Cópia cedida pelo autor.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Ed. Saraiva, 1992.
- GIACOMINI, James. "Orçamento Público", Ed. Atlas, 5ª ed..
- GORDILLO, Agostin "Princípios Gerais de Direito Público", RT, 1977.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Regime Jurídico dos Tribunais de Contas, RT, 1992.
- JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo Henrique. As Audiências Públicas e o Processo Administrativo, Revista da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, vol. VI.

- LACOMBE, Américo Jacobina. Apresentação da edição Rui Barbosa e a Constituição de 1891, Fundação Casa de Rui Barbosa, Ministério da Cultura, RJ, 1985.
- LOPES, Alfredo Cecílio. Rui Barbosa: a propósito de uma efeméride, *in* Problemas Brasileiros, 06/73.
- MAGALHÃES JÚNIOR, R. Rui, o Homem e o Mito, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1964.
- MANGABEIRA, João. “A presença de Rui nas gerações novas e a função política e social da mocidade no presente.” *in* Rui Barbosa: Escritos e Discursos Seletos, Casa de Rui Barbosa, Ed. Nova Aguilar, RJ, 1995.
- MARANHÃO, Jarbas. As Instituições de Contas, Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 29, nº 116, out/dez. 1992.
- MARANHÃO, Jarbas. Origem dos Tribunais de Contas. Evolução do Tribunal de Contas no Brasil, Revista de Informação Legislativa, a. 29, nº 113.
- MARINHO Josaphat. Rui Barbosa e a Federação, *in* Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 33, nº 130, 04/06/1996, Senado Federal.
- MARINHO, Josaphat. Conferência *in* O Pensamento Constitucional Brasileiro, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1978.
- MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a Federação, Revista de Informação Legislativa, nº 30 Senado Federal.
- MEIRA, Silvio. Presença e ausência de Rui na Constituição de 1988, Revista de Informação Legislativa, nº 122, mai/jun 1994, Brasília, Senado Federal.
- MELLO FRANCO, Afonso Arinos de. Conferência publicada na edição da Câmara dos Deputados, sob o título O Pensamento Constitucional Brasileiro, Centro de Documentação e Informação, 1978.
- MELLO GUIMARÃES, Fernando Augusto. Tribunais de Contas e Federação – Inconstitucionalidade das propostas de extinção. Anais do XIX Congresso dos Tribunais de Contas. TC/RJ, 1998.
- MELLO, Leopoldo Cunha. Rui Barbosa e o Tribunal de Contas, Casa de Rui Barbosa, 1949.
- MELO, Gladstone Chaves de. Rui Barbosa e a Língua Portuguesa, Carta Mensal, RJ, 35, 08/89.
- MELO, Maria Teresa de. O Princípio da Imparcialidade na Administração Pública, Coimbra, Ed. Almedina, 1996.
- MENDONÇA LIMA, Alcides Rui Barbosa e o Processo Civil, Revista de Processo, vol. 16, nº 64, out/dez de 1991.
- MIRANDA, Pontes.. “Comentários à Constituição de 1.967, t. III, Forense, 1.987.
- MONTELLO, Josué Ruy, o Parlamentar, Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 2ª edição, 1997  
Laertes de Macedo Munhoz, Sobre o Apostolado de Rui, Revista do Instituto dos Advogados do Paraná, vol. 24.

- MORAES FILHO, Evaristo de. Rui Barbosa e a Questão Social, *in* Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, nº 13, 1984.
- MORAES FILHO, Evaristo de. Rui e a Federação, *in* Carta Mensal, vol. 25, nº 300.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Moralidade Administrativa do conceito à Efetivação”, *in* Revista de Direito Administrativo 190:1-44, out/dez 1992.
- NOGUEIRA, Rubem Traços da presença de Rui Barbosa no Direito, Revista de Informação Legislativa, nº 12, out/nov/dez/1966, Senado Federal.
- NOGUEIRA, Rubem. Dois Momentos Decisivos de Rui Barbosa, *in* Revista de Informação Legislativa, nº 110, abr/jun/1991, Senado Federal.
- NOGUEIRA, Rubem. O Advogado Rui Barbosa, ed. Cátedra, 1979, RJ.
- ORICO, Osvaldo Rui, O Mito e o Mico, Dist. Record, Rio de Janeiro, 1965.
- PIRES, Homero Commentários à Constituição Federal Brasileira, São Paulo, 1932.
- PRADA, Cecília. Rui e seu Tempo, *in* Problemas Brasileiros, setembro/outubro/1999.
- RAMALHETE, Clóvis. Carta Mensal, RJ, 32 (382).
- Revista de Direito Público, nº 99, ed. RT.
- REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, nº 114.
- REVISTA ISTO É, Suplemento Especial da O Brasileiro do Século, 1999.
- REVISTA TRIMESTRAL DE JURISPRUDÊNCIA, nº 132.
- RIBEIRO J. Querino. Monumentos da Pedagogia Brasileira: Os “pareceres” e “projetos” de Rui Barbosa, *in* Revista de História, vol. 1, nº 2.
- ROSA, Ruben Rui Barbosa e o Tribunal de Contas, Casa Rio Barbosa, 1949.
- SILVA MARTINS, José Augusto DELGADO, “Princípio da Moralidade Administrativa e a Constituição Federal de 1.988, Revista Trimestral de Direito Público, nº 01.
- SOARES DE MELO, J. História da Oração aos Moços, Fundação Casa Rui Barbosa, RJ, 1974.
- SOUTO, Humberto Guimarães. Congresso Nacional, Tribunal de Contas e o Controle Externo, *in* Revista do Tribunal de Contas da União, nº 79, 1999.
- TÁCITO, Caio. “O Controle da Administração e a Nova Constituição do Brasil”, Revista de Direito Administrativo” nº 90.
- TORRES, Ricardo Lobo. A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, RT, nº 04.
- TORRES, Ricardo Lobo. O Liberalismo Financeiro no Pensamento de Rui Barbosa, Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, vol. 15, nº 26.

VILLAS BOAS, N. Bastos Rui Barbosa: Escritos e Discursos Seletos, Casa de Rui Barbosa, Ed. Nova Aguilar, 1995.

VIANNA FILHO, Luís. Antologia de Rui Barbosa, Luís, Edições de Ouro.

ZYMLER, Benjamim. Questão de controle. Controle das Finanças Públicas no Brasil, Visão atual e prospectiva, *in* Revista do Tribunal de Contas da União, nº 76, 1998.

## SOBRE O AUTOR

Fernando Augusto Mello Guimarães, especialista em Direito Público e procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nomeado em 14/06/1994, por classificação em concurso público onde obteve o primeiro lugar. Autor de várias teses em Congressos dos Tribunais de Contas do Brasil (1993, 1995, 1997 e 1999) e artigos publicados em revistas e periódicos especializados em Direito Público. É diretor adjunto, por recondução, da Associação do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. Obteve, em 1993 e 1996, classificações (2º lugar) em concursos nacionais de monografias realizados pelo Tribunal de Contas do Paraná (Prêmio Moisés Lupion) e pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (Prêmio Flores da Cunha). Antes de assumir o cargo de procurador exerceu, por 13 anos, a advocacia na Cidade de Curitiba/PR.



**3º LUGAR**

**AS SEMENTES DO CONTROLE EXTERNO NAS BASES DO  
PENSAMENTO DO “ÁGUIA DE HAIA”**

Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos



---

## AS SEMENTES DO CONTROLE EXTERNO NAS BASES DO PENSAMENTO DO “ÁGUIA DE HAIA”

---

Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos

*1. Introdução 2. Pequeno resumo biográfico de Rui Barbosa 3. Os aspectos de Finanças Públicas do período Imperial no Brasil e o nascedouro do Controle do Dinheiro Público e das idéias que influenciariam Rui Barbosa nesse campo 4. O trabalho de Rui Barbosa na instituição do Tribunal de Contas 5. Outras ações de Rui Barbosa no campo do Controle do Dinheiro Público 6. Três questões polêmicas sobre a atuação de Rui Barbosa nas áreas de Justiça e de Controle do Dinheiro Público 7. Estudo de 25 pensamentos de Rui Barbosa que já traziam uma visão das questões e desafios relativos ao Controle do Dinheiro Público 8. Conclusão 9. Bibliografia 10. Sobre o Autor*

### I. INTRODUÇÃO

Este estudo, que trata da atuação, na área da defesa do patrimônio e dinheiro públicos, de um dos mais importantes vultos da História do Brasil, está dividido em seis capítulos. Árdua é a tarefa de separar partes de tão vasta e abrangente atuação de um cidadão como Rui Barbosa, tão interligadas estão em suas faces política, cultural e histórica. Procuraremos, então, apresentar sua visão nessa área em destaque com relação às muitas outras de suas ações e contribuições.

Na primeira parte, faremos um breve estudo da biografia desse ilustre brasileiro, apenas para possibilitar ao leitor um entendimento geral do desenrolar de sua profícua atuação e também para dar um posicionamento histórico necessário à compreensão dos capítulos posteriores. Nesse capítulo inicial, já será possível verificar o nascedouro de muitas de suas idéias na medida em que fatores de sua formação pessoal já estarão deixando antever futuras ações concretas.

Na segunda parte, daremos um panorama das embrionárias idéias de controle do dinheiro público que já apareciam ainda sob o cenário do regime monárquico, algumas das quais declaradamente inspiraram Rui Barbosa mais adiante nas propostas de regulamentação de instrumentos de controle externo, incluindo a criação e materialização do atual Tribunal de Contas da União, evento que será estudado no terceiro bloco do trabalho, com ênfase, é claro, por ser nosso objetivo principal, na atuação de Rui Barbosa no processo, embora toda a História da Corte de Contas seja por demais fascinante.

Adiante, no quarto capítulo, serão apresentadas alguns exemplos de outras ações e aparições de Rui no campo da defesa e controle do dinheiro e patrimônio públicos. Na quinta parte, faremos um breve apanhado de curiosidades, relativas à legalidade e às finanças públicas, que permearam a vida de Rui, o qual, por sua atuante vida política, acabou sendo alvo de comentários, intrigas e criações folclóricas por parte do imaginário popular e de opositores ou simpatizantes.

Na sexta parte, serão estudados excertos de escritos do senador baiano buscando antevisões, à época, de problemas, soluções e desafios com os quais o setor de controle financeiro e patrimonial de recursos públicos acabou por se deparar ao longo dos anos, alguns perdurando até o cenário atual. Nesse capítulo, será possível perceber nas declarações de Rui o caráter de permanência histórica que caracteriza os grandes autores clássicos de todas as áreas.

Ao fim do trabalho, espera-se que o leitor possa assimilar o pensamento e a visão de Rui Barbosa no campo do controle do dinheiro público, ao mesmo tempo em que encontre, nas demais fases de sua vida, as relações de sua atuação com essa contribuição que, certamente, é uma das mais gratificantes que pode ter um personagem da história de qualquer país e que Rui Barbosa deixou para todas as instituições brasileiras, seja através da materialização da Corte de Contas Brasileira, seja em seus veementes discursos e escritos perpetuados nos registros acadêmicos e políticos de nosso País.

## 2. PEQUENO RESUMO BIOGRÁFICO DE RUI BARBOSA

*“Sob o encanto de mil e uma vozes de sereias, as asperezas da realidade social foram esquecidas ou evitadas por alguns dos principais responsáveis pelo governo e pela administração”.* (Gilberto Freire)<sup>18</sup>

Essas “vozes de sereias” eram os discursos que a república presidencial havia herdado da monarquia parlamentar através das faculdades de Direito.

Entre o burburinho dos pequenos discursadores de ocasião, uma voz, porém, se fazia ouvir, clara e incisiva: era a do baiano Rui Barbosa, mestre da oratória e defensor das grandes causas. Aos 17 anos, no 2º ano de Direito, já lia e escrevia em inglês, francês e alemão e pronunciava corretíssimos discursos, sempre em defesa dos imperativos jurídicos. Em pouco tempo, passou a escrever em jornais e filiou-se ao Partido Liberal, sendo eleito deputado em 1878.

Com suas discussões políticas e pareceres sobre a reforma do ensino ganhou o título de Conselheiro do Império. Citando clássicos da literatura e da filosofia e grandes juristas europeus, seus discursos enlevavam platéias nas asas de uma oratória meticulosa e romântica. Idéias federativas transformaram Rui em porta-voz da elite de fazendeiros que se modernizava com a indústria. Inimigo da escravidão, “via com bons olhos” a vinda de mão-de-obra imigrante. Entusiasta do progresso, tinha pontos de tangência com as idéias da elite dos industriais, combatendo projetos de voto operário e de criação de cooperativas de trabalhadores, pois era “contra a desordem, a exageração e as utopias”. Segundo ele, o caminho para o progresso estava na Educação: só um povo alfabetizado poderia conhecer o voto sem restrições. Amigo de líderes republicanos, o próprio Rui Barbosa comenta sua participação na República<sup>18</sup>:

*“bati-me contra a monarquia sem deixar de ser monarquista (...) Fui republicano para não correr de uma situação na qual havia tomado parte, pela energia com que, pelas colunas de um jornal, combatia o regime decaído. Não tenho*

*a honra de pertencer aos republicanos históricos; sou dos republicanos da hora, mas a hora é que foi o perigo, e no perigo estava eu. Estava com a minha vida, com a minha lealdade, com a minha cabeça, desde o momento em que, se não me engano no dia 11 de novembro, o Sr. Benjamin Constant, ao me procurar no meu escritório, à Rua do Rosário, me disse: ‘o seu artigo de hoje me convenceu de que não temos remédio nenhum senão a Proclamação da República. Que havemos de fazer? Quero a sua opinião, quero o seu conselho’. Não sei. Não promovi a república, não a desejo. Se tenho combatido a monarquia, a culpa não é minha e sim dela, de sua aversão a reformas necessárias, o que a coloca numa situação que periga”.*

Nomeado Ministro da Fazenda em 1889, Rui teria sido infeliz, segundo os opositores, ao promover o “encilhamento”, farta emissão de papel-moeda, que tinha por intenção incentivar a industrialização mas que teria gerado desenfreado processo inflacionário, obrigando-o a demitir-se da pasta em 1891.

Em conflito com o governo de Floriano Peixoto, exilou-se em 1892 na Inglaterra, trabalhando como correspondente de jornais brasileiros até 1895, quando retornou ao país. Modelo de jurista, havia redigido a Constituição de 1891, inspirado no regime parlamentar inglês. Mas muitos criticaram sua atuação em 1902, quando emitiu um polêmico parecer sobre o Código Civil escrito por Clóvis Bevilacqua. Suas restrições, segundo os críticos, pareciam mais gramaticais do que propriamente jurídicas e Rui Barbosa envolveu-se em um jogo de filigranas que durou anos.

Amigo do Barão do Rio Branco, confeccionou brilhantes discursos, nos moldes dos clássicos da língua. Em 1907, chefe da delegação brasileira em Haia, Holanda, celebrizou-se por um pronunciamento que, em inglês impecável, defendia o princípio da igualdade jurídica entre as nações.

Internacionalmente famoso, voltou endeusado ao país, como o *Águia de Haia* e logo candidatou-se à Presidência da República. Manifestando-se contra o militarismo na política, promoveu, para as eleições de 1910, a Campanha Civilista, sendo a primeira vez em que um político brasileiro dirigiu-se diretamente ao povo para pedir votos.

Sua oratória brilhante não chegou a convencer os fazendeiros nem os positivistas e militares, que se empenhavam em “salvar o país da corrupção e da incompetência dos bacharéis”. Rui Barbosa previu sua derrota em 1910, mas declarando que “fora da lei não há justiça”., deixou firmados seus imperativos jurídicos : “Perderemos. Mas o princípio da resistência civil se salvará”.

## **2.1. Cronologia resumida**

Daremos aqui uma pequena seqüência cronológica<sup>1</sup> de eventos importantes na vida de Rui Barbosa, apenas com a intenção de situar o leitor no contexto da vastíssima atuação do Senador. Conforme dissemos, nosso objetivo, ao qual tentaremos chegar nos capítulos adiante, é de apresentar os pontos mais relevantes que tenham ligação com o controle do dinheiro público, embora seja instigante o desejo de relatar fatos importantes que sempre surgem quando se estuda a biografia de tão atuante personagem de nossa História.

1849- Nasce Rui Barbosa, em Salvador, Bahia, no dia 5 de novembro. Seu pai, João Barbosa, com seu passado de idéias políticas revolucionárias (esteve preso durante a Sabinada, na Bahia, em 1837) e de idéias sociais (fruto da dedicação inicial à Medicina), certamente trouxe influências de formação à vida pública de Rui.

1865- Forma-se no Ginásio Baiano, do Dr. Abílio Borges, fazendo discurso de conclusão com grande sucesso. Foi contemporâneo escolar de Castro Alves, um dos expoentes da campanha abolicionista, preocupação futura também de Rui Barbosa.

Parte para Recife, para concluir o curso de Direito. Enquanto espera completar a idade exigida para o ingresso, estuda alemão.

1866- Morre a mãe de Rui, Maria Adélia.

Mais uma vez, é colega de faculdade de Castro Alves.

Troca de Recife por São Paulo, onde continua o curso jurídico.

1868- Primeiro discurso de cunho político, saudando o deputado José Bonifácio, o Moço, seu professor na faculdade.

1869- Funda, com Luís Gama, Américo de Campos e Bernardino Pamplona, o *Radical Paulistano*, que tinha programa revolucionário, com pontos como a defesa da idéia de federação contra o Estado Unitário, a favor de eleições diretas para o Senado, pela extinção do poder moderador do Imperador, pelo ensino livre e pela Abolição da Escravidão. Nele publica seu primeiro artigo abolicionista, “A Emancipação Progride”.

Discursa, em três noites, sempre de improviso e com cunho político exacerbado, aos soldados que voltam da Guerra do Paraguai.

1870-Termina o curso, a 28 de outubro.

Apresenta à Loja Maçônica América, à qual era filiado, projeto de educação popular e de libertação de crianças do sexo feminino nascidas de escravas pertencentes a maçons.

Até 1872, mora, enfermo, em Plataforma, pequena vila próxima a Salvador e pouco trabalha na advocacia.

1872-Começa a colaborar no Diário da Bahia, de Manuel Dantas, um de seus maiores amigos, laços de família que já vinham de seu pai.

1873- Vai a Paris e a Enghiens-les-Bains, balneário próximo, tratar da saúde abalada desde o fim do curso.

1874- Morre João José Barbosa de Oliveira, pai de Rui.

Rui trabalha na Santa Casa de Misericórdia, no Diário da Bahia e no escritório de advocacia, para pagar as dívidas do pai, as quais honra e assume espontaneamente.

1875- Bate-se contra o serviço militar obrigatório, cujo teor compulsório colidia com suas idéias de Liberal.

Morre Maria Rosa, sua noiva, a 8 de dezembro.

1876- Fica noivo de Maria Augusta Viana Bandeira.

Rui vem para o Rio tentar a fortuna.

Traduz e prefacia O Papa e o Concílio, livro que, mais adiante, trouxe algumas condenações de opositores, que ali viam um sentimento contrário à religiosidade, críticas que Rui sempre negou, quando reforçava seu conceito de importância às idéias

de teor espiritual, as quais julgava, inclusive, que podiam embasar a ação de homens públicos, dando-lhes consciência social.

Volta à Bahia e casa-se. em dezembro, com Maria Augusta.

1877- É publicado O Papa e o Concílio.

Regressa á Bahia para tentar a carreira política.

1878- Rui é eleito deputado provincial pelo Partido Liberal.

1879- É eleito deputado geral e parte para o Rio de Janeiro.

Defende o gabinete parlamentarista de Sinimbu contra o ataque de Silveira Martins. Grande sucesso nessa atuação.

Discurso sobre a eleição direta para o Parlamento.

1880- Saraiva assume o poder e escolhe Rui para elaborar o projeto de Reforma Eleitoral.

1881-O projeto de Rui é aprovado tornando-se conhecido como Lei Saraiva.

Pronuncia o Elogio do Poeta na comemoração de decenário da morte de Castro Alves.

É reeleito deputado geral pela Bahia.

1882- Martinho Campos sucede Saraiva. Rodolfo Dantas, filho de Manuel Dantas e amigo de Rui como o pai, é nomeado Ministro do Império.

Rui trabalha no seu parecer sobre a Reforma de Ensino.

Cai o Ministério em julho.

Rui apresenta à Câmara seu parecer e retira-se temporariamente da vida política.

1883- Concentra-se no trabalho do escritório de advocacia que mantém com Rodolfo Dantas e Sancho Pimentel.

1884- Recebe de Pedro II o título de Conselheiro pelos serviços prestados à causa da instrução pública.

Manuel Dantas é o novo chefe do governo. Rui é preterido na formação do Ministério, embora esperasse a indicação.

Rui é líder do governo na Câmara.

É apresentado à Câmara o projeto de emancipação dos escravos sexagenários, de autoria de Rui. O projeto não passa, por não prever indenização aos senhores de escravos.

Dissolvido o Parlamento, Rui disputa a reeleição com Inocêncio Góis e perde.

1885- Dantas cai. Saraiva é o novo chefe de governo.

Rui critica a vacilação de Saraiva no caso da Lei dos Sexagenários.

Compromete-se cada vez mais com a luta abolicionista.

O escritório de advocacia progride bastante. Rui começa a saldar definitivamente as dívidas do pai.

Candidata-se novamente à Câmara e é outra vez derrotado.

1886- Dedicar-se ao estudo e a família. Continua com o escritório de advocacia.

Morre José Bonifácio, o Moço, ex-professor seu. Rui é o orador da sessão cívica promovida em São Paulo. Enorme sucesso.

1888- Agrava-se a questão militar. Cotegipe, que sucedera a Saraiva., demite-se. Sobe ao poder João Alfredo.

Em 13 de maio é abolida a escravatura no Brasil.

Rui assume a direção do Diário de Notícias, onde trabalha com Azeredo, seu grande amigo, daí em diante.

1889- Congresso do Partido Liberal. As teses de Rui são derrotadas. Rui torna-se o maior propagandista da Federação.

João Alfredo cai e é substituído pelo Visconde de Ouro Preto, chefe do que viria a ser o último gabinete imperial. Rui é convidado para o gabinete, mas não aceita por não constar no programa de governo a idéia da Federação.

Cresce a conspiração republicana. O Marechal Deodoro aceita liderar o movimento. Rui é chamado a conspirar.

Em 15 de novembro é proclamada a República. Instala-se o Governo Provisório. Rui é o Ministro da Fazenda.

1890- Grandes reformas financeiras de Rui. As alterações são muito criticadas. Rui trabalha no projeto da Constituição.

Em 15 de novembro instala-se a Constituinte.

1891- Renúncia coletiva do Ministério, em janeiro.

Em fevereiro é aprovada a Constituição. Deodoro é eleito Presidente da República. Seu vice é o Marechal Floriano Peixoto.

Em 23 de novembro, pressionado, o presidente renuncia. Floriano assume.

1892- Começam os atos arbitrários de Floriano. Rui o combate na imprensa e nos tribunais. Incluem-se nestes atos arbitrários ações de combate às iniciativas do Tribunal de Contas, contra as quais insurge-se Rui, que tinha sido um dos grandes mentores da Corte de Contas Brasileira, etapa de sua vida que foi a mais marcante do campo do controle do dinheiro público.

Rui defende, perante o Supremo Tribunal Federal, *habeas-corpus*, o primeiro da República, para presos políticos do regime de Floriano.

1893- Revolta da Armada, liderada por Custódio de Mello, com várias idéias apoiadas por Rui.

Torna-se sócio e diretor do Jornal do Brasil.

Rui é obrigado a se exilar em Buenos Aires e depois em Londres, pela oposição a Floriano, que tinha mandado fechar por um ano o jornal..

1894- Prudente de Moraes é eleito e toma posse na presidência. Morre Floriano.

1895- Rui volta ao Brasil e ocupa a casa de Botafogo, no Rio de Janeiro, à Rua São Clemente, hoje Fundação Casa de Rui Barbosa.

É eleito para o Senado.

1896- Rui defende-se no Senado de críticas à sua gestão no Ministério da Fazenda.

É reeleito para o Senado, pela Bahia, contra o desejo de Prudente.

Toma posse Campos Sales, sucessor de Prudente de Moraes.

1898- Lança o jornal A Imprensa.

1901- Cessa a publicação do jornal.

Rodolfo Dantas morre em Paris.

Morre Francisco de Castro, médico particular e outro grande amigo de Rui.

1902- Apresenta ao Senado o parecer sobre a redação do projeto de Código Civil.

Trava grande polêmica com Carneiro Ribeiro sobre a revisão do Código. Lança A Réplica, que o consagra como grande conhecedor da língua.

Toma posse Rodrigues Alves. É o mais brilhante dos períodos presidenciais da República Velha. Rui o apoia. Rui estreita sua amizade com Pinheiro Machado, homem forte do regime.

1903- Colabora com Rio Branco na questão de fronteiras com a Bolívia.

1904- Início da vacinação obrigatória. Rui é contra.

Levanta-se a Escola Militar contra a vacinação. Atuação firme do Marechal Hermes da Fonseca, sobrinho de Deodoro, evita a queda do governo.

1905- Forma-se coligação para impedir que Rodrigues Alves indique seu sucessor. Pinheiro Machado é o líder. Rui o acompanha.

1906- É eleito Afonso Pena. Rui aproxima-se do novo presidente.

1907- Segunda Conferência de Paz em Haia. Atuação destacadíssima de Rui, cognominado “O Águia de Haia”.

1908- Começam a registrar-se divergências entre Afonso Pena e Rui quanto à sucessão.

Assume a Presidência da Academia Brasileira de Letras, sucedendo Machado de Assis, para o qual discursa, à beira do túmulo, em memorável fala.

1909- Pinheiro Machado aceita a candidatura de Hermes da Fonseca à Presidência. Rui rompe com Pinheiro.

Morre Afonso Pena. A presidência é ocupada pelo vice, Nilo Peçanha.

A candidatura de Rui é lançada pela Bahia e por São Paulo.

Começa a Campanha Civilista.

1910- Hermes é fraudulentamente eleito, derrotando Rui. Rui inicia violenta oposição.

Apresenta projeto de anistia para os marinheiros que participaram da Revolta da Chibata.

1911- Redige o texto conhecido como “O Dever do Advogado”, clássico da ética profissional.

Colabora no Diário de Notícias.

1914- Sobe à Presidência Venceslau Brás.

Começa a Primeira Guerra Mundial. Rui toma posição ao lado dos aliados.

1916- Pinheiro Machado é assassinado pelas costas no Hotel dos Estrangeiros.

Rui representa o Brasil nos festejos do centenário da Independência da Argentina, pronunciando o discurso “O Dever dos Neutros”, na Faculdade de Direito de Buenos Aires, denunciando a neutralidade frente à guerra, com enorme repercussão.

1917- O Brasil entra na Guerra.

Festeja-se O Jubileu Cívico de Rui Barbosa.

1918- Termina a Guerra.

Rodrigues Alves é mais uma vez eleito para a Presidência. Morre antes de tomar posse.

1919- Rui concorre à sucessão de Rodrigues Alves, apresentando um plano de reformas sociais. É derrotado por Epiácio Pessoa.

Em novembro, vai à Bahia apoiar o candidato a governador, o juiz Paulo Fontes. A intervenção militar no estado, decretada pelo governo federal, impede a vitória certa.

1920- paraninfo dos bacharelados da Faculdade de Direito de São Paulo. Escreve a Oração dos Moços.

1921- Renuncia à cadeira de Senador. Apoiado pelos próprios adversários, é unanimemente reeleito.

É eleito Juiz da Suprema Corte Permanente de Justiça Internacional de Haia.

1922- Recompõe-se com Hermes da Fonseca. Pensa em “republicanizar a República”, com o apoio do Exército. Mas é Nilo Peçanha quem é escolhido candidato à sucessão de Epiácio Pessoa.

Marcha do Forte de Copacabana contra a prisão de Hermes.

Artur Bernardes é eleito Presidente da República. Rui o apóia.

1923- Vai para Petrópolis recuperar-se de enfermidade cerebral.

Em fevereiro ainda participa de reuniões políticas.

Tem os primeiros sintomas de paralisia bulbar em 27 de fevereiro.

Morre em 1º de março.

O corpo é embalsamado e trazido para o Rio. O enterro é em 3 de março, com honras de Chefe de Estado. Em 1948 é escolhido Patrono dos Advogados. Em 1949, no centenário de seu nascimento, seus restos mortais foram levados para o Tribunal de Justiça de Salvador, cujo Fórum hoje se chama Rui Barbosa.

### 3. OS ASPECTOS DE FINANÇAS PÚBLICAS DO PERÍODO IMPERIAL NO BRASIL E O NASCEDOURO DO CONTROLE DO DINHEIRO PÚBLICO E DAS IDÉIAS QUE INFLUENCIARIAM RUI BARBOSA NESSE CAMPO

#### **3.1. A primeira Constituição e a instituição de um embrião de controle**

Ultrapassado o estágio da independência, em fins de 1822, o País já tinha uma elite intelectual, graduada nas universidades européias, como a Universidade de Coimbra, elite que teria importante influência no pensamento político, introduzindo idéias (que viriam a ser futuramente assimiladas por Rui Barbosa) como o liberalismo, o constitucionalismo, o parlamentarismo, o federalismo e a democracia, conceitos que adentrariam o meio parlamentar<sup>23</sup>.

Reuniu-se no Rio de Janeiro, em 1823, uma Assembléia-Geral Constituinte e Legislativa para elaborar o projeto de Constituição do novo país, que acabou dissolvida por D. Pedro I, sendo nomeado então um Conselho de Estado para elaborar a Carta.

D. Pedro I outorgou, em 25 de março de 1824, a 1ª Constituição Política do Império do Brasil, elaborada pelo Conselho, que determinava, com relação ao controle do dinheiro público:

-“a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de Tesouro Nacional”.

-“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos a despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.”

- À Assembléia Geral, composta da Câmara dos Deputados e do Senado, a quem era delegado o poder legislativo, competia “fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta”.

- Caberia à Câmara dos Deputados, “o exame da administração passada e a reforma dos abusos nela introduzidos” e “a discussão da proposta feita pelo Poder Executivo”.

Começavam assim as primeiras iniciativas de controle da gestão governamental no Brasil (e que serviriam de base aos estudos empreendidos por Rui Barbosa para suas ações no campo do controle do dinheiro público). Isto viria a ser o embrião para a criação do Tribunal de Contas, processo no qual Rui teve destacadíssima atuação.

### **3.2. As primeiras iniciativas para criação de um Tribunal de Contas que embasaram a futura ação de Rui**

Cresceu, após essa primeira Constituição, o sentimento da necessidade de um órgão específico que examinasse os balanços e orçamentos levantados pelo Poder Executivo, acompanhando de perto a administração financeira.

Em 1826, o senador Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira e Horta, submeteu ao Senado do Império projeto que propunha a existência de um *Tribunal de Revisão de Contas*. A idéia foi combatida por correntes que entendiam que o exame já era feito pelo Tesouro Nacional, embora concordassem com o exame e o registro prévios das despesas. Quatro anos mais tarde, o projeto foi novamente apresentado, chegando a parecer favorável<sup>23</sup>.

Em abril de 1831, Pedro I abdicou em favor do filho menor, Pedro de Alcântara, o qual, aclamado Imperador Pedro II, não pôde assumir o governo, por ter apenas cinco anos. O governo foi então entregue às regências até julho de 1841, período que foi marcado por agitações internas. Havia duas grandes ideologias se confrontando, a monárquica e a liberal republicana, esta última já nos moldes do pensamento que viria a caracterizar mais tarde as ações de Rui Barbosa.

Na Regência Trina Permanente, foi aprovado o projeto, oriundo da já mencionada iniciativa de 1826 de Caldeira Brant, de criação do Tribunal do Tesouro Público Nacional, através da Lei nº 657, de 4 de outubro de 1831, que também acabava com o Erário Régio e o Conselho da Fazenda criados em 1808, e organizava as tesourarias das províncias.

Vale notar<sup>24</sup> que, à época, o Ministro da Fazenda tinha completo domínio sobre a distribuição dos créditos, a arrecadação dos impostos e dinheiro público, assim

como a orientação acerca da aplicação e do emprego dos recursos, além da manutenção do equilíbrio orçamentário. Esses poderes se estendiam ao Tribunal, tirando-lhe a independência e a isenção no exame dos gastos públicos, o que fazia prosseguir então a idéia de criação de um órgão realmente independente. Adiante, observaremos que Rui Barbosa, como incansável defensor das liberdades democráticas e como amigo das idéias liberais na política, bateu-se sempre pela independência da futura Corte de Contas, aqui cerceada nesses primórdios de estrutura de controle do dinheiro público.

Na Regência de Diogo Feijó, em outubro de 1835, Manoel do Nascimento Castro e Silva, Ministro da Fazenda, defendeu a criação de um Tribunal de Contas “*independente do Tesouro e só responsável ante a Assembléia-Geral*”, idéia que, dois anos depois, transformou-se em projeto de lei, o qual, com a renúncia do padre Feijó em setembro de 1837, ficou pendente de aprovação.

Dois anos depois, em 1840, Manuel Alves Branco, senador baiano, que viria a ser condecorado Visconde de Caravelas, então Ministro da Fazenda da Regência Araújo Lima — um dos maiores ministros do Império, conforme escritos posteriores de Rui Barbosa — instituiu a contabilidade por exercício, em substituição à contabilidade por gestão, que vinha sendo praticada desde 1828, procurando facilitar a fiscalização dos administradores. Naquele ano, manifestou-se favoravelmente à instalação de um Tribunal de Contas como instituto fiscalizador e imprescindível auxiliar da Assembléia. Sua proposição somente veio a se tornar concreta em 1845, quando voltou a ocupar a pasta da Fazenda e apresentou projeto de lei instituindo o órgão.

O projeto, porém, jamais foi dado à ordem do dia, não tendo sido convertido em lei. Considerado posteriormente por Rui Barbosa como arrojado e “*um grande pensamento*”, foi deixado adormecido na mesa da Câmara por mais de quarenta e cinco anos, “*entregue ao pó protetor dos arquivos parlamentares*”, segundo pronunciamento do próprio Rui<sup>5</sup>.

Em 1850, Joaquim José Rodrigues Torres, o Visconde de Itaboraí, então Ministro da Fazenda, empreendia uma ampla reforma da administração. Entre as medidas adotadas, o tema acerca do Tribunal de Contas voltou à discussão, do que resultou a edição do Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1850, regulamentando a já aqui citada Lei nº 657, de 4 de outubro de 1831. O decreto, longe de representar uma vitória renovadora, apenas reformou o Tribunal do Tesouro, mantendo, todavia, o Ministro da Fazenda como presidente e quatro membros com nomeação imperial, além de manter fiscalização apenas da receita pública, com amplo poder discricionário do imperador em relação aos gastos.

A necessidade de criação do Tribunal era sentida até mesmo entre os próprios membros do governo imperial, como mostrava o relatório de 1855 do Ministro da Fazenda do 2º Império, Honório Leão, julgando “*indispensável dividir a Diretoria de Contabilidade, criando-se uma outra encarregada exclusivamente de tomar as contas*”<sup>23</sup>.

Já em 1879 o senador mineiro Afonso Celso de Assis Figueiredo, o visconde de Ouro Preto, Ministro da Fazenda, declarava ser a presença do Tribunal de Contas “*urgentíssima e reclamada pelos mais importantes interesses públicos*”<sup>2</sup>.

Por fim, em março de 1889, já às vésperas da Proclamação da República, o Ministro da Fazenda João Alfredo Corrêa de Oliveira considerou “*uma necessidade urgente a criação de um Tribunal de Contas....Será ele o único que, conhecendo de toda a contabilidade do Estado, possua meios para assegurar às Câmaras e à Nação que os balanços demonstram fiel e perfeitamente o movimento do dinheiro público*”<sup>9</sup>.

### **3.3. A participação de Rui Barbosa na Proclamação da República**

D. Pedro II procurou a conciliação entre conservadores e liberais a fim de colocar os interesses nacionais acima das diferenças partidárias. Houve um extraordinário crescimento da presença dos liberais (corrente de pensamento político a que filiar-se-ia Rui Barbosa) no poder e o País estava às voltas com as guerras do Paraguai e do Uruguai, que trouxeram força e prestígio aos militares, principais agentes do movimento republicano<sup>24</sup>.

Três questões, as quais foram amplamente discutidas por Rui Barbosa, foram cruciais para a queda da Monarquia. A *Questão Religiosa*, desentendimento entre Estado e Igreja, com o concurso do crescimento da maçonaria; as *Questões Militares*, com o surgimento, entre os militares, da simpatia pelos ideais republicanos, por uma nova ordem social, simpatia essa adquirida da convivência com os oficiais aliados nas guerras do Paraguai e Uruguai, movimento que dividiu os poderes político e militar; e um terceiro fator, a abolição da escravatura (causa pela qual ferrenhamente empenhou-se Rui), com a crise dela advinda, que retirou dos senhores de engenho do Nordeste a força necessária ao apoio que emprestavam à monarquia.

Rui Barbosa chegou a ser cogitado mais de uma vez para ministro nos últimos gabinetes do regime monárquico.

À época do ministério do Visconde de Ouro Preto, Rui já havia deixado o Partido Liberal, que ocupava o poder, e começara na imprensa a defesa da causa federalista, combatendo no *Diário de Notícias* atos do governo. Suas idéias encaixavam-se no descontentamento verificado no Exército em relação ao gabinete monárquico.

No dia 9 de novembro, às vésperas da revolução republicana, Rui publicou o artigo *Plano contra a Pátria*, causando impacto aos militares, que através do líder republicano Benjamin Constant, o procuraram e deram conhecimento da iminente explosão. Dois dias depois foi novamente procurado por Constant, já em nome do Marechal Deodoro da Fonseca, quando ficou acertada uma reunião, à qual foram os principais líderes do movimento: Quintino Bocaiúva, Francisco Glicério, Aristides Lobo, o coronel Solon, além do próprio Benjamin Constant. Articulava-se o gabinete que assumiria o governo com a República. Rui foi convidado a assumir a pasta da Fazenda, caso fosse vitoriosa a revolução<sup>6</sup>.

Rui aceitou o encargo não porque fosse republicano ferrenho (era republicano do dia seguinte, segundo suas próprias palavras). Sua luta era, de imediato, pelo federalismo<sup>15</sup>:

*“Eu quisera que a República viesse depois da federação, e predissera ao trono a revolução, se ele não se refugiasse na idéia federalista. Foi, pois, a monarquia, foi o partido liberal que impeliu os fatos ao pior dos dois resultados. Anunciando o encadeamento lógico, a sucessão fatal dos acontecimentos, eu sinceramente queria servir à minha pátria, acautelando o império contra a sua queda prematura. Meu papel na imprensa não era a capa de uma trama nas trevas. Era a expressão da lealdade de um lutador franco, que ainda não considerava chegada a vez da República, mas que a via irromper necessariamente, intempestivamente, por obra da monarquia. Não conspirei. Adverti, e predisse. Ainda aí não fui um homem de ambição: fui um homem de consciência. Se outros a tivessem colocado um pouco acima dos interesses de partido, a monarquia federalizada estaria preparando lentamente o país para a transição republicana, mais madura e mais benfazeja.”*

A República nasceu, então, de um esforço conjugado de civis e militares, embora tenha havido participação decisiva dos militares, liderados por Deodoro da Fonseca, os quais a teriam proclamado mesmo sem a ajuda dos civis<sup>23</sup>.

Como um dos mentores do movimento que desaguou na República e por seu apoio às causas militares, Rui Barbosa foi convidado por Deodoro para exercer a pasta da Fazenda no Governo Provisório e, interinamente, a da Justiça.

Dias após proclamada a República, o marechal Deodoro nomeou uma comissão de cinco membros para elaborar o projeto de uma nova Constituição. Em maio de 1890, a comissão apresentou proposição que, depois de discutida em reuniões ministeriais, com os trabalhos de revisão entregues a Rui Barbosa, foi aprovada em 22 de junho, sendo publicada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil.

Merece registro a simplicidade com que se tratou da revisão do texto constitucional. Simplicidade natural com que se tratavam as coisas à época. As ditas reuniões ministeriais ocorriam na residência de Rui, na praia do Flamengo, e assim se processavam, nas palavras do próprio Rui Barbosa, consignadas em seu *Manifesto à Nação*<sup>16</sup>:

*“Diariamente me davam suas excelências a satisfação de reunir-se em minha casa, às duas horas da tarde, ali colaboravam todos comigo até as cinco e meia e, depois de jantarmos juntos ali mesmo, dirigíamo-nos, reunidos, ao Itamaraty, onde eu, por delegação de todos os meus colegas presentes, funcionava no caráter de seu vogal perante o chefe do Estado, justificando, como intérprete do pensamento deles, o nosso projeto constitucional. Isso durante 12 ou 15 dias. Assim se fez a Constituição.”*

O projeto original, oriundo da *Comissão dos Cinco*, não fazia menção ao Tribunal de Contas.

Face à mudança política e administrativa do país, com a República atravessando o que ele denominou de *“maré de idéias generosas”*, Rui Barbosa julgou oportuno reacender as esperanças de dotar a Nação de um tribunal de contas independente<sup>2</sup>. Para tanto, procurou consolidar as diversas correntes de pensamento sobre órgãos semelhantes existentes na Itália, França, Bélgica, Estados Unidos, entre outros, e baseou-se, principalmente, no antigo e aqui já mencionado projeto de Alves Branco, adormecido desde 1845, para apresentar, ele próprio, projeto de sua autoria, criando o Tribunal de Contas.

#### 4. O TRABALHO DE RUI BARBOSA NA INSTITUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Na memorável exposição de motivos do decreto instituidor do Tribunal de Contas, Rui deixou o seguinte registro<sup>20</sup>:

*“O Governo Provisório, no desempenho de sua missão que tomou aos ombros, propôs ao País uma Constituição livre, que, para firmar as instituições democráticas em sólidas bases, só espera o julgamento dos eleitos da Nação. Outras leis vieram sucessivamente acudir aos diversos ramos da atividade nacional que só dependiam desse concurso, para produzir seus benéficos resultados em proveito do desenvolvimento comum.*

*Faltava ao governo coroar a sua obra com a mais importante providência, que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes.*

*Referimo-nos à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar- lhe o curso traçado.*

*Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos.*

*O primeiro dos requisitos para a estabilidade de qualquer forma de governo constitucional consiste em que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós e revista o caráter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes.*

*Cumpra acautelar e vencer esses excessos, quer se traduzam em atentados contra a lei, inspirados em aspirações opostas ao interesse geral, quer se originem, e são estes porventura os mais perigosos, em aspirações de utilidade pública, não contidas nas raías fixadas à despesa pela sua delimitação parlamentar (...)*

*Cumpra à República mostrar, ainda neste assunto, a sua força regeneradora, fazendo observar escrupulosamente, no regime constitucional em que vamos entrar, o orçamento federal.*

*Se não se conseguir este desideratum; se não pudermos chegar a uma vida orçamentária perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a Pátria, e organizado o futuro.*

*É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso em seu mecanismo e fraco na sua execução.*

*O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado, em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.*

*Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças”.*

Nesse raciocínio de Rui Barbosa, o Tribunal de Contas situava-se fora dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, nem acima nem abaixo de nenhum deles, sem subordinação ou dependência, colocado em posição autônoma, como um mediador independente entre os três poderes da República<sup>19</sup>.

O Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, assinado pelo Marechal Deodoro, Chefe do Governo Provisório e por Rui, então Ministro da Fazenda, tinha a composição e as atribuições da Corte de Contas, prevendo a expedição de regulamento posterior pelo Ministro da Fazenda, regulamento que traria maior detalhamento da competência, organização e função daquele Tribunal. O decreto dispunha ainda que os funcionários do Tribunal de Contas, nomeados pelo Presidente da República, estariam sujeitos à aprovação pelo Senado e teriam as mesmas garantias dos membros do Supremo Tribunal Federal, tendo também direito a voto deliberativo sobre matérias submetidas à apreciação da Corte de Contas.

Quaisquer atos do Poder Executivo geradores de despesa, deveriam passar pela apreciação prévia do Tribunal, que os aprovaria ou faria o seu registro “sob reserva”, levando o fato, naquele último caso, ao conhecimento do Poder Legislativo. O Tribunal faria exame mensal das contas públicas e revisão anual, concedendo quitação aos responsáveis ou condenando-os ao recolhimento de débitos. O decreto criava, ainda, uma estrutura de funcionários administrativos, alguns com direito a voto consultivo, a fim de auxiliar o Corpo Deliberativo do Tribunal.

Estava criado, então, em 1890, graças a Rui Barbosa, o Tribunal de Contas. Rui, designou, em seguida, uma comissão para elaborar o projeto de regulamento do novo tribunal.

Vale lembrar aqui<sup>23</sup> o trabalho do Ministro do Tribunal de Contas da União, Rubem Rosa, que fez em 1949 visitas à Casa de Rui Barbosa, no Rio de Janeiro, para obter documentos e uma cópia do retrato do patrono, com vistas à sua colocação na Sala das Sessões.

Assim, em sessão especial de 5 de novembro daquele ano, comemorativa do primeiro centenário de nascimento de Rui Barbosa, o Tribunal instalou solenemente na Sala das Sessões o retrato de Rui Barbosa e também foi registrado em ata o ofício do diretor da Casa de Rui Barbosa informando que a caligrafia do projeto datado de 7 de novembro de 1890, na exposição de motivos, a partir da página doze, era indubitavelmente do próprio punho de Rui Barbosa. Essas informações mostram que Rui, embora extremamente ocupado no Ministério naqueles primeiros anos da República - tratando da reforma bancária e da revisão do texto constitucional, entre outras questões - trouxera seu esforço pessoal à criação do Tribunal de Contas.

O Decreto nº 966-A inspirava-se no antigo projeto de lei apresentado em 1845 por Manoel Alves Branco, já aqui citado, conforme se deduz das palavras de Rui Barbosa, na exposição de motivos que precedeu o decreto, onde elencou<sup>8</sup> as seguintes necessidades:

a) de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana em sua missão de prover às necessidades públicas, mediante o menor sacrifício dos contribuintes;

b) de fazer dele uma lei uma força da Nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousarem perturbar-lhe o curso normal;

c) de instalar no País o hábito da fiel execução orçamentária e de suprir o então vigente sistema de contabilidade orçamentária, defeituoso no seu sistema e fraco na sua execução.

Enaltecendo a fonte inspiradora que fora o projeto de lei proposto em 1845 por Alves Branco, Rui Barbosa referiu-se a ele proferindo as seguintes palavras<sup>20</sup>:

*“A idéia adormeceu na mesa da Câmara, no sono de que raramente acordavam as idéias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos à liberdade da politicagem eleitoral. E deixou quarenta e cinco anos a Monarquia entregue o grande pensamento ao só protetor dos arquivos parlamentares”.*

Na Assembléia, continuava sob exame a Constituição decretada pelo Governo Provisório, que ainda não tinha menção ao Tribunal de Contas.

Por intermédio de proposta do senador pernambucano José Hygino Duarte Pereira, surgiu a emenda aditiva<sup>4</sup>:

*“A Comissão propõe também a criação de um Tribunal de Contas...incumbido de liquidar as contas da receita e despesa da União e de verificar a legalidade delas, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional; tem a Comissão por fim tornar uma realidade a fiscalização da arrecadação e emprego das rendas federais, preenchendo assim uma das notórias lacunas da nossa organização financeira, e seguindo o exemplo de outras nações cultas onde existem tais tribunais constituídos em condições de completa independência.”*

A proposição foi aprovada e, em consequência, veio o Tribunal de Contas a ser institucionalizado pela Primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 24 de fevereiro de 1891, inspirada no modelo da Constituição dos Estados Unidos da América, que trazia<sup>19</sup> em seu artigo 89, no Título V – Disposições Gerais:

*“É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legitimidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros desse tribunal serão nomeados pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão seus lugares por sentença.”*

A matéria referente às contas públicas estava abrigada no art. 34 da Carta, que estipulava competir privativamente ao Congresso Nacional orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.

Assim<sup>19</sup>, confrontados os dois dispositivos, as contas seriam tomadas pelo Congresso, com base no exame realizado pelo Tribunal de Contas. Este, por sua vez, em seu relatório anual apontaria a situação da Fazenda Nacional, mencionando os abusos e omissões verificadas em cada exercício financeiro encerrado.

O Tribunal era, portanto, órgão de cooperação do Poder Legislativo, auxiliar do Congresso Nacional, que em nome do legislador e por conta dele procedia.

Anos depois, em artigo publicado no jornal *A Imprensa*, edição de 10 de dezembro de 1900, Rui Barbosa criticou a Carta - que, segundo a História, é obra quase toda sua - por instituir um órgão que já havia sido criado. Dizia ele que deveria ela expressar “*é mantido*” em lugar de “*é instituído*”, posto que o Tribunal era preexistente à Constituição, através do decreto de sua lavra já aqui estudado. Desse artigo<sup>17</sup>, vale extrair os irônicos trechos abaixo :

*“Ia a Constituinte reforçar o júri com a sanção constitucional. Ia abolir constitucionalmente a pena de morte. Ia decretar, no pacto fundamental, a substituição da guerra pelo arbitramento. Natural era que lhe sorrisse também, como um atavio mais para as galas da sua obra, a inovação fiscal destinada a cortar os abusos do governo contra o orçamento. Enlevou-se, pois, no Tribunal de Contas. Dir-se-ia que se tomara por ele até de ciúmes. Quisera tê-lo criado, para não ter, nesse merecimento, rivais. Tal satisfação do amor próprio não lhe permitia omitir-se ao fato oficial da preexistência dessa instituição; tudo podem, porém, as constituições. A de 1891 eliminou o fato, graças a uma pia mentira. ‘É instituído’ diz, ‘um Tribunal de Contas’, quando, se houvesse de ser veraz, como especialmente das constituições se deve supor, teria que dizer, como a respeito do júri: ‘É mantido’.”*

Completando seu raciocínio, Rui Barbosa expressou-se como se quisesse demonstrar a desnecessidade da inserção do Tribunal de Contas no texto constitucional:

*“Entrava, porém, assim com o alvoroço de grandes zelos e esperanças a nossa Constituição no exigüíssimo grupo das que se esmeraram em ungir o Tribunal de Contas com esse sacramento de reverência e perpetuidade. É o que só se dá na Bélgica, na Holanda, na Prússia, na Grécia e no Japão. Bastou aos demais Estados a lei ordinária para fundarem uma garantia que, presentemente, por consenso universal, se tem como da essência da proibidade administrativa no sistema dos governos populares. Quisemo-la nós revestida com o manto da soberania constituinte. Mas para quê? Para entrar imediatamente a sofrer do enguiço em que têm deperdido, enxovalhadas, todas as fundações constitucionais da era republicana.”*

O Ministro Ivan Luz, do Tribunal de Contas da União, no 85º aniversário de instalação do Tribunal, a 17 de janeiro de 1978, à época ainda ocupando o cargo de procurador-geral, comentou<sup>20</sup>, sobre a menção “*é instituído*” em lugar de “*é mantido*”, no texto constitucional:

*“Será sempre útil para seu melhor conhecimento relembrar as intenções do legislador republicano ao criá-la (a instituição), elevando-a à categoria de órgão constitucional, logo ao ensejo da elaboração da primeira constituição do novo regime. É que, na verdade, de imediato se aperceberam os constituintes de 1891 de que o decreto do Governo Provisório, de 7 de novembro de 1890, que criara o Tribunal*

*pela mão de Rui, não seria forma permanente que correspondesse à importância de suas funções, ademais de o deixar exposto às vicissitudes e às paixões do poder, assim como à arremetida destruidora dos que não se conformassem com uma vigilância superior, politicamente neutra, sobre a aplicação de recursos compulsoriamente tirados ao povo. Daí o aditivo proposto pela comissão do Congresso,...e que se transformaria no art. 89 da primeira Constituição republicana.*

*A preocupação de dar à aspirada instituição um berço constitucional assim cercado por muralhas, se não inexpugnáveis, como testifica a história, ao menos de mais difícil arremetida, reponta forte nos que dela então cuidaram. A criação, por decreto, do Tribunal, correspondia à urgência com que desejava a República instituí-lo, nunca à intenção de Rui de minimizá-lo pela origem legal,...*

*Essas foram, pois, as intenções que presidiram a criação do Tribunal e que lhe deram a eminência correspondente às altas funções que deveria desempenhar, colocado na cimeira do edifício constitucional levantado pela República, entre os poderes sem ser um deles e sem a qualquer deles estar submisso.”*

Em que pese a polêmica, conforme registraria a história foi a inserção no texto constitucional que conferiu estabilidade ao Tribunal de Contas, assegurando-lhe permanência a despeito de insatisfações e contrariedades que viria criar aos governos, consolidando, afinal, a própria intenção de Rui Barbosa, que inegavelmente merece ser chamado de Patrono da Corte de Contas brasileira, pois condensou as idéias anteriores e deu o respaldo legal para a materialização do Tribunal de Contas, mesmo com a controvérsia sobre a redação do preceito constitucional.

## 5. OUTRAS AÇÕES DE RUI BARBOSA NO CAMPO DO CONTROLE DO DINHEIRO PÚBLICO

### **5.1. A participação de Rui na fase das primeiras resistências ao Tribunal de Contas e de oposição a Deodoro**

À época da promulgação da Constituição, Rui Barbosa já havia deixado o governo. Deixou marcas inconfundíveis na Administração e apesar de haver sido o homem forte de Deodoro e vice-chefe do Governo Provisório por decreto, afastou-se na histórica demissão coletiva do ministério, em fevereiro de 1891.

Desde o princípio enfrentou forte oposição que partia até mesmo de dentro do ministério que integrava, e que fora originada no movimento contra a reforma bancária processada por meio dos decretos de 17 de janeiro de 1890.

Foram tantas as investidas contra ele que mereceu de Quintino Bocaiúva a alcunha de *pára-raios do Governo Provisório*<sup>23</sup>. Na Fazenda enfrentou dura resistência ao procurar deslocar o eixo da economia da agricultura para a indústria, através do *Encilhamento*, fase que será estudada em capítulo adiante.

O que prendia Rui Barbosa ao Governo era o desejo de concluir a elaboração da Constituição. Consta que, aprovado o projeto e assinado o decreto, tratou-se de persuadir Rui Barbosa a permanecer no governo, tendo partido do próprio marechal

Deodoro um “*apelo ao patriotismo do Sr. General Rui Barbosa, no sentido de continuar o mesmo no Governo, sejam quais forem as exigências em contrário*”.

A demissão coletiva do ministério teria sido provocada pela repercussão de carta-parecer, de autoria de Rui Barbosa, datada de 17 de janeiro de 1891, na qual, escusando-se por não poder comparecer à conferência ministerial agendada para aquela noite, expunha ao Governo Provisório suas idéias, contrárias às de Deodoro, sobre as diversas reformas projetadas para o país, especialmente a questão do saneamento da capital.

Daí o próprio Rui Barbosa, em discurso proferido no Jornal do Comércio, em 1895, ter dito que a dissolução do ministério de Deodoro, registrada oficialmente em fevereiro de 1891, ocorrera, em verdade, a 21 de janeiro. Isto é, fora conseqüência direta daquela reunião de 17 de janeiro.

Embora já estivesse Rui Barbosa afastado do governo, a comissão por ele designada prosseguiu na elaboração do regulamento do Tribunal de Contas. Suas primeiras atribuições apareceram na Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, assinada por Deodoro, que determinou a extinção do Tribunal do Tesouro, quando fosse o Tribunal de Contas constituído.

Aquele seria um dos últimos atos de Deodoro. O Marechal impôs ao país medidas impopulares e desastrosas, não se conformando em governar nos da Constituição, agravando a crescente insatisfação do Legislativo em relação ao Executivo e culminando na medida arbitrária de Deodoro, dissolvendo o Congresso em 3 de novembro de 1891<sup>6</sup>.

A separação do bloco único republicano era iminente. Havia competição no governo, com Deodoro de um lado, com passado monarquista, e os republicanos paulistas do outro, liderada por Prudente de Moraes, na presidência do Senado, já aliados ao próprio vice-presidente da República, Floriano Peixoto. A esse cenário aliou-se um movimento legalista contra Deodoro, vindo dos estados e dos militares. Pressionado, o presidente renunciou, a 23 de novembro de 1891, assumindo em seu lugar Floriano Peixoto.

Floriano, que realizaria um governo em constante conflito com as leis, logo ao aceitar a Presidência da República redigiu um manifesto à nação, em 23 de novembro de 1891, no qual mencionou<sup>24</sup>:

*“...a Administração da Fazenda Pública, com a mais severa economia e a maior fiscalização no emprego da renda do Estado, será uma das minhas maiores preocupações. Povos novos e onerados de dívidas nunca foram povos felizes, e nada aumenta mais as dívidas dos Estados do que as despesas sem proporção com os recursos econômicos da nação,...o que produz o desequilíbrio dos orçamentos...”*

Apesar do discurso forte e impressionante e de já poder contar com o auxílio do Tribunal de Contas naquela que considerava uma de suas maiores preocupações, o Marechal Floriano Peixoto, logo ao assumir a Presidência da República, demonstrava paradoxalmente pouco apreço pelo recém-criado órgão.

Em 1892, houve acalorados debates no Congresso Nacional sobre o alcance do Tribunal, em face dos extensos poderes previstos nos projetos anteriores.

Já criado e com atribuições constantes em linhas gerais da Lei nº 23, de 1891, o Tribunal de Contas não existia de fato. A principal resistência à sua instalação partia do próprio Floriano Peixoto e do Ministro da Fazenda que sucedera Rui Barbosa e parecia não lhe manter as idéias, Tristão de Alencar Araripe, o qual obstruiu o projeto de regulamentação da Lei nº 23.

Coube, então, a seu sucessor na Fazenda, ministro Rodrigues Alves, a apresentação de novo projeto visando à regulamentação. Com duras críticas por violar a independência atribuída ao Tribunal pela Constituição, mais uma vez frustrou-se a tentativa.

Em meio às discussões, foi decisiva a ação do tenente-coronel Innocência Serzedello Corrêa, um dos fundadores da República, que ocupou a pasta depois de Rodrigues Alves.

Assumindo o Ministério em agosto, Serzedello conseguiu, rapidamente, por força da amizade que desfrutava junto a Floriano, a expedição do Decreto-Provisório nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, que veio em substituição ao Decreto nº 966-A, de Rui Barbosa. Regulamentava a Lei nº 23 de 1891 e se transformou no primeiro regulamento do Tribunal de Contas, dotando a instituição de um presidente e quatro diretores, todos com direito a voto, um deles representante do Ministério Público.

O Decreto nº 966-A tinha adotado o exame prévio com veto limitado, podendo o presidente da República ordenar o registro de ato, sob protesto, enquanto o novo adotou o veto absoluto ao registro de autorizações de despesas, com restrição, limitada aos casos de verba esgotada, impropriedade de classificação e inexistência de previsão orçamentária.

## **5.2. A instalação concreta do Tribunal de Contas, os primeiros atos, a oposição inicial a eles e a presença de Rui Barbosa nesta fase**

A instalação do Tribunal de Contas ocorreu a 17 de janeiro de 1893, terça-feira, às 11 horas da manhã, na ala direita do terceiro andar do casarão onde funcionavam o Ministério da Fazenda e o Tesouro Nacional, situado na antiga Rua do Sacramento, depois Avenida Passos, na cidade do Rio de Janeiro, prédio demolido em 1938<sup>25</sup>.

Presente à solenidade, Serzedello Corrêa proferiu célebre discurso felicitando *“o país e a República pelo estabelecimento de uma instituição que será a garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos”*<sup>20</sup>.

Em seguida à fala do Presidente do Tribunal, Manoel Francisco Correia, o representante do Ministério Público, Dídimo Agapito da Veiga Júnior, disse não enxergar no Tribunal de Contas senão o auxiliar do governo na fiel execução da lei orçamentária, prendendo-se, assim, *“à tradição grandiosa legada por Manoel Alves Branco, autor do projeto que veio a servir de inspiração a Rui Barbosa, que muito havia concorrido para que aquele momento se tornasse realidade”*<sup>9</sup>.

Na sessão de 25 de janeiro de 1893, foi negado registro a dois pedidos de verba constantes do aviso expedido pelo Ministério da Guerra, um por falta de crédito e o outro por ser superior à quantia legislativamente concedida. Foi a primeira participação ativa do Tribunal no controle dos atos de gestão da administração pública. Convém lembrar que, pelo regulamento do Decreto nº 1.166, de 1892, o controle era exercido *a priori*.

Era de se esperar, porém, que com amplos poderes, inclusive de veto impeditivo absoluto, o Tribunal viesse a ser muito combatido.

O episódio mais crítico<sup>6,23,25</sup> da principiante história do Tribunal foi em abril de 1893, quando Floriano Peixoto determinou ao Ministro da Viação, Limpo de Abreu, que nomeasse Pedro Paulino da Fonseca, irmão do antecessor Deodoro da Fonseca, pagando-lhe um conto de réis por mês. O Tribunal de Contas, reputando o ato como ilegal, por ausência de dotação orçamentária, negou-lhe o registro.

O acontecimento desagradou Floriano, que mandou chamar o Ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, perguntando se já havia no país quem mandasse mais do que ele, em alusão ao Tribunal. Serzedello respondeu com tranqüilidade:

“Não. Superior a V.Ex.<sup>a</sup>, não. Quando V.Ex.<sup>a</sup> está dentro da lei e da Constituição, o Tribunal cumpre as suas ordens. Quando V.Ex.<sup>a</sup> está fora da lei e da Constituição, o Tribunal lhe é superior. Reformá-lo, não podemos. O meu colega não podia criar lugar para dar a Pedro Paulino. Só o Congresso poderia fazê-lo. Portanto, o que realizou foi ilegal.”

Floriano, pouco depois, enviou ao Ministro minuta de decreto modificando o sistema de registro, impondo ao Tribunal o registro sob protesto.

Em famosa correspondência datada de 27 de abril de 1893, dirigida a Floriano Peixoto, Serzedello, em defesa do Tribunal, demitiu-se da Pasta, dando o Tribunal como “...um recurso que tinha eu contra os meus próprios erros.” E completou:

“Esses decretos anulam o Tribunal de Contas, o reduzem a simples chancelaria do Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós os sabeis — é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Pelo que venho de expor, não posso, pois, Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.”

Foram atos corajosos aqueles, tanto o do Tribunal de Contas, como o de Serzedello Corrêa, uma vez que em passado recente já havia ele ameaçado o Supremo Tribunal Federal quando Rui Barbosa, já não mais integrante do governo, requereu *habeas corpus* em favor dos presos políticos - entre os quais se encontravam militares, jornalistas, intelectuais e congressistas - ocasião em que Floriano teria comentado, sarcástica e ameaçadoramente<sup>19</sup>:

“Se os juízes do Tribunal concederem *habeas corpus* aos políticos, eu não sei quem amanhã lhes dará o *habeas corpus* de que, por sua vez, necessitarão...”

Aquela era uma situação contra a qual Floriano não podia lutar. O Tribunal de Contas estava na Constituição de 1891 e como órgão de auxílio ao Poder Legislativo

mantinha sua competência para liquidar as contas da receita e da despesa, antes de serem elas prestadas ao Congresso Nacional. Estavam consolidados a República e o Tribunal de Contas.

Sobre a resistência inicial à Corte de Contas, Rui Barbosa, em artigo no jornal *A Imprensa*<sup>15</sup>, declarou:

*“A experiência não mostrara aos estadistas republicanos a incomodidade acintosa de tal guarda entre arcadas do Tesouro e o gabinete dos Ministros. O executivo nunca se acostumou a esse freio. Reguingando contra ele por todos os meios, só o não tem iludido, quando absolutamente o não pode. Nos tempos da ditadura florianista, a existência da instituição correu os maiores perigos, e não teria resistido às porfiadas lutas com os secretários do Marechal, se, de um lado, a constitucionalidade solene da instituição não obrigasse o poder a respeitá-lo ao menos a forma exterior, e, do outro, não houvesse na habilidade inesgotável dos nossos praxistas administrativos tantos meios de ladear os embaraços, ou arrostá-los impunemente. Mais de uma vez, a firmeza dessa magistratura salvadora foi energeticamente argüida, pelos ministros, de anárquica, rebelde, conspiradora, inspirada em sentimentos suspeitos à ordem atual, incompatível com as necessidades da administração. Se bastasse um pontapé legislativo, para acabar com ela, a pobre entidade constitucional muito há que teria, talvez, caído a uma bem-aplicada gambérria do governo onipotente”.*

### **5.3. A confirmação de idéias de Rui com a mudança do Sistema de Contabilidade Pública**

Rui Barbosa, na exposição de motivos que apresentou em 1890 para justificar a criação do Tribunal de Contas alertava<sup>2,23</sup>:

*“... manca e impotente será, porém, a instituição planejada, se a não acompanhar a reforma geral do nosso sistema de contabilidade pública. Entre nós, a esse respeito, a prática assim como a teoria estão atrasadíssimas. Dessa ciência, por assim dizer, da escrituração fiscal e verificação das contas administrativas...nada se conhece entre nós. Se desse melhoramento não curarmos com afinco e prontidão, o Tribunal de Contas degenerará ao nascedouro e a publicidade parlamentar nunca penetrará seriamente no labirinto da contabilidade administrativa, onde se refugiam as mais graves responsabilidades de todos os governos.”*

A principal falha verificada no sistema de contabilidade pública do País era a diferença de escrituração entre os regimes do Tribunal de Contas e da Contadoria-Geral da República. O Tribunal, adotou o regime de escrituração de escrita sintética, realizada por despesa registrada ou por distribuição pelos departamentos e órgãos do governo, anotada conforme os avisos dos ministérios. Esse modelo enfrentava a ausência de conformidade com os extratos recebidos regularmente do Banco do Brasil e com o trabalho desenvolvido pela Contadoria-Geral da República, onde as despesas eram contabilizadas quando efetivamente pagas, enquanto a despesa ordenada pelo ministério, escriturada pelo Tribunal, poderia não ser paga.

A reforma necessária viria em 1922, com a instituição do novo Código de Contabilidade Pública e a implantação do exame e registro pelo empenho da despesa<sup>9</sup>.

#### 5.4. O Ministério Público e o apoio de Rui Barbosa ao Parquet

O Ministério Público convive junto a esta Corte, desde os seus primórdios, como defensor dos interesses da Administração, da Justiça e da Fazenda Nacional. De uma postura inicial passiva, o Ministério Público, na figura de seu ex-Procurador-Geral, Dr. Alfredo Valladão, posteriormente Ministro do Tribunal, passou a uma atuação mais marcante, a partir do episódio em que o Ministério da Fazenda, no início do século XX, firmara um “contrato por correspondência” com a empresa Vitor Uslander & Cia. para o fornecimento de moedas de prata.

Alfredo Valladão, representou, junto ao Plenário, em sessão de 27 de junho de 1913, contra o contrato<sup>6</sup>:

*“Tomando conhecimento da promoção do Ministério Público relativa ao contrato por correspondência celebrado entre o Ministério da Fazenda e Vitor Uslander & Cia., para fornecimento de prata amoeada (...), houve por bem o Tribunal de Contas deixar de tomar conhecimento, considerando-o inexistente por não ter o governo nem publicado nem remetido o contrato no prazo legal”.*

Tal decisão contou com o apoio de Rui Barbosa que, no Senado, na sessão de 28 de agosto de 1913, proferiu os seguintes termos<sup>24</sup>:

*“Eu quero que as minhas palavras, ao entrar no exame desta matéria, sejam de reverência profunda ao grande magistrado daquele Tribunal, cuja cabeça não se submeteu às exigências da prevaricação, que saberá elevar a sua dignidade acima do nível dos negócios em que a República flutua mais afogada, a beber água e a pedir às almas caridosas que a salvem do sossobro iminente na vasa em que o fundo dessas águas apodrece. Ainda não se perdeu tudo.*

*Nesta época de atentados contra o Tesouro, quando quatro ou cinco homens de bem, fortes no seu dever, crentes na lei que os protege, seguros da consciência que os arma, sacodem a cabeça a requisições indignas dos interesses que os obsediam, para mostrar ao estrangeiro que o povo brasileiro não é essa massa essencialmente venal, caracterizada pelo depoimento do Cônsul de Leipzig, quando em juízo uma vez declarou que a venalidade de todos os brasileiros era um fato muito conhecido. Não: ainda há juízes no Brasil.*

*A despeito de todas as ameaças, malgrado a revolta que contra eles se pronuncia, apenas a sua independência entra a se afirmar por atos de resistência séria ao poder.*

*Ainda há juízes, homens limpos, almas austeras, cabeças dignamente erectas, consciências livres, brasileiros sãos, homens a quem se pode apertar a mão sem condescendência, homens cuja presença limpa a atmosfera pública e que, se Deus houvesse de baixar hoje à terra com alguns daqueles flagelos antigos dos tempos bíblicos, bastariam talvez para salvar a nossa cidade do cataclisma que ela merece”.*

A atitude de Alfredo Valladão contribuiu para solidificar a posição e independência do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, tanto assim que, posteriormente, o Decreto nº 3.421, de 12 de dezembro de 1917, estabeleceria que o representante do Ministério Público somente poderia ser demitido em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo<sup>23</sup>.

## 6. TRÊS QUESTÕES POLÊMICAS SOBRE A ATUAÇÃO DE RUI BARBOSA NAS ÁREAS DE JUSTIÇA E DE CONTROLE DO DINHEIRO PÚBLICO

### 6.1. O encilhamento

Uma falha atribuída a Rui Barbosa é a responsabilidade pelo *encilhamento*, movimento de especulação financeira com auge nos primeiros anos da República (1890 a 1891) e que marcou a história econômica do país.

Machado de Assis, com seu característico estilo irônico, descreveu o que foi a euforia do período<sup>22</sup>:

*Cascatas de idéias, de invenções, de concessões rolavam todos os dias, sonoras e vistosas para se fazerem contos de réis, centenas de contos, milhares, milhares de milhares de milhares de contos de réis. Todos os papéis, aliás ações, saíam frescos e ternos do prelo. Eram estradas de ferro, bancos, fábricas, minas, estaleiros, navegação, edificação, exportação, importação, ensaques, empréstimos, todas as uniões, todas as regiões, tudo que esses nomes comportam e mais o que esqueceram.*

Encilhamento deriva de encilhar, apertar o cavalo com as cilhas (correias ou cintas de montaria). O movimento passou à História com esse nome por analogia à nomenclatura turfística, no sentido de etapa onde se dão os últimos retoques nos cavalos de corrida, antes de se disputarem os páreos, em comparação à disputa entre as ações das empresas na Bolsa do Rio de Janeiro, com valorização crescente, avidamente compradas pelo público, prática alimentada pelas emissões de papel-moeda, configurando um cenário de período de hiperinflação.

Estudiosos de nossa história econômica sempre souberam que a crise do encilhamento vinha de antes, nascendo com a abolição da escravatura, após a qual os fazendeiros passaram a ter necessidade de mais dinheiro para pagar a mão-de-obra que substituiu o escravo. Por conta de safras futuras, os fazendeiros queriam mais dinheiro dos comissários, os quais pressionavam por mais moeda circulante<sup>12</sup>.

Empréstimos de milhões de libras foram levantados na praça de Londres e, poucos depois da Proclamação, a 18 de dezembro de 1889, O Jornal do Comércio, do Rio, publicava<sup>22</sup>:

*Não há quem ignore o descomunal desenvolvimento que tiveram as transações da bolsa no trimestre de agosto a outubro (1889). Títulos houve que, sem nenhum fundamento ou explicação plausível, subiram a 30% em um dia e 150% em um mês. A cada passo se anunciavam fortunas feitas em poucas semanas, às vezes em poucos dias. Pessoas, que jamais se tinham envolvido na compra e venda de títulos, apressaram-se em apurar suas economias, para aproveitar a ocasião, cedendo ao contagioso entusiasmo, despertado pelos contos fantásticos que á surdina se propalavam na rua da Alfândega.*

Era o mesmo quadro que Machado de Assis enxergou e que preocupou alunos da Escola Militar da Corte, que, em mensagem a Benjamin Constant, de 26 de outubro de 1889, declararam<sup>7</sup>:

*Mestre! (...) este espetáculo constante é quadro tão revoltante que a pena recusa descrever; esse movimento monetário que nada explica, transformando a capital do Império em novo Mônaco.....*

Confirmando a antecedência do fenômeno à gestão de Rui Barbosa na Fazenda, temos este artigo para a Década Republicana do insuspeito Visconde de Ouro Preto, chefe do último gabinete monárquico<sup>12</sup>:

*Este escrito, porém, é um trabalho de boa-fé, nele não se disfarça, nem se atenua a verdade. Não constataremos que a especulação, ou antes a agiotagem (pois a especulação, restrita a certos limites, é lícita e profícua) começou a desenvolver-se na praça do Rio de Janeiro, ainda sob o Império.*

Se a crise econômica do encilhamento não nasceu com a República, por que ficou ligada ao Ministro da Fazenda do Governo Provisório? Sustenta Aliomar Baleeiro<sup>3</sup>, que o modelo de Rui na Pasta foi Hamilton, Secretário do Tesouro quando Washington foi eleito Presidente dos Estados Unidos, com a seguinte semelhança de providências:

*(...) a) a necessidade de fortalecer financeiramente a União em face de estados que pretendiam os melhores quinhões na discriminação das rendas públicas; b) fundação de poderoso banco nacional emissor, contrariada pelas aspirações regionais tendentes à pluralidade de órgãos investidos de autorização para emissões de bilhetes bancários; c) a compreensão de que a estrutura financeira deveria assentar na confiança popular dos títulos da dívida pública e em abundantes fontes de receita, que assegurassem o equilíbrio orçamentário; o firme desejo de incentivar a riqueza mobiliária, contrabalançando o predomínio da aristocracia rural na direção política do país; e) vincular à República, por uma solidariedade de interesses, a essas classes compostas de industriais, banqueiros, comerciantes, portadores de apólices e pessoas, em geral, presas à atividades urbanas.*

Se Rui tinha essas idéias, por que motivo, pelo Decreto nº 165, de 17 de janeiro de 1890, permitiu os bancos emissores regionais, fator sem dúvida inflacionário?

Oscar Bormann<sup>7</sup> assim justifica a medida:

*Forçado pelas circunstâncias, criou Rui Barbosa bancos de emissão, assegurada por apólices da dívida pública, á maneira dos national banks, dos Estados Unidos da América do Norte. O momento não lhe oferece coisa melhor. Mas, precavido, estabeleceu na lei (Decreto nº 165, de 17 de maio de 1890) exigências de tal ordem, que pôde evitar as derramas de papel-moeda, condenatórias do sistema e vaticinadas por muitos. Vale acrescentar que a medida foi tomada em caráter transitório.*

Aliás, o próprio Rui<sup>3</sup> reconheceu que:

*A monoemissão bancária, ao amanhecer da revolução federativa, seria uma provocação a forças, contra as quais não havia poder que lutasse.*

Rui, então, não era favorável à pluralidade da emissão bancária. Adotou-a, provisoriamente, por causa do difícil quadro político e econômico. Ele deixaria claro, em Finanças e Política<sup>3</sup> :

*Na minha luta contra o Ministério Ouro Preto, eu não defendera a pluralidade, senão como o regime prescrito pelo nosso direito positivo. Nos meus primeiros decretos não estabeleci a pluralidade, senão como compromisso com as tendências federalistas, em cujo nome a revolução acabava de fazer-se. Mas nunca elevei semelhante solução à altura de doutrina..*

Herdando do Império uma situação economico-financeira conturbada, Rui, Ministro da Fazenda da recém-proclamada República, viu-se em um momento de excepcional gravidade, como ele mesmo deixou acentuado<sup>22</sup>:

*Um farto afluxo de empresas e transações, que a revolução surpreendera, corriam risco iminente de esboroar-se em vasta catástrofe, assinalando com funesta quebra a iniciação da República. Foi frente a essas perplexidades e sob o aguilhão desses perigos, que recorri à única salvação possível, em semelhante conjuntura: assentar, como os Estados Unidos tinham feito, em circunstâncias análogas e sob a força de iguais necessidades, a garantia do meio circulante sob os títulos da dívida nacional.*

No livro *Advento da Ditadura Militar*<sup>22</sup>, lembrou o Visconde de Ouro Preto que Rui poderia ter tomado outra providência, sacando a descoberto sobre a Europa até cinco milhões de libras esterlinas de um crédito válido por dois anos, que ele, Ouro Preto, conseguira abrir. Porém, esclarece o já citado Oscar Bormann, “quando Rui pretendeu sacar essa quantia, teve como resposta que o contrato estava nulo por haver mudado o ser moral de uma das partes contratantes”, pela Proclamação da República.

Além da inflação monetária, outro fenômeno afligia a jovem República: a especulação da bolsa. Rui, para diminuir-lhe os efeitos, elaborou o decreto de 13 de outubro de 1890, alterando a realização do capital das sociedades anônimas: “dali em diante não se haveriam por definitivamente constituídas as sociedades anônimas senão depois de subscrito por inteiro o capital social e efetivamente depositados em banco, à escolha da maioria dos subscritores, 30% em dinheiro, se maior proporção não estipulassem os prospectos do valor de cada ação”.

Mesmo com o que enfrentou, Rui executou bem o orçamento de 1890, conseguindo aumento apreciável na receita e, além disso, nos quatorze meses em que esteve à frente do Ministério, não levantou empréstimo interno ou externo<sup>7</sup>.

Infelizmente, seu nome ficou ligado de maneira injusta ao fenômeno do encilhamento embora tenha feito tudo que estava ao seu alcance, com as dificuldades políticas daquele momento, para conter a alarmante agitação financeira e de bolsa herdada do Império e que ameaçou a estabilidade da nascente República.

## **6.2. A polêmica sobre a redação do Código Civil Brasileiro**

Como mais um comentário de oposição ao legado de Rui Barbosa, encontra-se aquele de que, na polêmica sobre a redação do Código Civil, a vitória ficou com o mestre baiano Carneiro Ribeiro, já que Rui não revidou á Tréplica com que este respondeu á Réplica.

Carneiro disse realmente a última palavra, mas não cabe, no caso, falar em vencedor nem em vencido, pois a discussão, como se desenrolava, não teria fim. Haveria sempre um exemplo a mais de autor clássico respaldando uma ou outra expressão ou detalhe sintático<sup>22</sup>.

Façamos ligeiro retrospecto dessa discussão que empregou várias gerações de brasileiros.

Em janeiro de 1899, o Ministro da Justiça Epiácio Pessoa designou Clóvis Beviláqua, jovem e talentoso professor da Faculdade de Direito do Recife, para elaborar um projeto de Código Civil Brasileiro.

Em seis ou sete meses redigiu Beviláqua o projeto primitivo. De posse do esboço, Epiácio nomeou a chamada Comissão dos Cinco para revê-lo. Tendo, no final dos seus trabalhos, participação do próprio Clóvis, em novembro seguinte concluiu a Comissão seu relatório e o projeto revisto era encaminhado ao Congresso pelo Presidente da República. Foi, também, distribuído a instituições, tribunais, juristas e governadores, convidados a, em seis meses, remeterem à Câmara as emendas e observações que julgassem cabíveis.

O mandato de Campos Sales expirava em novembro de 1902, e o presidente tinha todo o empenho em aprovar o projeto até lá. Apressou-se o trabalho legislativo com a criação, em 26 de julho de 1901, no âmbito da Câmara, de nova comissão, a Comissão dos Vinte e Um. A matéria, dividida em dezoito partes, foi distribuída pelos membros, e a ordem era abreviar discussões, para que o projeto pudesse ir à sanção presidencial antes daquela data. O resultado dos trabalhos dessa Comissão, que além de rever todo o projeto, examinou as inúmeras emendas e sugestões apresentadas, foi publicado no Diário do Congresso Nacional de 26 de janeiro de 1902, sem satisfazer a nenhuma das correntes em que se dividiam a Câmara e especialistas.

Além de divergências doutrinárias, o trabalho exigia revisão da forma. Desta se incumbiu o Presidente da Comissão, Deputado J. J. Seabra, que resolveu ir à Bahia e pedir a Ernesto Carneiro Ribeiro, antigo professor de Rui Barbosa e considerado sumidade em assuntos de linguagem, que fizesse, com a máxima urgência, a revisão gramatical dos 1832 artigos do projeto, fruto de tantas mãos que não podia apresentar uniformidade e correção de estilo. O mestre executou o trabalho em quatro dias e algumas horas, "à celeridade elétrica de minuto e meio por artigo", como diria depois Rui<sup>5</sup>, tendo contribuído com 77 emendas ao texto.

O Congresso foi convocado extraordinariamente, a partir de 25 de fevereiro, para concluir a discussão da matéria. De volta ao Rio, com a redação revista e emendada por Carneiro Ribeiro, Seabra submeteu-a à Comissão de que era presidente e esta, sem discussão, a apresentou à Câmara como sua, em 27 de fevereiro. Ali, curto foi o debate. Finda a sessão extraordinária em 31 de março, logo o projeto seguia para o Senado, onde o aguardava uma Comissão Especial, presidida por Rui Barbosa, que foi também relator dos respectivos trabalhos.

Poucos dias depois, apresentava Rui seu parecer, a que chamou "a mão d'obra literária" do projeto, trabalho gigantesco de revisão cuidadosa de nada menos de 1814 artigos de lei. Descrevia Rui a sua façanha<sup>21</sup>:

*(...) segui, de um a outro extremo, frase a frase, vocábulo a vocábulo, todo o projeto do Código Civil. Depois de esboçar, nas entrelinhas e à margem do impresso, a minha revisão, lancei-a separadamente por escrito, pondo em cotejo, lado a lado, com o texto original, as modificações por mim alvidradas. Mas era mister ainda justificá-las. Todas? Não podia ser. As mais das vezes são de evidência imediata. Seria demais, inoportável o esforço, além de excessivo o desperdício de tempo e espaço. Deixei, pois que as de primeira intuição por si mesmas se explicassem, limitando-me a comentar, em notas sobpostas a alguns artigos, aos casos mais estranhos, mais curiosos, mais típicos, mais favoráveis à minha tese de que a redação do projeto necessita impreterivelmente de uma revisão geral.*

A repercussão da minuciosa e implacável crítica de Rui foi enorme, como o próprio Clóvis deixou consignado neste tópico:

*O que é esse Parecer sabem-no todos, pois não só os juristas se interessam por ele, senão também os literários e, ainda, os que apenas sabiam ler. Foi uma obra que causou profunda impressão no País. Dizia eu: “O choque violento dessa mole ingente de saber profundo e rude crítica filológica, que, das mãos ciclópicas do senador Rui Barbosa, acaba de ruir fragorosamente sobre o projeto do Código Civil, deixou-me aturdido. E esse foi o estado de espírito geral: o assombro admirativo.”<sup>22</sup>*

Qual a razão de Rui investir violentamente contra a redação do projeto? Primeiro porque, a despeito da revisão do Professor Carneiro Ribeiro- feita em apenas quatro dias- ele apresentava, de fato, inúmeras falhas de linguagem e estilo. Em segundo, porque o senador queria estudar a parte jurídica do trabalho de Clóvis, mas como, para isso, não dispunha de tempo, resolveu afirmar que o projeto (enviado ao Senado em regime de urgência urgentíssima) não podia ser aprovado porque estava muito mal escrito. E em terceiro lugar, porque tinha atração pela tarefa de redigir leis, sendo indispensável, a seu ver, que nelas “a cristalização legislativa apresente a simplicidade, limpidez e a transparência das mais puras formas da linguagem, das expressões mais clássicas do pensamento”<sup>16</sup>.

Acusa-se Rui de, com esse fulminante parecer, e aparentemente por simples questões de linguagem, ter atrasado quatorze anos o Código Civil Brasileiro- que só seria promulgado em 1916- sem haver discutido institutos jurídicos ali codificados, alguns deles que já eram passíveis de revisão. Precisamos, porém, não esquecer de que, graças a isso, o Código de nossa vida civil é uma lei expurgada de imprecisões, obscuridades, solecismos, cacofonias, erros de concordância e de regência, galicismos dispensáveis, ambigüidades e um sem-número de nódoas que poderiam quebrar a pureza vernácula<sup>22</sup>.

A Câmara e o professor Carneiro Ribeiro sentiram-se duramente atingidos pela crítica impiedosa de Rui. A Câmara se defendeu pela palavra do Deputado Anísio de Abreu, com a “Resposta ao Parecer do Senador Rui Barbosa”. E Carneiro Ribeiro produziu as “Ligeiras Observações sobre as Emendas do Dr. Rui Barbosa Freitas á Redação do Projeto de Código Civil”. Estas, bem reduzidas, foram publicadas no Diário do Congresso Nacional de 26 de outubro de 1902<sup>21</sup>.

Seria ingênuo, devido ao justificado orgulho e ao ânimo combativo de Rui, imaginar que ele não reagisse a essas e outras críticas ao seu trabalho. Tendo posto mãos à obra, com competência e afinco, já no dia 10 de outubro de 1903, como suplemento ao seu nº 120, o Diário do Congresso Nacional publicava a Réplica às Defesas da Redação do Projeto de Código Civil da Câmara.

Não só pelo invulgar conhecimento da língua que revelava, mas também pela sua extensão (na edição das Obras Completas, feitas pela Casa de Rui Barbosa, são nada menos de dois volumes de 450 páginas cada um), a Réplica impressionou mais ainda que o parecer. As questões de linguagem eram debatidas com minúcia e embasamento em autores clássicos. O País inteiro concordou com Rui, que afirmou<sup>1</sup>:

*Para bem redigir leis, de mais a mais, não basta gramaticar proficientemente. A gramática não é a língua. O alinhamento gramatical não passa de condição elementar nos exames de primeiras letras. Mas o escrever requer ainda outras qualidades; e, se se trata de leis, naquele que lhes der forma se não de juntar aos dotes do escritor os do jurista, rara vez aliados na mesma pessoa. São as codificações monumentos destinados à longevidade secular; e só o influxo da arte comunica a durabilidade à escrita humana, só ele marmoriza o papel, e transforma a pena em escopro.*

Com a polêmica, o andamento do projeto ficou sobrestado no Congresso e, com o fim do mandato de Campos Sales, o empenho pela aprovação esmoreceu, e somente em 1916 seria ele transformado em lei.

Enquanto isso, em 1905, Carneiro Ribeiro publicou, na Bahia, grosso volume de quase 1000 páginas, que ficou conhecido como Tréplica, embora esta palavra não figure no título. Não eram agora “ligeiras observações”. Ao contrário, tratava-se de trabalho exaustivo, fruto de extensas leituras e vasto conhecimento da língua, realmente à altura da Réplica<sup>21</sup>.

Nesse ano Rui estava preocupado com outros assuntos. Seu mandato de senador era renovado pela Bahia; transformou-se consultor jurídico da The Rio de Janeiro Tramway Light & Power Company Limited; foi contratado pelo estado do Amazonas para defendê-lo contra a União, mergulhava fundo na questão judicial que ficou conhecida como “O direito do Amazonas ao Acre setentrional”. Embora tivesse começado a tomar notas para mais uma vez responder ao seu velho mestre Carneiro, desistiu do intento. De resto, como assinala<sup>25</sup> Luís Viana Filho, “o público não esperou sequer pela tréplica de Carneiro para atribuir ao autor da Réplica uma vitória integral”.

Talvez Rui tenha percebido que aquela discussão seria inócua. Na Réplica, ele já usara todas as armas para sustentar a crítica que, no parecer, fizera ao projeto. Este já sofrera uma revisão cuidadosa de linguagem, estava muito mais aceitável e não havia mais o perigo de ser aprovado em regime de urgência urgentíssima. Afinal, lá estavam as 524 emendas que apresentara ao texto primitivo. Se tivera ou não razão em todas as observações, e se Carneiro Ribeiro, com as suas 77 emendas e mais o que descobrira de discutível nas modificações propostas, também estava ou não apoiado em bons argumentos, eram simples questões acadêmicas e exibição de erudição. Rui preferiu não ir adiante, ou não teve disposição ou vagar para isso.

Note-se, porém, que Rui sempre teve por Carneiro Ribeiro o maior respeito, escrevendo<sup>22</sup>:

*Conheço e acato essa autoridade, que tenho a fortuna de considerar entre os meus primeiros e melhores mestres, contando-me, ainda hoje, entre os seus discípulos mais reverentes.*

Por sua vez, Carneiro Ribeiro continuou a ter pelo antigo aluno admiração, escrevendo, muitos anos depois, no jubileu cívico de Rui, festivamente comemorado em todo o País em 1918<sup>21</sup>:

*A sagração do futuro coroar-te-á o nome celebrado e o século em que vives continuará, por vezes sem conto, a implorar sobre ti as bençãos do céu, reservadas só aos que na terra são verdadeiramente grandes e logram, como tu, a antecipação da imortalidade destinada aos gênios e aos espíritos escolhidos.*

### **6.3. A queima dos "Arquivos da Escravidão"**

Outra deturpação sobre Rui Barbosa é a de que, devido a um despacho seu, quando Ministro da Fazenda, pesquisadores ficaram impossibilitados de estudar a escravidão no Brasil, por terem sido destruídos todos os livros, papéis, registros e documentos existentes no País sobre o assunto.

Trata-se da incineração do que se passou a chamar de "arquivos da escravidão", algo aliás que nunca existiu entre nós.

Em 14 de dezembro de 1890, quando titular da Pasta de Fazenda no Governo Provisório, Rui Barbosa de fato mandou queimar "todos os papéis, livros de matrícula e documentos relativos à escravidão existentes no Ministério da Fazenda"<sup>22</sup>.

Por que essa medida aparentemente ingênua e retórica, que procurava tirar dos nosso arquivos a "mancha social" da escravidão?

Em artigo<sup>14</sup> publicado na edição de O Jornal, Rio de Janeiro, 17 de março de 1946, Américo Jacobina Lacombe mostrou a improcedência da acusação a Rui Barbosa.

Na verdade, o então Ministro da Fazenda, com o aplauso de abolicionistas, mandou incinerar os livros de matrícula de escravos (com base nos quais era calculado o imposto devido pela mão-de-obra escrava) existentes naquele Ministério.

A medida nada tinha de ideológica, era objetiva e prática, pois visava a tornar inviáveis (por ausência de elementos de cálculo) pedidos de indenização formulados pelos fazendeiros inconformados com a Lei de 13 de maio, que abolira a escravidão sem cogitar de qualquer ressarcimento.

Não conseguindo indenização na Monarquia, os fazendeiros prejudicados "pouco a pouco se iam chegando e congoçando com o Governo". E, escreve Américo Jacobina Lacombe<sup>14</sup>, "como era de se prever, em pleno Governo Provisório, organizou-se um banco que tinha por finalidade exatamente a indenização aos antigos senhores de escravos, ou seus herdeiros, tendo à frente um propagandista da República: Anfriso Fialho".

Foi um requerimento desse grupo que motivou o lapidar despacho de Rui Barbosa, depois impresso em letras de ouro, em uma espécie de diploma, oferecido ao Ministro pela Confederação Abolicionista e pertencente ao arquivo da FCRB<sup>25</sup>:

*Mais justo seria e melhor se consultaria o sentimento nacional se se pudesse descobrir meio de indenizar os ex-escravos não onerando o Tesouro- indeferido-11 de novembro de 1890.*

A Circular nº 29, de 13 de maio de 1891, do Ministério da Fazenda, que, executando o despacho de Rui Barbosa, mandou incinerar “sem demora os livros de lançamento e as declarações feitas para a cobrança da taxa de escravos”, foi expedida já pelo seu sucessor na Pasta, Tristão de Alencar Araripe.

Até hoje, porém não se conhece a relação de documentos atirados ao fogo em obediência à ordem ministerial, quer na capital, quer nos estados, havendo dúvida se, em todos eles, a determinação tenha tido cumprimento. No Rio, não há dúvida que houve incineração, segundo se depreende<sup>22</sup> de uma placa de bronze colocada nas antigas dependências do Lloyd Brasileiro, no início da Rua do Rosário, cujos dizeres por certo estão longe de exprimir a realidade: *13 de maio de 1891. Aqui foram incinerados os últimos documentos da escravidão no Brasil.*

Documentos sobre a escravidão há muitos, ainda. Basta pensar nos inventários existentes nos cartórios de todo o País, nos relatórios e estatísticas da Província, nos anúncios de jornal, na correspondência dos antigos senhores, nos inumeráveis papéis que dormem no Arquivo Nacional. Não foi, o ato determinado por Rui Barbosa, que tinha o objetivo de defender a Fazenda, que impossibilitou pesquisas sobre escravidão no Brasil. Numerosos estudos publicados sobre o assunto, por autores quer nacionais e estrangeiros, provam que não falta material.

## 7. ESTUDO DE 25 PENSAMENTOS DE RUI BARBOSA QUE JÁ TRAZIAM UMA VISÃO DAS QUESTÕES E DESAFIOS RELATIVOS AO CONTROLE DO DINHEIRO PÚBLICO

Neste capítulo, apresentaremos vinte e cinco trechos de escritos, projetos e discursos de Rui Barbosa que mostram, na própria fonte, melhor que qualquer exposição teórica, exemplos da visão do Senador sobre questões relativas à Administração Pública, sobre Controle Externo e especificamente sobre o controle do dinheiro público, alvo principal deste ensaio.

Embora, ocasionalmente, alguns dos temas aparentem não ter relação direta com finanças públicas, procuraremos apontar quais os pontos de tangência encontrados com a questão. Nestes exercícios de análise, certamente descobriremos não só o brilho de Rui à época mas também a surpreendente validade de suas afirmações diante de questões muito atuais na área do Controle do Dinheiro Público, especialmente na forma de desafios enfrentados pelas instituições de Controle Externo, Casas que constituíram certamente um dos centros de atenção de Rui, como mostra o seu empenho na criação do atual Tribunal de Contas da União, do qual é Patrono.

Para não deixar passar a oportunidade de dar ao leitor a imediata referência histórica do meio no qual foi apresentado o trecho correspondente, sem cansativamente passar à seção de bibliografia, colocaremos imediatamente após cada um o cenário de apresentação, bem como, para unificar as fontes, daremos a referência dentro das

Obras Completas de Rui Barbosa, edição da Fundação Casa de Rui Barbosa que condensa todos os escritos do mestre, mesmo quando aparecem em outras publicações. Apontamos também a existência ou não de originais dos respectivos documentos naquela instituição.

### **7.1. A visão sobre o Tribunal de Contas**

*“Não é o Tribunal de Contas criação de ordem legislativa; é uma instituição constitucional da mesma importância dos outros órgãos pelos quais a nossa Constituição buscou assegurar o exercício afetivo das garantias de moralidade e justiça do sistema republicano.”*

Tribunal de Contas, DF, RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 40, t. 5, 1913. p. 50. Trecho do discurso O Negócio da Prata. Roteiro, notas, recortes de imprensa e requerimento no Arquivo da FCRB.

Aqui Rui faz uma análise da importância do Tribunal de Contas, pelo qual tanto lutou, colocando-o na importância constitucional que defendeu, discordando apenas, como vimos antes, de uma questão meramente semântica de sua inserção na primeira carta constitucional republicana.

### **7.2. A importância do Ministério Público**

*“Há, sim, magistrados, a quem incumba impedir que se menospreze a liberdade, e calquem as leis. Para esse efeito existe, desde o outro régimen, o ministério público. Do processo nos crimes públicos, nos crimes de responsabilidade, crimes públicos os abusos de poder, as prisões arbitrárias, as violências policiais. Não deve essa instituição falsear entre nós aos seus fins, como traem o seu destino entre nós todas as instituições úteis, para que o arbítrio dos agentes da força não reine deste modo às escâncaras, todo poderosamente sobre o país, e com especialidade sobre a sua capital.”*

A Imprensa, RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 26, t. 4, 1899. p. 294. Trecho do artigo O Regímen da Irresponsabilidade. Não há original no Arquivo da FCRB.

Mais uma vez Rui Barbosa defende o *parquet*, já firmemente apoiado por ele em episódio, descrito anteriormente neste trabalho, da História do Tribunal de Contas.

### **7.3. O problema da lentidão processual**

*“[...] justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juizes tardinheiros são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinqüente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente.”*

Faculdade de Direito de São Paulo.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 48, t. 2, 1921. Trecho do discurso de paraninfo Oração aos Moços. Original no Arquivo da FCRB.

Brilhante vislumbre de problemas com os quais o sistema público iria se defrontar e ainda se defronta, merecendo boa parte das ações de modernização em todos os Tribunais Superiores, trazendo também forte interação com a defesa do dinheiro público, no caso das Cortes de Contas. A tempestividade das ações de fiscalização é, inclusive, fator prioritário no atual Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas da União, do qual Rui é Patrono, caracterizando assim interessante premonição quanto aos desafios que estariam por chegar.

#### **7.4. O protecionismo comercial**

*“Não há preconceito mais pretensioso à evolução econômica de um povo que a ignorância dos que imaginam proteger o trabalho nacional, e aumentar a prosperidade do Estado, embaraçando, mediante direitos de importação, a entrada livre dos artigos de produção similares aos do país. Batida em toda a parte pela experiência mais concludente no continente europeu, a superstição protecionista refugia-se ultimamente no sofisma, tão ilusório quanto ela mesma, de que a liberdade comercial é a política das nações consolidadas na opulência pela antiguidade da sua riqueza, ao passo que na proteção aduaneira está o regímen de crescimento juvenil entre os povos, como o americano, que precisam de criar uma indústria forte, antes de abrir o acesso dos seus mercados à concorrência adversa.”*

Diário de Notícias, RJ

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 16, t. 2, 1889. p. 79 Trecho do artigo Liberdade Comercial, Lição Recente. Não há original no Arquivo da FCRB.

Mais um trecho de sensível atualidade, mostrando importante questão de Economia que causa impacto a todo o cenário estratégico de uma Nação. Com relação ao controle do dinheiro público, nota-se pontos de tangência quando se pensa nas questões alfandegárias que estão, atualmente, trazendo necessidade de planejamento e capacitação das Cortes de Contas de países pertencentes a mercados econômicos comuns, como o MERCOSUL.

#### **7.5. O vislumbre da importância das questões ambientais**

*“Suprimi do formoso planeta que ocupamos o ambiente que o envolve, e que os nossos dedos não tateiam, os nossos olhos não enxergam, os nossos ouvidos não escutam, despi-o desse elemento invisível onde respira a natureza viva, e a terra rolará no espaço nua, devastada, solitária, inabitável, amortalhada na sua esterilidade como astros sem atmosfera.”*

Paris – França.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 34, t. 1, 1907. p. 134 Trecho do discurso Manifestação dos Brasileiros em Paris. Não há original no Arquivo da FCRB.

Atualmente, é indiscutível a relação das questões ambientais com as de controle e defesa do patrimônio público, o que Rui já vislumbrava aqui à sua época. A assimilação de conhecimentos na área de Auditoria Ambiental e a elaboração de técnicas para a sua execução é preocupação, no momento, podendo ser citado como exemplo a criação de setores específicos nos órgãos de controle interno e externo, como o Tribunal de Contas de União.

#### **7.6. A importância dos conteúdos programáticos adequados na formulação de Políticas Públicas para a educação**

*“Com os estilos que dominam em nosso país, na aula de primeiras letras, o menino ainda não é o homem, mas uma máquina de repetir. A sensibilidade, a perceptividade, a espontaneidade, a originalidade, a atividade pessoal, a curiosidade, o gosto de observação, o gênio imitativo são elementos, que, desconhecidos na criança pela primeira educação, desaparecem de todo, ou se entorpecem para sempre no indivíduo, deixando constituir-se, por essa sucessiva superposição de camadas inertes, uma nação inevitavelmente inferior em independência de caráter, em capacidade produtora, em expansividade intelectual e moral, em robustez mental e física, em todas as qualidades de resistência, assimilação e desenvolvimento essenciais à existência sadia, honrosa e próspera de qualquer povo. As necessidades fisiológicas da cerebração, as leis da evolução do órgão pensante, as relações entre o desenvolvimento do cérebro e o desenvolvimento do corpo, todas essas exigências, fundamentais na organização de uma escola, estão por satisfazer até hoje. As fórmulas gramaticais, o catecismo e a tabuada reinam soberanamente, convertendo o ensino primário numa origem de empobrecimento físico, intelectual e moral para o país.”*

Assembléia Geral Legislativa – RJ

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 9, t. 2, 1882. p. 160 Trecho do Relatório apresentado pelo Ministro da Instrução Rodolfo E. de Sousa Dantas. Não há original no Arquivo da FCRB.

Recentes mudanças na legislação e nas políticas brasileiras de ensino, que trouxeram enfoque prioritário para o ensino fundamental, já eram aqui prognosticadas por Rui, mostrando um caminho a ser seguido na aplicação do dinheiro público destinado à Educação. A verificação da efetividade na aplicação de recursos orçamentários para tais mudanças é tarefa primordial das instituições de controle, que buscam capacitar-se em Auditoria de Desempenho na área, para melhor acompanhar programas de livros didáticos, de tecnologia educacional, de mecanismos de avaliação escolar, dentre outros.

#### **7.7. A definição de prioridades para os gastos públicos e as fontes de recursos**

*“Há despesas necessárias, sagradas, fatais no orçamento das nações; e é só depois de ter avaliado a importância desses sacrifícios inevitáveis, que o legislador vai fixar a receita. As nações não podem eximir-se a encargos, quando as necessidades*

*de sua existência lhos impõem.[...] Sua condição não é idêntica à do pai de família, à do indivíduo previdente e morigerado, que pode até reduzir-se à fome, para manter a sua honra e satisfazer os seus compromissos.”*

Senado Federal, RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa.V. 17, t. 1, 1890. p. 178 Trecho do discurso Organização das Finanças Republicanas. Não há original no Arquivo da FCRB.

Neste trecho é mostrada a importância da fase de planejamento e discussão orçamentária, pontos em que a atuação dos órgãos de controle tem sido valorizada, como por exemplo na ação do Tribunal de Contas da União no apoio ao Congresso para verificação do andamento de obras com recursos federais envolvidos.

### **7.8. A inevitável interação entre a política e a Administração Pública, na visão de Rui**

*“Nós queremos administração, queremos-la, severa na sua justiça, levada nas suas concepções, ampla nas suas medidas, despreocupada nas suas reformas, conciliadora e audaz a um tempo nas suas inovações, guiada, iluminada e fortalecida pela publicidade em todos os seus atos. Queremos administração; mas queremos também política; porque a administração sem a política, nos governos representativos, é a corrupção sob uma das suas mais perigosas formas; porque a política é a alma da administração, é a sua força impulsora, é o elemento que a fecunda, é o princípio, o nexo, o preservativo dessas convicções, dessas adesões, dessas fidelidades indispensáveis à pureza, à solidez e à energia de uma administração honesta e reformadora.”*

Diário da Bahia.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 5, t. 1, 1878. p. 118 Trecho do artigo A Nova Administração. Recorte autenticado na Biblioteca da FCRB.

Valiosíssima e mais uma vez atualizada orientação de Rui para que se tenha sempre o bom senso do gestor público para o casamento da inevitável vertente política de suas ações com a boa técnica da Administração Pública, trazendo então a efetividade social dos gastos públicos.

### **7.9. Uma antevisão de Rui sobre a necessidade de desestatização e reformas fiscais**

*“O fisco brasileiro criou-se no sistema de errar e agarrar. Daí toda essa máquina de privilégios monstruosos que, entre nós, transtorna de todo ponto, entre a Fazenda pública e os particulares, as relações normais de credor e devedor. Embora teoricamente não se conteste a noção elementar de que nos seus contratos o Governo, equiparado ao indivíduo, obedece às regras correntes em matéria de obrigações contratuais, o certo é que uma couraça enorme de isenções, diferenças e regalias, na jurisdição, no processo e até no direito substancial desiguala enormemente as duas situações, assegurando à do Estado vantagens leoninas.”*

Coliseu Santista, Santos, SP.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 36, t. 1, 1909. p. 331 Trecho da Conferência no Coliseu Santista. Original na Biblioteca Municipal de São Paulo Mário de Andrade.

Verdadeira aula de Rui sobre aquilo que deve nortear políticas bem planejadas de desestatização e de incentivos à iniciativa privada, que tragam reais benefícios à Nação, o que também é uma face da atuação de órgãos de controle de dinheiro público, que têm atuado desde as fases iniciais de avaliação de entidades a serem desestatizadas até as fases de acompanhamento de desempenho e de contratos de gestão. Outro ponto de congruência é o que se refere às ações dos órgãos de controle na análise de renúncias fiscais.

#### **7.10. A questão sempre atual dos problemas da Previdência e a justa posição do inativo**

*“O cidadão, que a lei aposentou, jubilou ou reformou, assim como o a que ela conferiu uma pensão, não recebe esse benefício, a paga de serviços que esteja prestando, mas a retribuição de serviços que já prestou, e cujas contas se liquidaram e encerraram com um saldo a seu favor, saldo reconhecido pelo Estado com a estimulação legal de lho amortizar mediante uma renda vitalícia, na pensão, na reforma, na jubilação, ou na aposentadoria. O aposentado, o jubilado, o reformado, o pensionista do Tesouro são credores da nação, por títulos definitivos, pequenos e irretroatáveis. Sob um regímen, portanto, que afiança os direitos adquiridos, santifica os contratos, submete ao cânon de sua inviolabilidade o poder público, e, em garantia deles, adstringe as leis à norma tutelar da irretroatividade, não há consideração alguma, juridicamente aceitável, moralmente honesta, socialmente digna, logicamente sensata, pela qual se possa autorizar o Estado a não honrar a dívida, que com esses credores contraiu, a obrigação que para com eles firmou. A aposentadoria, a jubilação, a reforma, são bens patrimoniais, que entraram no ativo dos beneficiados, como renda constituída e indestrutível para toda a sua vida, numa situação individual, adquiridos, à maneira de usufruto, com a limitação de pessoas, perpétuos e intransferíveis. Na espécie das reformas, jubilações ou aposentadorias, a renda assume a modalidade especial de um crédito contra a Fazenda: e, por isto mesmo, a esta não seria dado jamais exonerar-se desse compromisso, essencialmente contratual, mediante um ato unilateral da sua autoridade.”*

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 40, t. 2, 1913. p. 41 Trecho de entrevista sem referência de entrevistador. Não há original no Arquivo da FCRB

Espetacular concepção de Rui que coloca o servidor inativo na condição de credor e não de devedor, como aparece nas mais recentes discussões sobre o sistema previdenciário brasileiro, alvo potencial de ações de controle público.

### **7.11. As finanças e o Controle do Dinheiro Público como termômetro da Administração, no entender de Rui Barbosa**

*“As finanças, meus amigos, são o espelho dos governos, espelhos não somente da sua idoneidade administrativa, mas da sua moralidade. No indivíduo mesmo, a economia, bem entendida e bem regida, é a flor de quase todas as outras virtudes: a sobriedade, a previdência, a modéstia, a ordem, a independência, a honestidade, o respeito do homem aos seus próximos e a si mesmo. Suponde juntas estas prendas, e delas decorrerá, espontaneamente, a moderação, a parcimônia, o tento no despender. Abstrai-lhes do concurso, e ireis dar no desperdício, na prodigalidade, na dissipação.”*

Teatro Politeama Baiano.

Obras Completas de Rui Barbosa V. 46, t. 2, 1919. p. 39 Trecho da conferência A Corrupção Política. Cópia datilográfica no Arquivo da FCRB.

Trecho que por si só já mostra toda a importância do pensamento de Rui Barbosa sobre o controle do dinheiro público, pois este é encarado como uma maneira de verificar os resultados de toda uma gestão pública.

### **7.12. A necessidade de formação global do indivíduo como resultado das Políticas Públicas de Ensino**

*“Toda reforma sincera, em matéria escolar, depende de três modificações cardeais no organismo do ensino, desde o primeiro momento de sua existência, desde a manifestação mais elementar da sua função educadora: a introdução na escola da cultura física, da cultura científica e da cultura artística. Não há criança (salvo as paralíticas ou as idiotas) que não possa, e não deva imprescindivelmente exercitar na escola a ginástica, aprender o desenho, e conhecer os fatos capitais da natureza visível. Instrução e moralidade são inacessíveis sem inteligência; inteligência, não na pode nutrir um cérebro enfermo. Ora, o cérebro não é senão a resultante da evolução geral da vida no indivíduo: só por uma boa musculatura, um sangue normal e uma enervação bem equilibrada se pode assegurar ao homem a faculdade de pensar sã, intensa e desembaraçadamente. A imaginação, a observação e a execução, essas três faculdades que o desenho promove, alimenta e multiplica, não são faculdades de luxo, cuja educação se deixe ao arbítrio de pais mal esclarecidos; são pelo contrário, as mais usuais, as mais práticas, as mais indispensáveis de todas as faculdades nas competências da vida entre indivíduo e indivíduo, entre nação e nação. Delas e, portanto, do ensino escolar, universal, imperativo do desenho de ornato, do desenho de indústria, depende toda a prosperidade industrial do país.”*

Assembléia Geral Legislativa – RJ

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 9, t. 2, 1882. p. 163 Trecho do Relatório apresentado pelo Ministro do Império Rodolfo E. de Sousa Dantas. Não há original no Arquivo da FCRB.

Aqui observamos a opinião sobre a distribuição equilibrada de atividades nos níveis iniciais de ensino, aspecto que tem relação com o controle do dinheiro público,

como mostram os recentes programas governamentais de apoio financeiro a estados e prefeituras para que desenvolvam atividades de merenda escolar, esportes, ações socioeducativas, apoio esse que tem sido alvo de fiscalização pelos órgãos de controle.

### **7.13. A importância do Poder Legislativo no controle da Administração Pública**

*“O Poder Legislativo é o grande poder do Estado; é o poder que elabora a lei; é o poder que julga os presidentes e os destitui; é o poder que nomeia os membros da mais alta magistratura republicana; é o poder dos poderes: tem por limite unicamente os limites que a Constituição lhe traça e a Justiça.”*

Senado Federal, DF, RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 41, t. 1, 1914. p. 106 Trecho do discurso Imunidades Parlamentares. Não há original no Arquivo da FCRB.

Parte de discurso que mostra a importância que Rui atribuía ao Legislativo na defesa das causas públicas. Observa-se relação direta entre estas idéias e a vinculação, no Brasil, da Corte Superior de Contas à tarefa constitucional de órgão de apoio ao Congresso Nacional no controle do dinheiro público.

### **7.14. A corrupção como principal agente contra o controle do dinheiro público**

*“Partidos sem princípios geram estadistas sem fé, os quais por sua vez constituem governos sem unidade moral, cujo interesse consiste em alimentarem a corrupção das suas maiorias, com quem vivem da permuta de favores, sem a fadiga da luta pelas idéias, pelo progresso e pela honra.”*

Gazeta de Notícias, RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 15, t. 1, 1888. p. 38 Trecho de O Ano Político de 1887. Não há original no Arquivo da FCRB.

Uma vez que a corrupção é, certamente, um dos maiores cancrios na gestão do dinheiro público, aqui Rui Barbosa a ataca de forma contundente, aliando a questão ao crônico problema da falta de consistência nos ideais e programas partidários em nosso País, o que acarreta falta de compromisso dos gestores, falta de planejamento, falta de acompanhamento e, conseqüentemente, dificuldades para o controle posterior.

### **7.15. A Democracia Social como objetivo maior da distribuição de recursos públicos**

“Estou, senhores, com a democracia social. Mas a minha democracia social é a que preconizava o Cardeal Mercier, falando aos operários de Malines, ‘essa democracia ampla, serena, leal e, numa palavra, cristã: a democracia que quer assentar a felicidade da classe obreira, não nas ruínas das outras classes, mas na reparação dos agravos que ela, até agora tem curtido’. Aplaudo, no socialismo, o que ele tem de são, de benévolo, de confraternal, de pacificador, sem querer o socialismo devastador que, na linguagem do egrégio prelado belga, ‘animando o que menos nobre é no

coração do homem, rebaixa a questão social a uma luta de apetites e intenta dar-lhe por solução o que não poderá deixar de exacerbá-la: o antagonismo das classes' ”.

Teatro Lírico, RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa, V.46, t.1, 1919, p.81. Trecho da conferência A Questão Social e Política. Autógrafo no arquivo da FCRB.

Momento em que Rui Barbosa discute aquilo que deve ser o espírito ideológico de qualquer gestor e, por conseqüência, dos responsáveis pelo Controle Externo, ao abordar a justiça na distribuição de recursos públicos e a finalidade e efetividade de evolução social, que deveria ser sempre o objetivo maior da aplicação de dinheiro público.

#### **7.16. A ética, a firmeza e a discrição necessárias às ações de Controle de Dinheiro Público**

*“Quando a reputação de um homem político, em medidas que envolvem interesses gerais do país, colide com vastos e poderosos interesses particulares, essas tempestades de afrontas são a significação imediata do bem praticado. Tentar retaliações, pois, seria lutar ridiculamente contra um triste fenômeno moral, cujo efeito é nobilitar as suas vítimas.”*

Senado Federal - DF – RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 18, t. 1, 1891. p. 162 Trecho do discurso O Papel e a Baixa do Câmbio. Trecho do roteiro no Arquivo da FCRB.

Analisando o trecho de Rui, observa-se uma questão crucial referente ao Controle externo. Quando este adota determinadas ações para coibir a má gestão do dinheiro público, é muitas vezes atacado por uma avalanche de intrigas oriundas dos próprios envolvidos. Nesta situação, cabe manter a austeridade, a ética e a independência, sem envolver as estruturas de controle em discussões que, paradoxalmente, podem beneficiar os responsáveis pelos danos.

#### **7.17. Um veemente resumo do brio necessário à defesa do Patrimônio Público**

*“O Brasil não é o sócio de clube, de jogo e de pândega dos vivedores, que se apoderaram da sua fortuna, e o querem tratar como a libertinagem trata as companheiras momentâneas da sua luxúria. Não! O Brasil não é esse ajuntamento de criaturas taradas, sobre que possa correr, sem a menor impressão, o sopro das aspirações, que nesta hora agitam a humanidade toda. Não! O Brasil não é essa nacionalidade fria, deliqüescente, cadaverizada, que receba na testa, sem estremecer, o carimbo de uma camarilha, como a messalina recebe no braço a tatuagem do amante, ou a calceta, no dorso, a flor-de-lis do verdugo. Não! O Brasil não aceita a cova, que lhe estão cavando os cavadores do Tesouro, a cova onde o acabariam de roer até aos ossos os tatus-canastras da politicalha.”*

Teatro Lírico, RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 46, t. 1, 1919. p. 68 Trecho da conferência A Questão Social e Política no Brasil. Autógrafo no Arquivo da FCRB.

Um dos trechos mais contundentes de Rui Barbosa sobre as grandes questões nacionais que afligiam e, cada vez mais, ainda preocupam a Sociedade Brasileira, no manuseio da política nacional. E lidando com essas questões estratégicas, refletindo-se conseqüentemente no uso do dinheiro, do patrimônio públicos.

### **7.18. A crise das Instituições levando à desesperança e à violência**

*“Se a principal ambição das classes pacíficas e produtoras, da indústria e da riqueza, da inteligência e do trabalho, é a confiança, a estabilidade do futuro, nada pode haver mais incompatível com a posse desse tesouro do que o espetáculo de uma sociedade, que abdica nas mãos da violência, e, governando-se por medidas de exceção, confessa não ter nas instituições os meios de conservação normal.”*

Supremo Tribunal Federal, RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 19, t. 3, 1892. p. 86 Trecho da Petição de Habeas-Corpus. Não há original no Arquivo da FCRB.

Aparece aqui a crise das instituições acarretando a violência generalizada, em todos os níveis, nuances e aspectos com que possa se manifestar, incluindo a violência possível a um gestor, quando utiliza indevidamente os recursos destinados a classes ou setores que, indefesos, desconheciam a possibilidade latente de melhora que poderiam ter ou, inconscientes, não sabem a quem se dirigir diante da falência das instituições.

### **7.19. As formas de Ação Pública diante da necessidade de competitividade da Nação no mundo atual**

*“Nenhum país reúne talvez, nos seus recursos naturais, proporções tamanhas e tão variadas, como este, para o desenvolvimento de indústrias poderosas e opulentas. Mas outros, em todos esses ramos de aplicação do trabalho, principiaram muito antes de nós; e, para esmagar a nossa concorrência, ou dificultá-la, condenando-a à inferioridade, à atrofia e ao marasmo, bastam-lhes as vantagens inerentes a essa prioridade. Impossível será, pois, estabelecer-se a concorrência em condições equitativas, proporcionar-se ao trabalho nacional esse fair play, em que, aliás, consiste o objeto e o atrativo do régimen livre, se não buscarmos ressarcir um pouco as desvantagens da nossa tardia entrada na arena da competência industrial mediante certa dose de proteção moderada, temporária, mas compensadora. Fugindo à sistematização do protecionismo, que podia trazer diminuição no rendimento das alfândegas, transtornos ao próprio desenvolvimento das indústrias, perturbações em nossas relações comerciais com os países estrangeiros, podemos, entanto, por uma proteção,ódica e lenta, aplicada com critério a cada caso especial, estudado nos seus efeitos, ir preparando a indústria nacional, para, em época mais ou menos próxima, confiar exclusivamente em si mesma, e criando simultaneamente um*

*mecanismo de rendas internas, que nos habilite a recorrer cada vez menos, em suprimento das necessidades do Tesouro, aos direitos de fronteira.”*

Ministério da Fazenda – RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 18, t. 3, 1891. p. 129 Trecho do Relatório do Ministro da Fazenda. A Reforma da Tarifa. Não há original no Arquivo da FCRB.

Questões atualíssimas de competitividade internacional e fatores críticos para a Globalização, surpreendentemente aflorando do discurso de Rui em fins do século passado.

Bela lição de parâmetros que devem nortear as negociações inerentes aos processos de globalização mundial, com certeza o tema mais atual de nosso cenário socioeconômico e que afeta diretamente todas as discussões em termos de patrimônio público e também de seu controle.

#### **7.20. Opinião de Rui Barbosa sobre a burocracia exagerada na Ação Pública e nos mecanismos de controle**

*“Bem claro está [...] que os deveres de tal Governo são deveres de papel. Têm existência enquanto o Governo os não lança à cesta de papéis servidos. Se o Governo rasgar o papel, lá se foi o compromisso com o papel roto. O que lhe imprime realidade às obrigações, é um maço de papel quotidiano, que dá pelo nome de Diário Oficial. Administração de papelada, regida por leis de papelório, importante em serviços de papelão, meticulosa em escrúpulos de papelico, assessorada por conselheiros de papeleta, cantada por ganhadores de papeluchos, leva uma vida inteira de papelagem, onde os papelejos de aluguel são os árbitros da maneira e da verdade.”*

Nazaré, BA.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 46, t. 3, 1919. p. 111 Trecho de A Conferência de Nazaré. Original no Arquivo da FCRB.

Trecho finamente provocante, como do feitiço de Rui, que mostra uma das preocupações mais atuais dos sistemas de Controle Externo, qual seja a de estruturar mecanismos mais ágeis, modernos, tempestivos e de acompanhamento em tempo real das ações governamentais.

#### **7.21. A ética no trato de informações privilegiadas sobre o Patrimônio Público**

*“Toda a vez que um homem está na posse de um segredo, confiado à sua custódia sob a fé de um compromisso, em cuja transgressão periclitaria a vida, a liberdade, a reputação, ou a fortuna de outros, a observância do sigilo, que o reveste, é o primeiro dever da sua honra. Convidá-lo, sob a invocação da honra, a descumprir o dever, a que a honra o chumbou, e pôr a honra em conflito com a honra, e engendrar duas honras, para burlar com a segunda a primeira, com a mais nova a mais antiga.”*

A Imprensa – RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 27, t. 4, 1900. p. 122 Trecho do artigo Um Caso de Moral. Não há original no Arquivo da FCRB.

Atualmente, observa-se que existem casos de comprometimento do dinheiro público como resultado de uso de informações privilegiadas ou de inobservância de “quarentena” para reingresso de gestores públicos em atividades privadas, fatos aqui condenados por Rui Barbosa.

### **7.22. Mudanças radicais de Políticas Públicas e seus danos**

*“Estudai, em todos os tempos, os anais das revoluções: achareis sempre a avidez dos partidos, a desordem das paixões, a insolência dos vencedores, a emersão impetuosa de novos interesses sociais, a perturbação das normas administrativas determinando enormes recrudescências na despesa do Estado.”*

Senado Federal, RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 17, t. 1, 1890. p. 185 Trecho do discurso Organização das Finanças Republicanas. Não há original no Arquivo da FCRB.

Aqui Rui Barbosa faz considerações sobre as conseqüências para as Finanças Públicas das mudanças radicais político-econômicas, mesmo que não sejam revoluções propriamente ditas. A falta de continuidade de projetos e políticas públicas, a descontinuidade administrativa constante e as mudanças de legislação muito freqüentes podem ser exemplos atuais de problemas que podem trazer desperdício de dinheiro público.

### **7.23. Uma visão de Rui Barbosa sobre a capacitação e valorização do Servidor Público**

*“Cada competência que se rejeita, cada merecimento que se desdenha, cada gênio, cada talento, cada saber que se recusa, que se desgota, que se persegue, negando-se-lhe honras, prêmios e cargos, para se distribuírem, como librês, a válidos e ociosos, a ignorantes e nulos, é um valor de cultura, um valor de produção, um valor de riqueza, que se subtrai à fortuna do país, e de que se priva o tesouro geral da humanidade. São atos de desperdício, dilapidação e loucura, com cada um dos quais ninguém sabe quanto vão perder a nação e o gênero humano.”*

Teatro Municipal – RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 44, t. 2, 1917. p. 140. Trecho da conferência Homenagem a Osvaldo Cruz. Original na Biblioteca Municipal de São Paulo Mário de Andrade.

Considerações com validade atual indiscutível sobre a capacitação, o aperfeiçoamento, o respeito profissional e a valorização do servidor público, a serem obrigatoriamente incluídas nas ações de Controle de Desempenho, de Auditoria Operacional e de Fiscalização de Gestão, hoje discutidas em Controle Externo, bem na valorização do próprio quadro dos servidores das instituições de controle, algo que é cada vez executado, pela necessidade de acompanhar as grandes mudanças que ocorrem nos setores a serem fiscalizados.

#### **7.24. O correto equilíbrio entre a materialidade e a ética no Controle do Dinheiro Público**

*“Nos delitos contra a propriedade, particular, ou pública, não se engravesce ou aligeira o caráter do crime com o ser de maior ou menor grandeza a importância do dano causado, ou de soma subtraída. A malversação não avulta, nem minguia, com a maior ou menor monta dos bens malversados. Destarte se pronuncia a lei escrita; e não me consta que reze de outro modo algum sistema de moral, salvo o contemplado na ironia do provérbio, e segundo o qual quem pouco furta é ladrão, quem muito furta, barão.”*

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 50, t. 1, 1921. Trecho da conferência A Imprensa e o Dever da Verdade. Cópia datilografada com notas manuscritas no Arquivo da FCRB.

Preocupação sempre presente no Controle, que, embora preocupado com questões de materialidade, não pode abdicar das questões de Ética, de Espírito Pedagógico e de Legalidade em suas ações.

#### **7.25. O abandono das classes menos favorecidas, na visão de Rui Barbosa, como resultado final dos erros no controle efetivo do Dinheiro Público**

*“Até agora o abrigo das classes proletárias é, habitualmente, a “casa de cômodos”, ou a triste arapuca de retalhos de zinco, latas de querosene e caixas de sabão. Na “casa de cômodos” se atestam criaturas humanas como sacos em tulhas, numa promiscuidade inconcebível, que lembra os quadros do tráfico negreiro: os porões coalhados de homens, mulheres e crianças, como de fardos mortos, numa tortura de mil torturas, que gela a imaginação transida e horripilada. Os covis de sarrafos e folhas-de-flandres se agacham e penduram vacilantes, à encosta dos morros suspeitos, como canis de rafeiros maltratados, onde entes humanos se dão a si mesmos a ilusão de estarem ao abrigo das intempéries, das sevandijas, dos bichos daninhos, que por toda a parte os varejam e infestam.”*

Teatro Lírico, RJ.

Obras Completas de Rui Barbosa. V. 46, t. 1, 1919. p. 88. Trecho da conferência A Questão Social e Política no Brasil. Autógrafo no Arquivo da FCRB.

Questão social bastante atual é aqui relatada, não se podendo esquecer a validade do efetivo controle do dinheiro público como arma no resgate da cidadania, da qualidade de vida e do crescimento social equilibrado, deflagrados a partir de iniciativas públicas.

## 8. CONCLUSÃO

Esperamos ter apresentado, neste trabalho, um panorama geral da atuação de Rui Barbosa no campo do controle do dinheiro público. Procuramos, para isso, partir das idéias do tempo do Império que acabaram por influenciá-lo nas realizações como

Ministro da Fazenda, com destaque para a criação de nosso atuante Tribunal de Contas da União, que tem a glória de ter Rui como Patrono.

Apresentamos também outros exemplos constantes da vida pública de Rui Barbosa que tiveram relação direta com a defesa do patrimônio e do interesse público, bem como com a legalidade como instrumento indispensável para tal.

Caso o leitor, durante a leitura dos excertos de discursos e escritos de Rui sobre o assunto, nos trechos finais de nosso ensaio, tenha sentido o despertar de sentimento cívico que certamente nosso personagem teve ao longo de sua fecunda existência, bem como tenha compreendido sua importância para a base de conhecimentos do Controle Externo atual, teremos por fim atingido nosso objetivo inicial.

Rui Barbosa, com certeza, fez por merecer os títulos de Patrono dos Advogados do Brasil, Grande Personagem da História da Nação e, na guarda do Patrimônio Público, Patrono do Tribunal de Contas da União.

## 9. BIBLIOGRAFIA

- <sup>1</sup> AMARAL, Márcio Tavares de. *Rui Barbosa*. São Paulo. Editora Três. 1982.
- <sup>2</sup> ARAÚJO, Marcos Valério de. *O Tribunal de Contas da União e a República: uma análise histórica de causas e efeitos*. Brasília. TCU. 1990.
- <sup>3</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Rui, um estadista no Ministério da Fazenda*. Rio de Janeiro. José Olympio. 1952.
- <sup>4</sup> BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira* (coligidos e ordenados por Homero Pires) Volumes I e VI. São Paulo. Livraria Acadêmica Saraiva & Cia. 1932.
- <sup>5</sup> \_\_\_\_\_. *Finanças e política da República. Discursos e escritos*. Rio de Janeiro. Companhia Imprensa. 1892.
- <sup>6</sup> BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *TCU: presença na História Nacional*. Brasília. TCU. 1999.
- <sup>7</sup> BORMANN, Oscar. *Prefácio. In Relatório do Ministério da Fazenda*. Rio de Janeiro. 1949. (Obras Completas de Rui Barbosa, V.18, t.2, 1891)
- <sup>8</sup> BRASIL. *Rui Barbosa e o Tribunal de Contas*. Rio de Janeiro. Casa de Rui Barbosa. 1949.
- <sup>9</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *O Controle das finanças públicas*. Brasília. 1969.
- <sup>10</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Revista do TCU, nº 79*. Brasília. 1999.
- <sup>11</sup> BRASIL. IPASE. *O servidor público, homem de letras*. Rio de Janeiro. 1956.
- <sup>12</sup> FAORO, Raimundo. *Encilhamento*. Enciclopédia Mirador. 1976.
- <sup>13</sup> LACERDA, Carlos. *Discursos Parlamentares*. Rio de Janeiro. Editora Nova Fronteira. 1982.
- <sup>14</sup> LACOMBE, Américo Jacobina. *Rui Barbosa e a Queima de Arquivos*. Fundação Casa de Rui Barbosa. 1988.
- <sup>15</sup> MANGABEIRA, João. *Rui: o estadista da República*. Brasília. Senado Federal. 1999.

- <sup>16</sup> NERY, Fernando. *Rui Barbosa, ensaio biográfico*. Rio de Janeiro. Casa de Rui Barbosa. 1955.
- <sup>17</sup> NOGUEIRA, Octaviano e FIRMO, João Sereno. *Parlamentares do Império, volumes I e II*. Brasília. Centro Gráfico do Senado Federal. 1973.
- <sup>18</sup> NOSSO SÉCULO. Coleção. *Volume 1900-1910- II*. São Paulo. Editora Abril. 1985.
- <sup>19</sup> PINHEIRO, Ewald Sizenando. *A configuração jurídica do Tribunal de Contas em face da Constituição*. Palestra proferida no âmbito do ciclo de palestras promovido pelo Centro de Seleção e Treinamento do Tribunal de Contas da União. Brasília, junho de 1992.
- <sup>20</sup> \_\_\_\_\_, *O Tribunal de Contas através do tempo (1938 a 1989)*. Brasília. Centro Gráfico do Senado Federal. 1990.
- <sup>21</sup> RIBEIRO, Carneiro. *Páginas de Língua e Educação*. Rio de Janeiro. Irmãos Pongetti. 1939.
- <sup>22</sup> SENNA, Homero. *Rui e o imaginário popular*. Rio de Janeiro. Fundação Casa de Rui Barbosa. 1994.
- <sup>23</sup> SILVA, Artur Adolfo Cotias e. *O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)*. Brasília. TCU. 1999.
- <sup>24</sup> SIQUEIRA, Bernardo Rocha. *O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje*. Brasília. TCU. 1999.
- <sup>25</sup> VIANA FILHO, Luís. *A Vida de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro. José Olympio. 1977.

## 10. SOBRE O AUTOR

Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos nasceu no Rio de Janeiro em 8 de setembro de 1956.

É engenheiro eletrônico, com especialização em Didática e Metodologia do Ensino Superior e com mestrado em Educação.

Foi professor da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, da Universidade Estácio de Sá e do Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos-RJ.

Tem apresentado e publicado trabalhos em diversos congressos e periódicos, nacionais e internacionais, nas áreas de Gestão, Informática, Qualidade e Educação. Foi premiado em concursos da OLACEFS (Organização Latinoamericana e do Caribe das Entidades de Fiscalização Superior) e do TCU.

Ingressou no TCU em fevereiro de 1996, na 9ª Secretaria de Controle Externo, estando atualmente lotado na SECEX do Rio de Janeiro.



**4º LUGAR**

**RUI BARBOSA E A DEFESA DA PROIBIDADE E DO CONTROLE  
NA GESTÃO PÚBLICA**

Leonardo José Andriolo



---

## RUI BARBOSA E A DEFESA DA PROIBIDADE E DO CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

---

Leonardo José Andriolo

*Introdução 1. O contexto político e econômico à época de Rui Barbosa 2. Vida e obra de Rui Barbosa 3. Rui Barbosa e a criação do Tribunal de Contas 4. Administração Pública e Controle Externo na atualidade 5. Conclusão 6. Referências bibliográficas 7. Sobre o Autor*

### INTRODUÇÃO

Escrever sobre Rui Barbosa é uma tarefa gratificante e, ao mesmo tempo, intrigante. Gratificante porque Rui é uma das personalidades mais brilhantes de nossa história. Intrigante porque são tantas as virtudes que o cercam, que, ao descrevê-las, tem-se a impressão de se estar fazendo um trabalho acrítico.

Mesmo quando se constata um ato ou opinião que revelar-se-iam equivocados, ao buscar-se a motivação que levou a esta ação ou posicionamento nunca é encontrado um interesse escuso ou um desvio moral, mas é sempre a coerência e a proibidade que justificam sua conduta.

A verdade é que poucos, nos 500 anos de história brasileira, foram dotados de tanta inteligência, erudição e virtude como o foi Rui Barbosa. Sua inteligência privilegiada, aliada a uma invulgar capacidade de trabalho, permitiram-lhe deixar uma vasta obra, recolhida em mais de cem volumes, que deixou marcas indelévels nas áreas da política, do direito, do jornalismo e da diplomacia.

Em sua carreira política, guiada pela defesa indeclinável dos princípios morais, da liberdade e do Estado de Direito, foi deputado, senador, ministro e candidato à Presidência da República, envolvendo-se nos grandes debates do seu tempo. Teve participação destacada em célebres campanhas, entre as quais a Campanha Abolicionista, a defesa da Federação, a fundação da República e a Campanha Civilista. Dentre suas mais notáveis realizações, destaca-se uma, menos propalada, mas nem por isso menos importante, que foi a criação do Tribunal de Contas da União, através do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890. Esse acontecimento representa um marco para a história do controle no Brasil, haja vista que, pela primeira vez, era instituído um órgão de controle como um “corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, [...] possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil” (Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 1973).

Há pelo menos dois fortes elos de ligação entre o Tribunal de Contas e Rui Barbosa. O primeiro deles evidentemente é o fato de a instituição ter sido criada pelo jurista, que também é seu patrono. O segundo é a correspondência de princípios que marcaram a atuação do Tribunal ao longo de sua história, notadamente os da legalidade, da probidade e da moralidade administrativa, com os defendidos, vigorosamente, por Rui Barbosa.

Hoje, quando o sistema Tribunal de Contas tem atuação consolidada e se discute o aperfeiçoamento do sistema de controle dos atos da administração pública, mais se vêem motivos para admirar e consagrar o eminente mestre pelas suas ações e idéias visionárias, fazendo delas uma fonte de ensinamentos.

A presente monografia tem como objetivo principal apresentar o pensamento de Rui Barbosa, especialmente no tocante à defesa da probidade da administração pública e ao controle do dinheiro público e caracterizar a magnitude de seu trabalho em prol da instituição do controle externo da administração pública no Brasil.

O trabalho é dividido em 04 capítulos. O primeiro apresenta uma contextualização política e econômica do período em que Rui Barbosa viveu. O capítulo seguinte trata dos principais acontecimentos que marcaram a sua vida pública e das suas principais obras. O terceiro capítulo destaca a criação do Tribunal de Contas por iniciativa de Rui Barbosa. O último discorre sobre as características e os rumos da administração pública brasileira na atualidade e sobre qual o papel do controle nesse contexto.

## I. O CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO À ÉPOCA DE RUI BARBOSA

Em sua época, Rui Barbosa (1849-1923) obteve reconhecimento como o homem mais inteligente do país. Era considerado uma unanimidade nacional, em virtude do notável conhecimento jurídico, da erudição, da oratória, da fluência da palavra escrita, em vários idiomas. Mesmo os adversários mantinham um profundo respeito pela pessoa e pelas idéias do ilustre político e jurista.

Com o passar do tempo, no entanto, a elite intelectual viria a atribuir a Rui Barbosa algumas características depreciativas, como excesso de retórica, mentalidade bacharelesca, falta de sentido sociológico, talvez com a intenção de diminuir-lhe a importância na história do Brasil.

Para compreender e avaliar com maior precisão a importância da atuação e da obra de Rui Barbosa, o melhor critério é situá-las em seu tempo e em suas circunstâncias históricas, levando em conta o contexto político e econômico em que se efetivaram.

### **1.1. O contexto político no período do Segundo Reinado e República Velha**

No dizer de Faoro (1989), o sistema político do período imperial se apoiava sobre pés de barro frágil. Todos sabiam que as eleições pouco tinham a ver com a vontade do povo. O processo eleitoral não passava de uma comédia, onde a opressão

das classes miseráveis do interior e a violência das autoridades conduzia a nomes e números tão falsos como o gesto de depor nas urnas cativas o voto escravizado. A cidadania é um conceito praticamente desconhecido pela população.

Os órgãos vitalícios, aparentemente apolíticos, na verdade de conteúdo conservador, comandavam o jogo, sob a presidência vigilante do imperador. A pobreza dos homens públicos, combinada com a incerteza das eleições, fazia que a maior aspiração de todos fosse entrar o mais cedo possível para o Senado. Para isso, eles precisavam, desde o início da carreira política, fazer sentir ao Imperador que só esperavam nele, para garantir a si e a suas famílias uma boa e estável situação econômica. Em troca, é claro, colocavam-se em posição totalmente servil à Coroa.

Os liberais se posicionavam contra as instituições, visando, por via do sistema, a domar o poder imperial, reduzindo-o a árbitro constitucional. Mas qualquer tentativa de mudança política esbarrava na questão central, que era a falta de representatividade das instituições. As eleições eram simples obras do partido no poder. De acordo com Faoro (1989), “no fundo, pulsa, vibra, orienta e comanda a famosa oligarquia [...]. Oligarquia calçada na vitaliciedade, no Senado e no Conselho de Estado”.

Mesmo com o advento da eleição direta, resultado de uma Lei de 1881, o povo não arrebatou a soberania, aprisionada nos que cercavam o imperador. A pobreza, a intervenção truculenta da Guarda Nacional e a dependência dos homens impediam a concretização da cidadania. A eleição direta, presumivelmente livre, também não acabou com o voto de “cabresto” nem com o voto dos eleitores fantasmas.

Faoro (1989) faz um relato detalhado de como o sistema eleitoral funcionava nas províncias:

“As medidas eleitorais se articulam no quadro de comando, sob a chefia do presidente, integrado por um fazendeiro, o juiz, deputado provincial, o diretor do jornal. Enquanto o juiz estancia na capital, a justiça fica aos cuidados dos juízes leigos e suplentes, mobilizando, na estação eleitoral, toda a engrenagem para cativar votos. Empregos, comendas e patentes da Guarda Nacional fazem seu ofício, em conexão com a polícia e a justiça cativas, antes que o argumento decisivo do recrutamento devaste as fazendas e as cidades. Afastado o presidente, outro ocupa o seu lugar, aparentemente voltado unicamente à administração, mas, na verdade, com o olho guloso e fixo nas eleições”.

Contra essa oligarquia e contra os vícios do sistema político, manifesta-se Rui Barbosa:

“A usualidade atual desse nome, não obstante o seu austero cunho clássico, bem está dando a sentir a extensão do mal, que ele entre nós designa. Nunca se viu melhor exemplificado o acerto da parêmia latina, segundo a qual a corrupção das melhores coisas as degenera na piores: *Corruptio optimi pessima*. À sombra da semi-soberania que as antigas províncias adquiriram com a federação atual, se implantou em algumas delas, uma espécie de satrapismo irresponsável e onipotente, que as sangra, as exaure, as absorve, em proveito de um grupo, de uma família ou de um homem. Os governos se revezam ali entre meia dúzia de individualidades lígias do mesmo senhor, ou filiados na mesma parentela. As constituições atravessam reformas sucessivas,

para se adaptarem às conveniências da exploração organizada, cortando as asas às oposições, apertando a servidão às magistraturas, autorizando a reeleição dos governadores, facilitando-lhes aos parentes ou apaniguados a sucessão administrativa”.<sup>1</sup>

Os vícios do sistema eleitoral iniciavam na própria escolha dos candidatos a deputado. Superada a velha imposição armada, o sistema se alterava para a barganha, com o predomínio da máquina pública, montada junto à Coroa. O pretendente deveria ser “filhote”, filho de um político influente, senador, ministro ou conselheiro de estado, ou protegido por uma dessas figuras dominantes.

A Câmara dos Deputados era reduzida praticamente a uma única função, a de expressar ao gabinete a confiança ou a desconfiança, sujeita, neste caso, à dissolução. No mais, o imperador tudo podia. O imperador criava, em torno do cetro, os seus estadistas, ministeriais ao seu arbítrio, mantendo alguns cardeais no ostracismo. É bem verdade que todos, conservadores e liberais, monarquistas e republicanos, clamavam contra o poder pessoal, quando este os atingia e os expulsava das cadeiras, mas ninguém o louvava na hora da ascensão. Enredado na teia de uma estrutura secular, D. Pedro II se esgueirava, com passos cautelosos, tímidos, em busca de empreitadas políticas. Ele tudo podia, mas nem tudo lhe era lícito querer, num jogo político ondulante, que, sem violência, não escondia seu caráter arbitrário (Faoro, 1989).

Ainda de acordo com a visão de Faoro (1989), nesse contexto, para o povo, o governo não era o protetor, o defensor de sua vontade e de seus interesses, mas o explorador, o perseguidor. Um comando político ativo e violento submetia uma sociedade passiva e atemorizada, vendo no poder a insondável máquina de opressão. Mesmo na última década do século, quando, para preservar o sistema, o mando se aproximara do povo, não diminuía a submissão. O “cabresto” não desaparecera, mas alargou-se para muitas mãos. Permaneceu, contudo, a dependência do eleitor, mais ávido por favores, mas não mais autônomo. Os partidos amoldaram-se aos novos tempos, amenizando a compressão para adequá-la a arranjar empregos, favores e benefícios para os cabos eleitorais.

Começava a grassar, então, o coronelismo. Leal, em sua obra “Coronelismo, Enxada e Voto” (1976), concebe o coronelismo como um fenômeno que é “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”. Ainda conforme Leal (1976), o coronelismo envolve uma relação entre o poder público, que se fortalece em sua base representativa, e os chefes locais, principalmente senhores de terra, em decadência social. Nessa relação, o coronel dá apoio político aos candidatos aliados ao Estado e, em troca, recebe carta-branca para tomar as decisões locais. O poder do coronel se sustenta na falta de instrução, de informação e de recursos dos trabalhadores rurais, fazendo com que dependam dos favores do coronel. A manutenção dessa relação de dependência e submissão é decorrente também da alta concentração das propriedades rurais.

---

<sup>1</sup> Trecho da conferência Plataforma. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 37, t. 1, 1910. p. 43.

No plano político, a liderança local do coronel se explica pelo seu interesse em conseguir melhoramentos para o lugar. O seu esforço em obter essas realizações garante a conservação de sua posição de liderança. Ao lado desses fatores, há também os favores pessoais de toda a ordem, que se manifestam pelo paternalismo, que para favorecer aos amigos leva à prática da delinquência, com a sua recíproca: negar tudo ao adversário (Leal, 1976).

De acordo com Leal (1976), a vitalidade do coronelismo é inversamente proporcional ao desenvolvimento de atividades urbanas como o comércio e a indústria. Como conseqüência, o isolamento se constitui em importante fator na formação e manutenção do fenômeno.

O coronelismo tornou-se mais forte após a proclamação da República. A dinâmica do regime, com a eleição dos cargos, sobretudo o de governador, desloca o eixo decisório para os Estados, cada vez menos sujeitos à interferência do centro, garantindo-se e fortalecendo-se com o aliciamento dos pequenos. Casa-se, então, o coronelismo com as oligarquias estaduais.

Outra característica fundamental do sistema político daquela época, que de certa forma mantém-se até hoje, é o traço patrimonialista que caracteriza o Estado brasileiro. O patrimonialismo refere-se a formas de domínio político em que não há distinção clara entre as esferas de atividade pública e privada (Schwartzman, 1988).

Para Schwartzman (1988), a dimensão patrimonial que marca o Estado brasileiro é definida como uma forma de dominação política que ocorre no processo de transição para a modernidade, envolvendo uma burocracia administrativa pesada e ineficiente e uma sociedade civil pouco articulada.

Esse predomínio estatal conduziu a duas características historicamente predominantes: um sistema burocrático patrimonial, que envolve a apropriação de funções, órgãos e rendas públicas por setores privados, e o despotismo burocrático, caracterizado pela crença dos governantes de tudo saberem e tudo poderem, sem precisarem atribuir muita importância à observância das formalidades legais (Schwartzman, 1988).

A essas duas características pode ser acrescentada outra, que é o aspecto plebiscitário, ou populista, que se define pela tentativa de manter uma relação direta entre os políticos e o povo, alijando os grupos sociais organizados, que poderiam fazer essa intermediação (Schwartzman, 1988).

Schwartzman (1988) também comenta que um sistema político-eleitoral estável é decorrente da natureza das instituições existentes. O problema principal dos estados de base patrimonial não é o tanto o fato de manterem o povo em situação de alienação, mas sim que todas as formas de organização geradas tendem a reproduzir um modelo de dependência do poder público e de orientação para a obtenção de seus favores.

O ambiente político assim caracterizado, engendra a antinomia Estado-nação, com energias dissociadas e ajustadas apenas na superfície. Entre as duas entidades em confronto, o cidadão só percebe no poder público o bacamarte, no dia da eleição; e o voraz cobrador de impostos na vida diária. No outro pólo, há oferta de empregos, acrescidos de promessa de carreira política (Faoro, 1989).

Essas características, que compunham o cenário político no Segundo Reinado, sobreviveram à proclamação da República e serviram como pano de fundo à obra e à atuação de Rui Barbosa.

## **1.2. O contexto econômico no período do Segundo Reinado e República Velha**

De acordo com a visão de Prado Júnior (1986), a economia brasileira no período imperial, e também na República Velha, estava presa a um círculo vicioso: ela se fundava e buscava suas forças exatamente naquilo que constituía sua fraqueza orgânica, a grande lavoura voltada para exportação. Se era nesta que se baseavam a riqueza e a produtividade nacional, era ela também, em última análise, a responsável pelas acanhadas perspectivas do país.

A monarquia apoiava-se fundamentalmente nos proprietários rurais fazendeiros e senhores de escravos. Durante o Segundo Reinado, ocorrem a exaustão do trabalho servil e o crescente aumento do contingente assalariado, que puseram em risco a teia comercial e creditícia armada na Corte. A garantia do crédito, o escravo, deteriorara-se rapidamente, a partir sobretudo de 1884. O empréstimo sob o empenho da safra futura tornou-se precário: sem escravo, haveria safra futura? Ao mesmo tempo, o Tesouro encontrava-se onerado de compromissos, aos quais não podia satisfazer.

A solução encontrada foi utilizar o papel-moeda como a base do meio circulante, prática que, daí em diante, tornou-se permanente. O governo fundou bancos que emitiam notas, com uma conversibilidade imaginária, das quais ele se servia para tapar seus *deficits*, ou para fazer *deficits*, e depois encampava os bilhetes que tomou emprestado.

No centro das reformas, dos planos e das medidas financeiras, engendrados na última hora do Império, e fundadas na emissão de papel-moeda, está a preocupação de reanimar a lavoura, ferida com a abolição. De um lado, o lavrador arruinado reivindicava indenização correspondente aos escravos libertados, de outro lado, o cafeicultor, capaz de cultivar a terra com trabalho assalariado, necessitava de recursos líquidos para atender as despesas mensais. Ambos pressionavam os dois últimos gabinetes do império.

Na verdade o dinheiro farto destinado à lavoura, sobretudo aos credores da lavoura na corte, incapaz de reanimar o cadáver cafeeiro do Vale do Paraíba, gerou a especulação urbana e, dentro dela, a febre industrial. Enquanto isso, o setor cafeeiro paulista, com os recursos, ampliou as plantações. Entre os dois pólos agrícolas, inchava-se o setor intermediário e urbano, inflando o fenômeno, que passou à história com o nome de encilhamento.

A política de auxílio à lavoura, com o intuito de manter a viga mestra do edifício monárquico, degenerava em filhotismo. A monarquia não proporcionava às forças produtivas os recursos do crédito agrícola. Preferia, no dizer de Rui Barbosa, constituir um mecanismo passageiro, de fins eleitorais, destinado a acoroçoar apetites e a explorar a situação angustiosa de uma classe empobrecida. Afora isso, o auxílio governamental tinha como destino não o lavrador, mas o credor, normalmente um

apadrinhado, que emprestava a juro alto o dinheiro que recebia a juro baixo. Essa política combalia o crédito público e não estimulava a produção.

Antes da hora fatal, a monarquia usaria do remédio favorito, com a sua eficiência secular: a cooptação dos descontentes através dos trunfos da Coroa, quais sejam, os títulos nobiliárquicos, as patentes da Guarda Nacional, as nomeações para o Senado e o Conselho de Estado, os empregos.

José de Alencar aludiria, no Parlamento, à fidalguia como uma espécie de papel-moeda, nota fiduciária, cujo valor está na razão inversa do valor metálico, isto é, do merecimento que representa. Na hora final da monarquia, ante o espetáculo de prodigalidade nobilitadora de João Alfredo e Ouro Preto, Rui Barbosa faz uso da veia satírica, ao observar a “dança das figurinhas de *cotillon* sob a forma de títulos e condecorações com que os ministros de Sua Majestade saciam nos seus amigos o apetite da tolice” (*Apud* Faoro, 1989).

Mais adiante, afirma ainda:

“Exprobra a munificência em fidalgos baratos, isto é, em frivolidades, em fatuidades, em inutilidades, semeando no país os sentimentos que debilitam, que rebaixam, que acovardam. Uma tal aristocracia, castrada para formar sopranos e contraltos no uso de uma corte servil, não é só uma afronta ao caráter democrático das instituições populares, que o nobre presidente do Conselho inculca-se resolvido a reabilitar; é, até, a negação da verdadeira aristocracia, qual a podem admitir nações livres”.

De outra parte, as províncias não mais admitiam a centralização monárquica, que concentrava todo o poder no governo central, bem como absorvia todas as rendas. Os presidentes das províncias as administravam com estreitos poderes.

Ao lado da Questão Religiosa, (desentendimento entre Estado e Igreja) e da Questão Militar (com o surgimento, entre os militares, da simpatia pelos ideais republicanos), a abolição da escravatura, ou a crise dela advinda, que retirou dos senhores de engenho do Nordeste a força necessária ao apoio que emprestavam à monarquia, levou à queda do regime monárquico e a instalação da República.

A República buscava suas vestes civis e organizaria seu sistema financeiro para dar amplitude e florescência ao liberalismo econômico. Na sua base de sustentação, encontrava-se a “política dos governadores”, apoiada no aliciamento eleitoral do “coronelismo”, dando estabilidade ao sistema.

No entanto, conforme Prado Júnior (1986), os primeiros anos que se seguem imediatamente à proclamação da República serão dos mais graves da história das finanças brasileiras. Abate-se sobre o país uma crise financeira, que se origina do funcionamento do sistema monetário e no recorrente apelo a emissões incontroláveis.

Nesse momento foi acelerado o encilhamento, sob o qual se abrigava o propósito político, esboçado por Rui Barbosa, de dar nova base ao regime recém inaugurado. Movia essa estratégia, o ânimo modernizador, concebido para provocar, por meio de instrumentos públicos, pelo atalho do papel-moeda, um país tão progressista como os mais progressistas da Europa e os Estados Unidos. A indústria seria obra do estímulo governamental. A República seria estável, progressista, atraente com a aceleração do quadro industrial, abandonado o agrarismo exclusivo do Império.

A estratégia, no entanto, não produziu os resultados desejados. A abundância de papel-moeda em vez de gerar o progresso da indústria, acabou conduzindo à especulação, conforme observa Prado Júnior (1986):

“Sob a ação desse jorro emissor não tardará que da citada ativação dos negócios se passe rapidamente para a especulação pura. Começam a surgir em grande número novas empresas de toda a ordem e finalidade.

[...] Naturalmente a quase totalidade das novas empresas era fantástica e não tinha existência senão no papel. Organizavam-se apenas com fito de emitir ações e despejá-las no mercado de títulos, onde passavam rapidamente de mão em mão em valorizações sucessivas. Chegaram a faltar nomes apropriados para designar novas sociedades, e inventaram-se as mais extravagantes denominações”.

Faoro (1989) também tece comentários ao fracasso da estratégia:

“Errara Rui Barbosa no seu ousado plano de assegurar a estabilidade republicana sobre a indústria, fundada sobre uma ‘democracia laboriosa e robusta’, oposta aos privilégios aristocráticos da monarquia. As emissões, se exacerbam o surto industrial, levando-o ao delírio, favorecem com o dinheiro e o crédito fáceis, a expansão cafeeira paulista, incrementada com a imigração ampla, sob o estímulo estadual, possível sob o sistema federalista”.

A indústria e o entusiasmo nacionalista declinaram, depois de falsa florescência. O otimismo começou a definhir ainda em 1891, diante das dificuldades inerentes ao processo, com os investidores surdos às constantes chamadas de capital. Os industriais apelaram para o crédito direto e as empresas, oneradas por encomendas do exterior, não foram capazes de pagar tais compromissos.

Instalou-se a crise e com ela renderam-se à realidade os ideais de progresso econômico e de desenvolvimento industrial. Em vez da indústria, continuava a preponderar a lavoura, principalmente a cafeicultura voltada para a exportação.

## 2. VIDA E OBRA DE RUI BARBOSA

Rui Barbosa nasceu em 1849, na Bahia e faleceu em 1.º de março de 1923, na cidade de Petrópolis. Ao longo de sua vida, demonstrou inteligência e capacidade excepcionais, aliadas a uma coerência incomum, tornando-se um dos homens públicos mais admirados na história do país.

### **2.1. Da revelação de seu talento nos primeiros dias de escola à defesa da República**

Rui Barbosa nasceu em 05 de novembro de 1849, em Salvador, na Bahia, filho de João José Barbosa de Oliveira, ilustrado médico e político liberal na província, e de Maria Adélia Barbosa de Oliveira, que tiveram ainda uma filha mais nova, Brites Barbosa.

Conta-se que tendo ido para a escola, com 5 anos de idade, depois de 15 dias já sabia ler e conjugar verbos; além disso, seu pai obrigava-o a ler os clássicos

portugueses e, com dez anos de idade, recitava Camões e Vieira. Bittencourt (1924) cita o depoimento do professor Antonio Gentil Ibirapitanga, em cujo colégio Rui estava matriculado:

“A respeito da gramática pelo método, fiz experiência com o filho do Dr. João José Barbosa de Oliveira. Esse menino, de cinco anos de idade, é o maior talento que conheço em trinta anos de magistério: em quinze dias fez a análise gramatical, distinguiu as diferentes partes da oração e conjugou todos os verbos regulares”.

Em sua formação mental e espiritual, nenhuma influência sobrelevou a de seu pai. A influência de José Barbosa, no incentivo aos estudos e na formação do caráter, é reconhecida por Rui durante toda sua vida. Conforme Mario Barbosa (1916): “na individualidade do velho liberal Barbosa de Oliveira, nas suas boas letras, no seu amor pelo direito e pela liberdade, no culto que votava aos exemplos ingleses e norte-americanos, o filho magnífico se teria embebido até o cerne d’alma”.

Em 1864, com quinze anos de idade, Rui Barbosa havia concluído o curso preparatório antes da idade exigida pela lei para a matrícula nos cursos superiores. Ainda sem idade para ingressar na academia, empregou todo o ano de 1865 na revisão dos estudos clássicos já feitos e na aprendizagem de línguas estrangeiras.

Em 1866, deixou a cidade natal e a casa paterna e foi para Recife, em cuja Faculdade de Direito cursou o primeiro e o segundo ano. No ano de 1868 chegou a São Paulo, onde fez os últimos três anos do curso. Encontrou, então, o poeta Castro Alves, com quem dividiu a mesma república de estudantes. Nesse mesmo ano conheceu José Bonifácio, que assumira a cadeira de professor na Academia de Direito de São Paulo, por quem nutria profunda admiração. Desse contato, nasceu o Rui Barbosa orador e jornalista.

Em 1869 fundou, com um colega de estudos, o jornal O Radical Paulistano, cujo primeiro número, por baixo do título trazia estas palavras:

“Publica-se por ora, uma vez por semana e professa a doutrina liberal em toda a sua plenitude, propugnando principalmente pelas seguintes reformas: Descentralização, Ensino Livre, Polícia Eletiva, Abolição da Guarda Nacional, Senado Temporário e Eletivo, Extinção do Poder Moderador, Separação da Judicatura da Polícia, Sufrágio Direto e Generalizado, Substituição do Trabalho Servil pelo Trabalho Livre, Presidentes das Províncias eleitos pela mesma, Suspensão e Responsabilidade dos Magistrados pelos Tribunais Superiores e Poder Legislativo, Magistratura Independente, incompatível, e a escolha dos seus membros fora da ação do Governo, Proibição aos Representantes da Nação de aceitarem nomeação para empregos públicos e igualmente títulos e condecorações, os funcionários públicos, uma vez eleitos, deverão optar pelo emprego ou cargo de Representação Nacional”.

Precocemente, Rui anunciava os princípios que orientariam sua vida pública, bastante avançados para a época, aos quais foi fiel ao longo da sua vida, como reconhecera mais tarde:

“Toda a minha carreira pública é uma contínua advocacia pelos escravos, pelos oprimidos, pelos humildes, pelas vítimas da injustiça, pelos enjeitados da sorte, pelos proscritos do poder, pelos reivindicadores da instrução, pelos amigos da ciência, pelos

apóstolos e mártires do trabalho, Nem isto se acha escrito só nos meus atos: bem claro também o está na minha índole e temperamento, no meu caráter e natureza. É contra os poderosos, os privilegiados e os grandes que sempre lutei, sem os cortejar nunca. É com os desprotegidos, os necessitados e os pequenos que sempre me achei, sem jamais os abandonar”.<sup>2</sup>

Regressando à Bahia, foi trabalhar com Manuel Pinto de Sousa Dantas, no jornal O Diário da Bahia, órgão do Partido Liberal, no qual ele ingressou, começando a sua carreira política. Em setembro de 1873, foi para a Europa, de onde regressou seis meses depois, tornando-se diretor do Diário, cargo que, financeiramente, nada lhe rendia, porque a imprensa oposicionista não conseguia anúncios. Nesse período em que esteve à frente do jornal, continuou a preocupá-lo a causa da abolição, tentando encontrar soluções para inaugurar a liberdade total, que era o sonho dos abolicionistas mais avançados. Ao lado da abolição, outra causa que lhe inspirava era a do sufrágio direto e generalizado.

Num discurso numa tribuna popular, assim manifestou-se sobre o caráter pouco representativo das eleições indiretas, ressaltando também as características fraudulentas do processo eleitoral de então (*apud* Barbosa, 1916):

“Adotada a eleição indireta, ainda que sua prática seja uma verdade, e não um sistema de fraude universal e escandalosa, como entre nós, o deputado não é jamais representante do povo. O que ele representa são os colégios eleitorais, é o país legal.”

Segue o orador a pregar a eleição direta e a apontar as imoralidades do sistema político:

“Eu chego ao termo do meu raciocínio, e digo: a eleição indireta tem por base o pressuposto de que o povo é incapaz de escolher acertadamente os deputados. Logo, admitido este sistema eleitoral, o parlamento não só não pode como não deve ser o resultado de uma designação popular; há de, sim, e deve ser a expressão de uma escolha que, na estimativa dos adversários do sufrágio direto, é mais alta, mais fidedigna, mais competente, mais pura, - a escolha cometida ao eleitorado, que paira em regiões onde a nação não chega, mas onde baixa incessante a chuva dos favores ministeriais, onde o povo não tem entrada para sua soberania, mas tem residência efetiva o poder para as transações ruins em que o país é sacrificado; onde as reformas liberais causam pânico, mas as imoralidades douradas do governo são recebidas entre aplausos; onde há menos frentes para proteger com a indignação a liberdade violada, que para sancionar acurvadas as imprudências de opressores sem escrúpulos, menos braços para acudir os cidadãos proscritos que para implorar o pão dos empregos, menos olhos para perceber a desonra de nossa terra que para ver os interesses de casa ameaçados”.

Em 1876 casou-se com Maria Augusta Viana Bandeira, companheira de todos os momentos da vida. Ainda este ano, traduziu e publicou a obra “O Papa e o Concílio”, que, apesar de não lograr o êxito financeiro esperado, obteve grande repercussão,

---

<sup>2</sup> Trecho da conferência Aos Operários Baianos. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 46, t. 2, 1919. p. 83.

sendo que o Diário do Rio de Janeiro chegou a comentar que a introdução do tradutor excedia em importância a obra alemã traduzida. O livro atacava o dogma da infalibilidade papal, decretado pelo Concílio Vaticano I; e a introdução lhe valeu a fama - que sempre o acompanhou - de anticlerical.

A ascensão de Rui ao parlamento deu-se em 1878, tendo sido eleito à Assembléia Provincial da Bahia durante uma legislatura, e deputado geral nas duas seguintes eleições. Em discurso pronunciado na Assembléia Provincial da Bahia, Rui reafirma seus princípios liberais:

“A liberdade moderna, a liberdade cristã, a liberdade individualista, a verdadeira liberdade, isso de que todo mundo fala, e que bem poucos, neste país, sabem o que é, exclui essa noção perigosa do Estado, que lhe atribui a prerrogativa de intervir em tudo quanto há, de invadir o terreno do direito privado, em nome desse interesse impalpável, dessa mentira que se chama razão de Estado, ou salvação do povo. Essa frase funesta sobressaiu sempre, no arsenal do despotismo, entre os seus instrumentos de espoliação mais prestados”.<sup>3</sup>

Nos seis anos de Parlamento do Império, conquistou uma posição primacial nas esferas políticas e intelectuais do país, destacando-se, entre outras atividades, pela elaboração da reforma eleitoral, em 1881 - que depois de aprovada ficou conhecida como Lei Saraiva, mas cujo trabalho foi obra exclusivamente sua - e pela elaboração de um plano de reforma do ensino (1882), que não chegou a ser aprovado, e do projeto de abolição do elemento servil (1884). Também destacou-se pela oratória, ficando famosa uma polêmica com Gaspar Silveira Martins.

Em 1884, seu amigo Manuel Pinto de Sousa Dantas assumiu o gabinete ministerial e o convidou para uma pasta ministerial, convite que foi recusado, por questão de princípios. No ano seguinte, caiu o ministério Dantas e a Câmara foi dissolvida. Foram convocadas novas eleições, mas, como o controle dos votos, nas zonas rurais, era feito pelos fundiários escravistas, que viam nele o braço forte levantado em favor do negro, e pela Igreja, que não tolerava suas idéias, Rui não conseguiu ser reeleger.

Rui Barbosa, então, já havia deixado o partido liberal, que passava a ocupar o poder, e começara na imprensa sua pregação pela causa federalista, escrevendo no Diário de Notícias, no Rio de Janeiro. Defendia o federalismo e atacava o último Gabinete Monárquico, presidido pelo Visconde de Ouro Preto. Não encontrando abrigo para a sua bandeira sobre a federação em nenhum dos partidos monárquicos, inclusive o seu próprio, aceitou a República. Fez-se republicano apenas nos últimos dias da monarquia:

“Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano, senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a Monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação. Esse *non possumus* dos partidos monárquicos foi o seu erro fatal. A mais grave responsabilidade, a meu

---

<sup>3</sup> Trecho do discurso Liberdade Comercial. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 5, t. 1, 1878. p. 45.

ver, dos que presidiram à administração do país no derradeiro estágio do Império está na oposição obcecada, inepta, criminosa de uns, na fraqueza imprevidente e egoísta de outros contra as aspirações federalistas da nação. A federação teria demorado o advento do regime republicano por pouco tempo; mas teria poupado à república as dificuldades de organização, com que temos arcado, e continuaremos a arcar talvez por não breves dias”.<sup>4</sup>

Suas idéias vinham ao encontro do descontentamento que se expressava no Exército em relação ao gabinete do governo monárquico. No dia 11 de novembro de 1889, foi procurado pelo líder republicano Benjamim Constant, que falou em nome do marechal Deodoro da Fonseca, quando foram feitos os primeiros acertos sobre o gabinete que assumiria o governo com a República. No dia seguinte ao da reunião, Rui Barbosa foi convidado a assumir a pasta da Fazenda no governo que se iniciaria em breve, caso fosse vitoriosa a revolução.

## **2.2. De Ministro da República ao reconhecimento internacional**

A República nasceu pelas mãos dos militares, embora tenha havido a participação de civis. Foi, na verdade, uma revolta militar, que bem conduzida e divulgada com competência pelo movimento civil, resultou na mudança pacífica do regime monárquico para o republicano.

Como um dos mentores do movimento que desaguou na República e por seu apoio manifestado às causas militares, Rui Barbosa foi convidado pelo marechal Deodoro para exercer a pasta da Fazenda no Governo Provisório e, interinamente, a da Justiça. O seu primeiro ato foi escrever o decreto número um, em que ficava, desde logo, estabelecida a federação dos Estados Unidos do Brasil. Em seguida, estabeleceu a liberdade de cultos pela separação da Igreja do Estado e escreveu a Constituição, artigo por artigo, organizando o projeto que defendeu perante o Marechal Deodoro e que a Constituinte promulgou em 24 de fevereiro de 1891. Rui Barbosa passava a ser a alma do regime. Primeiro foi Ministro da Fazenda, ocupando interinamente a pasta da Justiça. Depois foi Vice-Chefe do Governo Provisório.

Em 07 de novembro de 1890, Rui apresentou o Decreto nº 966-A, que “cria um Tribunal de Contas para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República”, declarando na exposição de motivos (Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 1973):

“Nem a responsabilidade política do Presidente, nem a responsabilidade judiciária dos seus Secretários de Estado nos livrarão de excessos e abusos na delicada matéria das finanças federais, se não enriquecermos a nossa Constituição nova com esta condição suprema da verdade prática nas cousas do orçamento. Nada teremos feito, em tão melindroso assunto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguermos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas

---

<sup>4</sup> Trecho do discurso no Congresso Constituinte: Organização das Finanças Republicanas. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 17, t. 1, 1890. p. 148.

maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada gérmen ou possibilidade eventual dele”.

Embora aprovado o Decreto nº 966-A, o Tribunal de Contas não passou a existir de fato, o que levou Rui a incluir, no artigo 89 da Constituição de 1891, a seguinte disposição: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

A participação de Rui Barbosa foi fundamental na elaboração da constituição brasileira de 1891. Coube a ele revisar os projetos constitucionais da comissão presidida por Joaquim Saldanha Marinho, patriarca da propaganda republicana. Seu substitutivo, encaminhado ao Congresso Constituinte, rompeu de vez com a tradição parlamentarista, herança do império, e consagrou o regime presidencialista nos moldes do sistema adotado nos Estados Unidos, baseado no contraste do poder judiciário sobre os demais ramos do governo.

Rui assumiu sem pudores a autoria da Constituição:

“Porque me nomeiam como um dos autores dessa Constituição, o principal dos seus autores. Por que não pode? Porque tenho sido, fielmente, um mestre-escola, um pregador e, ousarei dizer, um mártir dessa Constituição em que tenho posto o estudo, a palavra, a vida. Porque não pode? Porque nos debates mais solenes sobre essa Constituição, até os meus antagonistas me têm invocado como intérprete, juiz e evangelista. Por que não pode? Porque nos mais agudos transe dessa Constituição, tanto mais a defendi sempre, quanto mais risco havia em a defender”.<sup>5</sup>

Sobre a sua concepção da Constituição da república, afirmou:

“[...] As bases da Constituição republicana consistem na supremacia da lei fundamental sobre todas as leis e sobre todos os poderes, na limitação estrita da autoridade da legislatura e da autoridade da administração às suas fronteiras escritas, na impenetrabilidade da muralha de garantias, que protegem o indivíduo com o círculo de sua cinta acastelada de formas solenes e de tribunais tutelares, na intervenção reparadora das justiças da União em todos os casos de violência ao Direito Constitucional, desça ela de que alturas descer”.<sup>6</sup>

Ainda tratando sobre a Constituição, Rui Barbosa ressalta as leis que protegem os direitos humanos, em pronunciamento no Senado Federal:

“Quando uma sociedade se constitui, as suas bases se assentam na lei, que ela delibera ou que os seus representantes promulgam. A lei é a condição fundamental da existência de todas as sociedades. E, de todas as leis, as mais essenciais, as mais vulgares, aquelas que mais intimamente interessam à conservação das sociedades humanas, são as que protegem a vida, às criaturas que formam o corpo social. A humanidade hoje não se limita a proteger os membros da grande família humana,

---

<sup>5</sup> Trecho do Discurso na Convenção Civilista. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 36, t. 1, 1909. p. 96.

<sup>6</sup> Trecho de Os Atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 20, t. 5, 1893. p. 36.

estende mesmo a todos os animais os seus sentimentos de benevolência, de benignidade, criando contra a crueldade instituições protetoras de todos os viventes mais ou menos úteis, mais ou menos auxiliares do homem no seu trabalho, na vida que temos à face do planeta que habitamos. De maneira que a civilização de toda e qualquer sociedade se mede, primitivamente, elementarmente, pelo respeito que cada um governo dispensa à guarda e à vida humana, pelo vigor que dá às suas leis, por intermédio dos seus tribunais ou da sua polícia”.<sup>7</sup>

Decepcionou-se, no entanto, ao ver que a Constituição não fora suficiente para fazer valer os princípios democráticos, conforme demonstra em artigo que publicou no *Jornal do Comércio*, RJ:

“Quando, na minha casa à praia do Flamengo, se fazia a Constituição republicana; quando nas sessões do Itamarati, eu era comissionado pelos meus colegas para defendê-la em nome deles perante Deodoro; quando, no Congresso Constituinte, lutávamos contra os erros que nela introduziram tão enormes aberrações; quando, dissolvido, em fevereiro de 1891, o governo provisório, o Sr. Francisco Glicério me aconselhava escrever o comentário do novo pacto nacional, - sempre supus que tivéssemos feito uma lei para se impor a todas as leis, dominar todas as vontades, e calar todos os interesses; que tivéssemos decretado, em suma, uma República efetivamente republicana, não esse tabuleiro verde, onde força e a fortuna jogam entre si o dever das posições, a honra dos princípios e o futuro do país”.<sup>8</sup>

Como ministro da Fazenda, Rui Barbosa implantou a política do encilhamento, que permitia aos bancos particulares emitir dinheiro e que levou o país a uma calamitosa inflação, originando desenfreada especulação. A reação dos opositores o fez deixar o governo, em 1891.

A experiência no governo lhe proporcionou amargas decepções, pois aceitara o convite pensando ter alcançado a oportunidade para realizar as ambições do seu espírito inquieto e sonhador, mas só encontrara ódio e incompreensão em seus atos. Chegou até a ser injustamente acusado de enriquecimento ilícito, mesmo sem ostentar qualquer patrimônio.

Rui não escondeu seu desapontamento em ver os seus esforços, quase sempre isolados, não produzirem os resultados que esperava na moralização da administração pública e espera que o povo finalmente desperte sua consciência para a construção da efetiva nação brasileira:

“Mas que poderá um homem contra as ondas alagadoras do poder absoluto, se a nação mesma não tomar nas suas mãos a sua própria causa, invadida pelas hostes da rataria oficial, que se apoderaram da república brasileira como do abandonado carregamento de um barco dado à costa?

---

<sup>7</sup> Trecho do discurso Requerimento de Informações sobre o Caso do Satélite - II. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 41, t. 3, 1914. p. 79.

<sup>8</sup> Trecho do Discurso pronunciado no banquete oferecido pelo *Jornal do Comércio*. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 22, t. 1, 1895. p. 175.

[...] Vamos chegando à última extrema, onde já não haja mais nada a que recorrer, se o povo brasileiro continuar a abandonar a sua legítima defesa, a renunciar a sua salvação, a desistir da sua existência, se ele, por fim, não compreender que tem de opor à força a força, à agressão a agressão, à massa a massa, se a nação brasileira, um dia, não acabar por se erguer, a enxotar do seu governo a ignorância, e tanger do seu governo a ladroíce, e varrer do seu governo a gangrena, se a nação brasileira, em suma, não quiser vir a ser nação”.<sup>9</sup>

É compreensível todo esse desapontamento com os rumos tomados pelo governo republicano. Na verdade, Rui foi o verdadeiro instaurador da República no Brasil. Antes de 1889, o Brasil vivia mergulhado na tradição da legitimidade monárquica. O cenário da monarquia era a corte, personificada pela nobreza e centralizada na figura do imperador: D. Pedro II, com seu aspecto patriarcal. O povo brasileiro acostumou-se a ver no monarca, durante mais de meio século, a própria encarnação do Império. Finda a monarquia, desaparecida a corte, eclipsado o monarca, assim de repente, num abrir e fechar de olhos, o cenário do poder ficou subitamente vazio. Ninguém sabia, afinal, o que era mesmo a República, proclamada como que à revelia do povo, em 15 de novembro. Todos ignoravam a que se ater em relação a proposta política tão extravagante.

De acordo com Kujawski (1999), Deodoro não chegou a representar a República aos olhos da opinião pública. O rude e impulsivo militar ficaria conhecido como o portador da espada que rendeu o imperador indefeso, e nada mais. A opinião de Rui Barbosa a respeito do marechal parece não ter sido muito diferente. Ao referir-se a Deodoro, em Conferência no Coliseu Santista, declarou:

“A sua figura histórica é a da encarnação inteligente, honesta, desinteressada, humana de uma ditadura benfazeja e necessária na transição entre os dois regimens, ditadura na qual entrou com o contingente capital do seu prestígio no elemento militar, com a sua confiança nos seus ministros e a sua lealdade a eles na obra da primeira construção republicana. Mas, das qualidades mais indispensáveis ao exercício constitucional do poder numa República liberal, não lhe deu a natureza nenhuma”.<sup>10</sup>

O Governo Provisório, por sua vez, constituía-se de três tipos de políticos: os puros ideólogos, como Benjamim Constant, os pragmáticos, a exemplo de Campos Salles, e os mistos entre ambas as tendências, Quintino Bocaiúva, Aristides Lobo. Mas ideologia e pragmatismo não eram suficientes para fazer a história. Para construir de direito e de fato a República, faltava a ação instauradora de alguém que fosse o portador do verbo, do logos republicano. Esse papel coube a Rui Barbosa. O lugar vazio deixado pelo imperador no exílio foi preenchido pela figura de um homem que não era só republicano, mas a própria República, assumindo em si o projeto dessa nova forma de governo e dando-lhe forma e figura por meio da sinergia entre o pensamento, a palavra e a ação (Kujawski, 1999).

<sup>9</sup> Trecho do discurso Aos Professores e Estudantes da Bahia. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 46, t. 2, 1919. p. 72.

<sup>10</sup> Trecho da Conferência no Coliseu Santista. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 36, t. 1, 1909. p. 339.

Ainda de acordo com o pensamento de Kujawski (1999), Rui foi esse protagonista absorvente, magnético, que simbolizou aos olhos da opinião pública, ainda meio atordoada, a concretude e a estabilidade do novo Estado republicano. Este papel não poderia caber ao Presidente da República, de mandato aleatório e efêmero, mas estava reservado a alguém acima dos governos transitórios, que representasse o que há de mais estável e permanente na própria Nação, como, outrora, o imperador. Pois tal personagem foi Rui Barbosa, legítimo representante da classe média ascendente, com sua vontade de ferro e aquela eloquência vernacular, inesgotável na sua paixão de proclamar o direito.

Não obstante Rui ter sido a figura principal da República, já no início de 1891 estava fora do governo. Afastou-se dele na histórica demissão coletiva do ministério, ocorrida em fevereiro de 1891. Desde o princípio enfrentara forte oposição, provinda até mesmo de dentro do governo que integrava, e que fora originada no movimento contra a reforma bancária processada em janeiro de 1890.

O governo de Deodoro durou pouco tempo mais. O marechal impusera ao país uma série de medidas impopulares e desastrosas, relutando em respeitar os limites constitucionais e provocando o aumento das tensões entre o Executivo e o Legislativo, que culminariam na dissolução do Congresso, em 3 de novembro de 1891, em ato arbitrário de Deodoro. Cresceu então o movimento contra o governo e, em 23 de novembro de 1891, o marechal renunciou, assumindo em seu lugar Floriano Peixoto.

O novo presidente realizaria um governo em constante conflito com as leis. Quando Floriano Peixoto depôs os governadores que haviam apoiado o fechamento do Congresso por Deodoro, Rui Barbosa rompe com o presidente. Floriano traía os princípios em cujo nome derrubara a ditadura de Deodoro e inaugurava um governo caracterizado pela perseguição a civis e militares e que culminou com a deposição dos governadores. Em relação às ditaduras de Deodoro e Floriano, Rui assim se manifestou (*apud* Barbosa, 1916):

“De uma ditadura, que dissolve o Congresso Federal, apoiando-se na fraqueza dos governos locais, para outra, que dissolve os governos locais, apoiando-se no Congresso restabelecido, não há progresso apreciável. As reações são como os crimes de que falava o moralista romano, em que cada atentado conduz inevitavelmente a outros atentados”.

Em outro momento, em discurso no Senado Federal, Rui retorna ao assunto, sempre implacável e irredutível na defesa da democracia:

“Ao governo pessoal do imperador, contra o qual tanto nos batemos, sucedeu hoje o governo pessoal do presidente da república, requintado num caráter incomparavelmente mais grave: governo pessoal de mandões, de chefes de partido; governo absoluto, sem responsabilidade, arbitrário em toda a extensão da palavra [...], negação completa de todas as idéias que pregamos, os que nos vimos envolvidos na organização desse regímen e que trabalhamos com tanta sinceridade para organizá-lo”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Trecho do discurso O Estado de Sítio - II. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 41, t. 1, 1914. p. 219.

Em sua intransigência na defesa dos princípios constitucionais e na sua obediência aos textos legais, iniciou uma campanha contra o governo Floriano, lançando suas críticas através de textos vinculados pelo Jornal do Brasil. Lutou contra as limitações impostas às liberdades públicas. Por este seu posicionamento de defesa dos oprimidos contra a tirania, na imprensa, no senado e nos tribunais, foi declarado suspeito de ligação com o movimento revolucionário contra o governo, que rebentou em 1893, sendo preso e processado. Perseguido como rebelde, exilou-se em Buenos Aires, em Lisboa e em Londres. Na capital inglesa, escreveu uma série de artigos, um deles considerado como a primeira defesa conhecida do capitão Alfred Dreyfus, no famoso caso jurídico que mobilizou a opinião pública mundial, no fim do século XIX.

Ao retornar do exílio, em 1895, toda a sua obra na república foi de pregação, de ambição de reformas e de luta incessante pela justiça. Reassumiu sua cadeira no Senado Federal, onde lutou pela anistia aos punidos por Floriano, e tentou sem êxito organizar o Partido Republicano Conservador. Por meio do senado e do jornal A Imprensa, combateu a política de Joaquim Murinho, ministro da Fazenda de Campos Sales.

Entre as suas várias atividades políticas, uma das mais relevantes foi o papel que desempenhou na política exterior do Brasil. Nomeado pelo presidente Afonso Pena chefe da delegação brasileira, Rui Barbosa teve notável desempenho durante a Conferência de Paz de Haia, nos Países Baixos, em 1907, defendendo a tese brasileira fundada no princípio da igualdade jurídica entre as nações, que não contava com a simpatia das grandes potências. Como porta-voz dos pequenos países, empenhou-se em memoráveis debates com os delegados da Alemanha, o barão Marschall, e do Reino Unido, Edward Fry. Um dos principais resultados da Conferência foi a criação da Corte Permanente de Justiça Internacional, sendo que o Conselho da Liga das Nações elegeu Rui para integrá-la.

Graças à repercussão pública de seu desempenho na Conferência de Haia, Rui Barbosa despontou como candidato potencial às eleições presidenciais de 1910. O oficialismo político, no entanto, levou à adoção da candidatura do Marechal Hermes da Fonseca. Rui acabou disputando a eleição como candidato da oposição, liderando o primeiro grande movimento de mobilização da opinião pública, que atingiu praticamente todas as classes em todo o país, o qual passou à História como Campanha Civilista.

Rui foi derrotado por ampla margem de votos - 403.867 a 222.822 - contra evidente manifestação da vontade nacional, o que deu origem a uma corrente de indignação contra a velha máquina política, viciada e fraudulenta. A derrota eleitoral e os ecos da Campanha Civilista ficaram registrados num alentado volume de memórias, apresentado ao Congresso Nacional, numa denúncia vigorosa dos vícios e fraudes do sistema eleitoral da época.

Nas eleições presidenciais seguintes (1914), Rui teve seu nome lançado novamente na convenção partidária, mas acabou retirando a candidatura.

Em 1916, Rui conheceu outro momento de destaque, durante a primeira guerra mundial, quando, designado pelo presidente Venceslau Brás, representou o Brasil no centenário da independência da Argentina. Pronunciou, na oportunidade, discurso na Faculdade de Direito de Buenos Aires, onde defendeu a constitucionalidade dos direitos individuais:

“Toda a civilização, pois, se encerra na liberdade, toda a liberdade na segurança dos direitos individuais. Liberdade e segurança legal são termos equivalentes e substituíveis um pelo outro. O estado social que não estriba nesta verdade é um estado social de opressão: a opressão das maiorias pelas minorias, ou a opressão das minorias pelas maiorias, duas expressões, em substância, irmãs da tirania, uma e outra ilegítimas, uma e outra absurdas, uma e outra barbarizadoras. As repúblicas latinas deste continente, que desnaturaram suas Constituições mais ou menos livres e submergiram na selvajaria, não devem essa infausta sorte senão à desgraça de menosprezar e não praticar este singelíssimo rudimento de filosofia constitucional”.<sup>12</sup>

No mesmo discurso, definiu o conceito jurídico de neutralidade, que acabou sendo um passo decisivo para a ruptura das relações do Brasil com a Alemanha e a aceitação da causa dos aliados. Apesar disso, recusou em 1919 o convite para chefiar a delegação brasileira à Conferência de Paz em Versalhes.

Em 1919, com a morte do presidente eleito, Rodrigues Alves, que não chegou a tomar posse, candidatou-se mais uma vez, em disputa com Epiácio Pessoa. Nessa sua última campanha nacional (tinha então 70 anos), Rui levantou a bandeira da questão social, mas contou com o apoio apenas do Rio de Janeiro e do Pará, sendo mais uma vez derrotado nas urnas, por conta do coronelismo que dominava a política no interior do país.

Também nessa eleição, o caráter transparente, democrático e popular de sua campanha contrastava com as velhas práticas eleitorais fraudulentas, como deixou claro num pronunciamento na localidade de Serrinha”:

“Enquanto os politiquinhos e politicotes, os politiquinhos e politicalhos, os politiquilhos e politicalhos, os politiqueiros e politicastros dos nossos conventículos, corrilhos e quadrilhas políticas se esgueiram pelas vielas, betesgas e carochos da intriga, enquanto vão ziguezadeando a vida pelas viravoltas e recambejos, onde serpeia tortuosamente a velhacaria dos interesses, ponho eu sempre o meu timbre em me entender rosto a rosto com as populações reunidas em imensas assembléias, e tenho a honra de ser o primeiro brasileiro, sendo, também, o único, até hoje, que confiou as suas candidaturas presidenciais à tribuna popular”.<sup>13</sup>

Derrotado nas eleições presidenciais, Rui retorna ao Senado, mantendo-se combativo, viril e polêmico, como sempre, até que, em 1921, no crepúsculo da vida, desiludido e céptico quanto à política, resolve abandonar a cadeira no Parlamento, justificando sua posição de desesperança:

---

<sup>12</sup> Trecho da conferência Os Conceitos Modernos de Direito Internacional. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 43, t. 1, 1916. p. 29.

<sup>13</sup> Trecho de A Conferência de Serrinha. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 46, t. 3, 1919. p. 52.

“Acabando, por fim, de ver que não tenho meio de conseguir nada a bem dos princípios a que consagrei minha vida, e que a lealdade a essas convicções me tornou um corpo estranho na política brasileira, renuncio o lugar, que, em quase contínua luta, ocupo, neste regime, desde seu começo, deixando a vida política para me voltar a outros deveres. (...)”

Continua o discurso o insigne jurista, com fina e aguda ironia:

“Desprovido, pela natureza, das qualidades que, entre nós, talham o homem para isso a que chamamos política, sem a ductilidade, a docilidade e a duplicidade necessárias às condições de tal vida no ambiente brasileiro, entreguei-me à influência de certas convicções e à cultura de certos ideais, cujo amor me apaixona ainda hoje com a mesma intensidade, e de cuja direção retilínea, tal qual a concebi em adolescente, nas minhas primeiras justas de imprensa e tribuna quando estudante, não tenho variado”.

Rui Barbosa faleceu em 1º de março de 1923 na cidade de Petrópolis, com funerais feitos pelo Governo da República e honras de chefe de Estado. Em 1949, seu corpo foi trasladado para a cripta do palácio da Justiça da Bahia, denominado Fórum Rui Barbosa.

Nos trabalhos forenses, na oratória parlamentar, no jornalismo, na tribuna popular, na diplomacia, em todos estes gêneros Rui é apontado como expoente. É difícil dizer quantas eram as idéias que advogava, era todo um programa de liberdade em que o homem devia surgir ao lado dos avanços da época.

Dos fatos mais relevantes de sua rica e extensa biografia, dois merecem destaque neste trabalho, por ajudarem a compreender o caráter e a personalidade dessa eminente personalidade da história brasileira. O primeiro foi a criação do Tribunal de Contas da União, tema que é tratado na seção seguinte e que revela a sua preocupação com o controle dos dinheiros públicos. A faceta relevante desse fato é que Rui Barbosa era, na época, ministro da fazenda e o tribunal criado, dotado de poder e autonomia, exerceria seu controle essencialmente sobre esse ministério. Somente um político da grandeza de caráter como Rui Barbosa teria tanto empenho em criar um órgão que viria, pela própria finalidade de sua atuação, a diminuir a discricionariedade de seu cargo. Registre-se, por justiça, que a esse seleto grupo de homens públicos que guiaram suas vidas públicas pela virtude e não pelo apego ao poder, também pertenceu Innocêncio Serzedello Corrêa, que viria a demitir-se do cargo de ministro da fazenda por não concordar com o ato do presidente Floriano Peixoto de retirar competências ao Tribunal de Contas.

O outro fato a ser ressaltado é que a política financeira implementada por Rui Barbosa, conhecida como encilhamento e caracterizada pelo acentuado crescimento da emissão de papel-moeda, foi provavelmente a sua atitude mais criticada em sua vida pública. Em que pese o encilhamento ter sido efetivado pela crença de que assim seria promovido o desenvolvimento industrial e o progresso econômico do país, ou seja, a intenção do então ministro da fazenda era indubitavelmente boa, os resultados foram funestos, porque geraram inflação e especulação.

O que esse fato revela de importante sobre Rui Barbosa? Que não obstante a extensa relação de virtudes que associam-se à sua pessoa, ele era, na verdade, um ser humano como qualquer outro, com limitações e suscetível a erros. Aplicam-se a ele, com rara pertinência, as palavras que o próprio Rui dedicou ao escritor irlandês, Jonathan Swift: “Se teve falhas, não esqueçamos que os grandes homens se constituem tanto dos seus defeitos quanto das suas virtudes”<sup>14</sup>.

### 3. RUI BARBOSA E A CRIAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Neste capítulo, apresentam-se os principais fatos e iniciativas que antecederam a criação do Tribunal de Contas e destaca-se o mérito de Rui Barbosa, que, ao redigir o Decreto nº 966-A, deu vida a essa instituição, iniciando uma nova fase na história do controle no país.

#### **3.1. Antecedentes da criação do Tribunal de Contas**

Antes da criação do Tribunal de Contas por iniciativa de Rui Barbosa, já houvera manifestações no sentido de criar esse instituto de fiscalização, acompanhando uma tendência que ocorria na Europa, com o objetivo de assegurar a execução dos balanços prévios dos exercícios financeiros.

A criação dos primeiros mecanismos e procedimentos para o controle dos gastos públicos, em nosso país, datam do período colonial. A oficialização do Vice-Reino do Brasil, em 1720, foi uma das medidas tomadas para exercer maior fiscalização sobre as finanças da Colônia, haja vista que o controle exercido por Portugal era bastante precário.

Com a chegada da família real ao Rio de Janeiro, no dia 7 de março de 1808, o Brasil passava de simples colônia à condição de sede do governo português, sendo organizados os serviços de governo e administração, sendo criado, também, o Erário Régio, responsável pela guarda dos tesouros reais. Na mesma época, foi instituído o Conselho da Fazenda, a quem coube o controle dos gastos públicos, embora operasse de maneira ineficaz, devido à desorganização financeira do país e aos saques da nobreza lusitana ao Erário.

A 1ª Constituição Política do Império do Brasil, outorgada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, dispunha, em seu artigo 170, que “a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de Tesouro Nacional”. O artigo 172, por sua vez, obrigava o Ministro de Estado da Fazenda a apresentar, anualmente, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente e, igualmente, o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas, para apreciação da Assembléia Geral, composta da Câmara dos Deputados e do Senado, o que pode ser considerada como a primeira tentativa de controle da gestão governamental no

---

<sup>14</sup> Essa afirmação foi feita por Rui Barbosa na introdução do livro *Viagens de Gulliver*, do qual foi tradutor.

Brasil, através do exame e publicação dos orçamentos públicos e balanços gerais anuais.

Há que se considerar, contudo, que o ministro da fazenda exercia um completo controle sobre a distribuição dos créditos, a arrecadação dos impostos e dinheiros públicos, exercendo dominação também sobre o Tribunal, que de resto estava subordinado à discricionariedade do regente.

Evidentemente o Tribunal do Tesouro, assim constituído, não detinha independência e isenção para o exame dos gastos públicos, o que ensejava manifestações pela criação do órgão autônomo. A primeira manifestação formal a respeito da criação de um órgão específico com a atribuição de examinar os balanços e orçamentos do Poder Executivo e de acompanhar a administração financeira, ocorreu em 23 de junho de 1826, através do senador Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira e Horta, que encaminhou projeto de lei que, entre outras disposições, preconizava a existência de um Tribunal de Revisão de Contas.

Após outras tentativas infrutíferas, em 1845, Manuel Alves Branco, então ministro da Fazenda do 2º Império, apresentou projeto de lei instituindo o Tribunal de Contas, cujo artigo 8º dispunha:

“Art. 8º São negócios da competência do Tribunal, e que por isso ficam separados do Tribunal do Tesouro:

1º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, mandando-lhes dar quitação, quando correntes, e condenando-os, quando alcançados, a pagarem o que deverem, dentro de um prazo improrrogável, de que se dará parte ao Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, para mandar proceder contra eles na forma das leis, si o não fizerem.

2º Marcar aos responsáveis, por dinheiros públicos, o tempo em que devem apresentar suas contas ao secretário do Tribunal; suspendendo os omissos, mandando prender os desobedientes e contumazes, e finalmente julgando à sua revelia as contas que tiverem de dar, pelos documentos que tiver, ou puder obter de quaisquer cidadãos, autoridades ou repartições publicas”.

Não obstante ter recebido parecer favorável da Comissão de Fazenda da Câmara dos Deputados, a proposta nunca chegou a converter-se em lei. Rui Barbosa, que considerou o projeto arrojado e o tomou como base para a sua própria proposta, fez o seguinte comentário (Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 1973):

“Mas, como não é de estranhar, atenta a importância do assunto, a idéia adormeceu, na mesa da Câmara, desse bom sono de que raramente acordavam as idéias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos a liberdade da politicagem eleitoral. E quarenta e cinco anos deixou a monarquia entregue ao grande pensamento ao pó protetor dos arquivos parlamentares”.

Proclamada a República, o marechal Deodoro nomeou uma comissão de cinco membros para elaborar o projeto de uma nova Constituição, destinado a servir de ponto de partida aos debates da Constituinte. O projeto original apresentado pela comissão não fazia menção ao Tribunal de Contas.

A questão do controle dos dinheiros públicos e da probidade dos homens públicos preocupava Rui Barbosa, conforme transparece em entrevista ao Correio do Povo:

“O processo de elaboração dos nossos orçamentos degenerou numa verdadeira orgia. Como remediar essa corrupção do régimen, até onde, ao menos, a ação das leis pode suprir a moral dos seus executores? Haverá mal de mais urgente cura, exigência de atualidade mais palpitante? Nos países onde essa enfermidade é menos sensível, menos adiantada, menos escandalosa que entre nós, aí mesmo, como nos Estados Unidos, políticos, financeiros e constitucionais já se unem e empenham no intuito de encontrar e fixar a medida reparadora”.<sup>15</sup>

Em outro momento, expressa sua inconformidade aos abusos cometidos contra o Tesouro, mas, ao mesmo tempo, reafirma sua confiança na reação do país:

“O Brasil não é essa nacionalidade fria, deliquescente, cadaverizada, que receba na testa, sem estremecer, o carimbo de uma camarilha, como a messalina recebe no braço a tatuagem do amante, ou a calceta, no dorso, a flor-de-lis do verdugo. Não! O Brasil não aceita a cova, que lhe estão cavando os cavadores do Tesouro, a cova onde o acabariam de roer até aos ossos os tatus-canastras da politicalha”.<sup>16</sup>

Muito tempo antes, ainda na época em que cursava o curso de Direito, no artigo “O Manifesto do Centro Liberal” publicado no jornal Radical Paulistano, Rui Barbosa já expusera seu entendimento de que a responsabilidade pelos atos emanados de qualquer agente público revestido de autoridade é o ponto central dos governos democráticos:

“A primeira verdade dos governos livres é que a responsabilidade deve estender-se igualmente por todos os graus da hierarquia governamental. Todo aquele que, revestido de autoridade, exerce mediata ou imediatamente qualquer função pública, desde o agente de polícia até os mais altos funcionários do Estado, não pode evitar a responsabilidade de seus atos perante os tribunais ou perante a nação”.<sup>17</sup>

Convencido de que urgiam medidas saneadoras das finanças públicas, as quais somente seriam eficazes se as autoridades fossem chamadas à responsabilização pelos seus atos, e percebendo que aquele momento político, de mudança e de consolidação, era oportuno para tentar, enfim, criar um tribunal de contas independente, Rui estudou com profundidade a matéria a partir das experiências da Itália, França, Bélgica, Estados Unidos, entre outros, e, com base na proposta de Alves Branco, adormecida desde 1845, apresentou projeto de sua autoria, criando o Tribunal de Contas.

---

<sup>15</sup> Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 46, t. 2, 1919. p. 257.

<sup>16</sup> Trecho da conferência A Questão Social e Política no Brasil. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 46, t. 1, 1919. p. 68.

<sup>17</sup> Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 1, t. 1, 1865. p. 65.

### **3.2. O esforço e a determinação de Rui Barbosa para a criação do Tribunal de Contas**

Na exposição de motivos que introduziu o Decreto nº 966-A, datada de 7 de novembro de 1890, Rui Barbosa refere-se à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover as necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes e à necessidade urgente de fazer dessa lei uma força da nação e prega que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal e torne-se uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes.

No mesmo documento, Rui faz menção à desorganização das leis de finanças e ao pouco escrúpulo que tem presidido à concepção e execução dos orçamentos da nação. Afirma, também, que a República tem o compromisso de observar escrupulosamente o orçamento federal, mostrando, também nesse aspecto, a sua força regeneradora.

Observa ainda que, sem uma vida orçamentária perfeitamente equilibrada, não seria dado reconstituir a pátria e organizado o futuro. Insere-se nesse contexto, de reconstrução da pátria e de prover o futuro, a criação de um Tribunal de Contas, que o eminente homem público situa como um corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, com posição autônoma e atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra as ameaças que possam impedir o exercício das suas funções vitais no organismo constitucional.

Em seguida, Rui expõe as experiências de vários países (França, Itália, Suécia, Espanha, Grécia, Sérvia, Romênia, Turquia, Holanda, Bélgica, Portugal, Chile e Japão), demonstrando um profundo conhecimento sobre o assunto, e definindo dois tipos essenciais de instituição: o modelo francês e o italiano. No primeiro sistema, a fiscalização se limita a impedir que as despesas sejam ordenadas, ou pagas, além das faculdades do orçamento. No outro, a ação dessa magistratura vai além: antecipa-se ao abuso, atalhando em sua origem os atos do poder executivo suscetíveis de gerar despesa ilegal.

Entre os dois sistemas, Rui Barbosa defende a adoção do italiano, porque entende que:

“Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentarias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças” (Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 1973).

Pondera, contudo, que a lei italiana atribuía ao Tribunal de Contas competências que iam além do exame dos aspectos orçamentários, abrangendo a todas e quaisquer

deliberações do governo, qualquer fosse o objeto a que se referissem, sujeitando a instituição a críticas, de que não seria suscetível, se as funções estivessem limitadas ao universo dos atos propriamente financeiros do governo. Conclui, então, melhor ser encerrar a nova autoridade no limite natural das necessidades que a reclamam, isto é, limitar a superintendência preventiva do Tribunal de Contas aos atos do governo, que possam ter relação com a receita e a despesa do governo.

É importante ressaltar que Rui Barbosa propôs limitar a atuação do Tribunal de Contas a assuntos financeiros não para enfraquecer a instituição, mas, ao contrário, justamente para protegê-la contra as fortes reações que poderiam ameaçar-lhe a existência.

Em outro trecho da exposição de motivos, Rui Barbosa enaltece a importância da criação do Tribunal de Contas para a coibição de abusos na utilização dos dinheiros públicos, colocando essa matéria como a de mais alto interesse, entre todos, para o futuro da nação:

“Nem a responsabilidade política do presidente, nem a responsabilidade judiciária dos seus secretários de estado nos livrarão de excessos e abusos na delicada matéria das finanças federais, se não enriquecermos a nossa Constituição nova com esta condição suprema da verdade prática nas cousas do orçamento. Nada teremos feito, em tão melindroso assunto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguemos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada gérmen ou possibilidade eventual dele” (Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 1973).

Ao final da sua exposição de motivos, Rui assegura que qualquer que fosse o dispêndio com a criação da instituição, muito maior seria a economia para a contribuinte, advinda de sua ação moralizadora. Chama a atenção, no entanto, para que a escolha do pessoal inaugurador não sofra a invasão do nepotismo; que ela fique sob responsabilidade de um ministro consciencioso, inflexível, imbuído no sentimento da importância desta criação; que presida a direção de chefes escolhidos com a maior severidade, capazes de fundar a primeira tradição do Tribunal sobre arrestos de inexpugnável solidez.

O Decreto nº 966-A previa as atribuições de exame, revisão e julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República. Em seu artigo 4º, o decreto estabelecia as seguintes competências:

“Art. 4º Compete, outrossim, ao Tribunal de Contas:

1º Examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, ou que requisitar, o movimento da receita e despesa, recapitulando e revendo, anualmente, os resultados mensais;

2º Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo;

3º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e, quando o não cumprem, mandando proceder na forma do direito;

4º Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer”.

Criado formalmente o Tribunal de Contas, ainda faltava, para existir de fato, sua regulamentação. O ministro da Fazenda, Rui Barbosa, designou, então, uma comissão para elaborar, conforme previa o art. 11 do decreto aprovado, o projeto de regulamento do novo tribunal.

Enquanto isso, na Assembléia Constituinte, continuava sob exame a Constituição decretada pelo Governo Provisório, tendo surgido proposta do senador José Hygino Duarte Pereira da criação de um Tribunal de Contas, com a incumbência de liquidar as contas da receita e despesa da União e de verificar a legalidade delas, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

A proposição foi aprovada, institucionalizando-se, dessa forma, o Tribunal de Contas na primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, abrigado em seu artigo 89, no Título V – Disposições Gerais: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legitimidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

Rui Barbosa, posteriormente, em artigo publicado no jornal A Imprensa, edição de 10 de dezembro de 1900, teceu comentários à Constituição, em especial ao artigo 89, dizendo que deveria ele expressar “é mantido” em lugar de “é instituído”, posto que o Tribunal era preexistente à Carta Magna. Do texto citado, destacam-se alguns trechos, elucidativos do sentimento que tocava o jurista:

“Natural era que lhe [à Constituinte] sorrisse também, como um atavio mais para as galas da sua obra, a inovação fiscal destinada a coarctar os abusos do governo contra o orçamento. Enlevou-se, pois, no Tribunal de Contas. Dir-se-ia que se tomara por ele até de ciúmes. Quisera tê-lo criado, para não ter, nesse merecimento, rivais. Tal satisfação do amor próprio não lhe permitia ao fato oficial da preexistência dessa instituição; tudo podem, porém, as constituições. A de 1891 eliminou o fato, graças a uma pia mentira, declarando criar a instituição já criada. ‘É instituído’ diz, ‘um Tribunal de Contas’, quando, se houvesse de ser veraz, como especialmente das constituições se deve supor, teria que dizer, como a respeito do júri: ‘É mantido’.”

Mais adiante, Rui comentava não ter sido necessária a inclusão do Tribunal de Contas na Constituição, até porque as fundações constitucionais republicanas pareciam fadadas ao enguiço:

“Entrava, porém, assim com o alvoroço de grandes zelos e esperanças a nossa Constituição no exíguíssimo grupo das que se esmeraram em ungir o Tribunal de Contas com esse sacramento de reverência e perpetuidade. É o que só se dá na Bélgica, na Holanda, na Prússia, na Grécia e no Japão. Bastou aos demais Estados a lei ordinária para fundarem uma garantia que, presentemente, por consenso universal, se tem como da essência da probidade administrativa no sistema dos governos populares. Quisemo-la nós revestida com o manto da soberania constituinte. Mas para quê? Para entrar imediatamente a sofrer do enguiço em que têm deperecido, enxovalhadas, todas as fundações constitucionais da era republicana.”

Possivelmente Rui Barbosa tenha sido por demais severo no julgamento dos constituintes - e por conseguinte dele próprio, posto que fora o maior responsável pelo texto constitucional. É plausível supor que a inserção do Tribunal de Contas na Constituição teve como motivação conferir ao órgão maior perenidade e importância. Nesse sentido, vale registrar o pensamento do procurador-geral Ivan Luz, exposto em discurso na sessão especial de comemoração do 85º aniversário de instalação do Tribunal, em 17 de janeiro de 1978:

“É que, na verdade, de imediato se aperceberam os constituintes de 1891 de que o decreto do Governo Provisório, de 7 de novembro de 1890, que criara o Tribunal pela mão de Rui, não seria forma permanente que correspondesse à importância de suas funções, ademais de o deixar exposto às vicissitudes e às paixões do poder, assim como à arremetida destruidora dos que não se conformassem com uma vigilância superior, politicamente neutra, sobre a aplicação de recursos compulsoriamente tirados ao povo” (*apud* Silva, 1999)

Mais adiante, afirmou:

“A preocupação de dar à aspirada instituição um berço constitucional assim cercado por muralhas, se não inexpugnáveis, como testifica a história, ao menos de mais difícil arremetida, reponha forte nos que dela então cuidaram. [...]

Essas foram, pois, as intenções que presidiram a criação do Tribunal e que lhe deram a eminência correspondente às altas funções que deveria desempenhar, colocado na cimeira do edifício constitucional levantado pela República, entre os poderes sem ser um deles e sem a qualquer deles estar submisso.”

Também é elucidativo o comentário de João Barbalho (1902) à inserção do órgão na Constituição de 1891:

“O parlamento imperial nunca quis que existisse esse fiscal esmerilador, indiscreto, incompatível com as facilidades dos ministros e exigências dos deputados.

E na República, algum presidente poderia contrariar-se com esse obstáculo às suas facilidades no modo de empregar os dinheiros públicos; isto traria sério perigo à instituição. Criada por lei ordinária, ficaria às legislaturas inutilizá-la, ou suprimi-la, até sob alegação de economia”.

Com a renúncia do marechal Deodoro, em 23 de novembro de 1891, Floriano Peixoto assume a presidência. Em seu primeiro manifesto à nação como Presidente, Floriano discursou prometendo severa economia e rigorosa fiscalização no emprego da renda do Estado, buscando o equilíbrio orçamentário.

Em contradição com o teor do discurso, o marechal Floriano Peixoto demonstrava pouca simpatia pelo Tribunal de Contas recém-criado, mas à época ainda não instalado, resistindo à sua instalação efetiva, juntamente com o ministro da Fazenda, Tristão de Alencar Araripe. Por força dessa oposição, o projeto de regulamentação do seu funcionamento não foi acolhido.

Coube, então, ao tenente-coronel Innocêncio Serzedello Corrêa, um dos fundadores da República, então ministro da Fazenda, a expedição do Decreto provisório nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892, em substituição ao Decreto nº 966-A, que se transformou no primeiro regulamento do Tribunal de Contas, que veio a ser instalado

em 17 de janeiro de 1893. O sucesso de Serzedello em conseguir a efetiva instalação do Tribunal, deveu-se em grande parte a sua amizade com o presidente.

A criação do Tribunal, nascido sob a égide dos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia, é um marco para história do controle no Brasil e foi um passo importante para a conquista da cidadania, começando a tornar realidade a aspiração de Rui Barbosa, quando afirmou:

“Não é o Tribunal de Contas criação de ordem legislativa; é uma instituição constitucional da mesma importância dos outros órgãos pelos quais a nossa Constituição buscou assegurar o exercício efetivo das garantias de moralidade e justiça do sistema republicano”.<sup>18</sup>

#### 4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE EXTERNO NA ATUALIDADE

A vida e o pensamento de Rui Barbosa oferecem matéria profícua para refletir-se sobre as características e os rumos da administração pública brasileira na atualidade e sobre qual o papel que cabe ao controle externo nesse contexto, em que a gestão pública deve buscar a eficiência, conciliando sua ação com o exercício da cidadania e com o respeito aos princípios democráticos. Essas questões são abordadas neste capítulo.

##### **4.1. Novas perspectivas para a Administração Pública atual**

A política e a administração pública nos tempos atuais, de certo modo, não são muito diferentes em relação ao início do século XX. Persistem as características patrimonialistas na administração pública, subsiste o coronelismo nos municípios em que predominam a atividade rural, a concentração da propriedade fundiária e o baixo índice de instrução da população, mantêm-se casos de malversação de recursos públicos e ainda são comuns atos de improbidade administrativa. Por conta disso, a obra de Rui Barbosa guarda uma efetiva atualidade. Seus textos poderiam, hoje, ser publicados nos editoriais dos grandes jornais ou lidos no plenário do Congresso Nacional sem necessidade de retoques.

Em alguns aspectos, no entanto, podem-se observar significativas mudanças. Uma delas é a consolidação do conceito de cidadania, que ocorreu principalmente com a promulgação da Constituição de 1988, em meio a uma efetiva mobilização social, que fez emergir a proposta de participação da sociedade civil na gestão pública. Para alguns autores, no entanto, o conceito de cidadania está longe de ser colocado em prática no Brasil. Campos (1990), por exemplo, comenta que, se a democracia fundamenta-se na soberania dos cidadãos, o modelo democrático brasileiro não pode ser caracterizado como tal, porque testemunha-se, na sociedade brasileira contemporânea, um sério desrespeito aos cidadãos, em vários aspectos da vida civil.

---

<sup>18</sup> Trecho do discurso O Negócio da Prata. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 40, t. 5, 1913. p. 50.

Ainda assim, é inegável que aumentou a consciência de cidadania, o que resultou em demandas crescentes por serviços públicos, em quantidade e qualidade. Essa cobrança mais efetiva por resultados da gestão pública é outro aspecto significativo na diferenciação da administração pública atual da do início do século XX. Pode-se dizer que, hoje, além da conduta ilibada, o administrador público deve primar pelo uso racional dos recursos com o objetivo de alcançar os melhores resultados sociais possíveis, considerando as restrições existentes.

Não por acaso, a Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou o princípio da eficiência aos já consagrados princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade que caracterizam a administração pública brasileira, dispostos no *caput* do artigo 37 da Constituição de 1988, cuja redação atual é a seguinte:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)” (grifou-se).

A eficiência já era considerada no artigo 74, inciso II, da Carta Magna, que dispunha sobre avaliar os resultados da gestão orçamentária quanto à eficácia e eficiência, mas, ao elevar-se ao grau de princípio constitucional, ganha uma dimensão mais ampla e significativa. Convém observar que o artigo 70, *caput*, já estabelecia que o controle deve considerar a economicidade, um termo que poderia, num sentido amplo, ser considerado como sinônimo de eficiência. Pode-se estabelecer, no entanto, uma diferença crucial em relação aos fins de uma e de outra: economicidade tem conotação de não-desperdício de recursos, enquanto eficiência é alcançar o máximo de produtividade da utilização dos recursos disponíveis.

Partindo-se do conceito de que a administração pública tem um único objetivo: o bem comum da coletividade administrada, os princípios constituem-se nos fundamentos da ação administrativa (Meirelles, 1990). Antes da edição da Emenda nº 19/98, os princípios que regulavam a administração pública eram a legalidade, a moralidade, a impessoalidade (ou finalidade) e a publicidade. Um administrador público que agisse dentro das disposições legais, de acordo com a ética e a moral administrativa, tendo como finalidade o bem comum e dando a publicidade requerida a seus atos, estaria agindo dentro dos princípios básicos da administração. Agora, sob força do princípio da eficiência, além das condutas acima referidas, o administrador deve buscar gerir os recursos sob sua responsabilidade de forma a obter o máximo de produtividade.

A visão que predominava em relação à administração pública dava a entender que o fundamental era visar ao bem comum, importando menos se o processo se fizesse de forma eficiente ou não. No novo contexto, não basta a administração pública estar direcionada ao bem comum, é preciso que o faça adotando práticas e sistemas que garantam a maior produtividade possível dos recursos disponíveis. De acordo com Simon *et al.* (1962), a ciência e a arte da administração consiste simplesmente no uso eficiente dos recursos das organizações. Em outras palavras, poder-se-ia dizer que a eficiência consiste em adotar o bom senso na gestão dos recursos.

Diga-se a propósito que Rui Barbosa, tratando da política, faz menção nesse sentido:

“A política não é uma metafísica, não é uma filosofia transcendental, não é um conjunto de artes mágicas: é o bom-senso, aplicado à direção dos negócios humanos, é, aplicado à nossa situação, o bom-senso corriqueiro e geral...”.<sup>19</sup>

A valorização da eficiência na gestão pública, no entanto, tem dado ênfase a teorias modernas, induzidas pelos princípios do neo-liberalismo, que defendem que os modelos aplicados com sucesso na iniciativa privada sejam plenamente compatíveis com a administração pública.

Na década de 90, essa proposta encontrou sua defesa mais representativa na obra de Osborne e Gaebler: “Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público” (1997), que apresenta uma visão de estado empreendedor, fortemente inspirado por critérios de eficiência empresarial. A obra de Osborne e Gaebler serviu de orientação para um programa de “reinvenção do governo” nos Estados Unidos, definido no Ato de Desempenho e Resultados do Governo (1993), que estabeleceu medidas para melhorar o modo como o governo realiza negócios (Coe, 1997).

De acordo com Martins (1998), nesse atual contexto, caracterizado pela globalização, pela comunicação integrada, pela economia centrada na tecnologia e em nichos de mercado, características essas incompatíveis com a lógica operacional da burocracia, Osborne e Gaebler sugerem um novo modelo de governança, centrado na produção de bens e serviços públicos de alta qualidade, orientados para os clientes de uma maneira empresarial.

Uma das principais críticas a essa posição refere-se ao fato de ela restabelecer a dicotomia entre política e administração, na medida em que prega maior poder do executivo e menor influência do legislativo na administração da política (Coe, 1997 e Martins, 1998). Dessa forma, haveria a tendência de substituir o processo político pelo mercado, caracterizando o cidadão como “consumidor”.

Mintzberg (1996) reage à concepção de ser considerado simples consumidor: “eu não sou um mero consumidor do meu governo, obrigado. [...] Mas, mais importante, eu sou um cidadão, com direitos que vão muito além daqueles dos consumidores ou mesmo dos clientes”. Essa simplificação, de tratar cidadãos como simples clientes, parece ser o ponto frágil da concepção de administrar a atividade pública com o receituário da iniciativa privada. Mintzberg (1996) observa que os papéis possíveis de serem assumidos na sociedade são os de consumidor, cliente, cidadão e súdito<sup>20</sup>. Muitos dos serviços profissionais prestados pelo governo - educação, por exemplo - são compatíveis com os conceitos de consumidor ou cliente, na medida em que são serviços diretos - embora outros autores afirmem que o conceito de cliente implica necessariamente liberdade de escolha (Vieira, 1997), não bastando haver prestação

---

<sup>19</sup> Trecho do discurso O caso de Pernambuco. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 38, t. 1, 1911. p. 407.

<sup>20</sup> Subject no original.

de serviços diretos. Ainda há casos em que os benefícios são fornecidos indiretamente, através de infra-estrutura pública (estradas, praças, portos, política monetária, justiça, etc.), onde está presente o papel de cidadão, muito mais que o de cliente ou consumidor.

Em relação ao conceito de cidadão e cidadania, Fachin e Chanlat (1998) observam que o significado vai além do cidadão consumidor de serviços - que reduz o conceito de cidadão ao de satisfação de necessidades básicas humanas - significando também ver o homem como um ser capaz de decidir e promover mudanças.

Mintzberg (1996) considera que a iniciativa privada nem sempre é boa, e o governo nem sempre é ruim, mas ambos tem seu lugar no equilíbrio entre os diferentes setores da sociedade. Ele afirma: “eu não quero comprar meus carros do governo e tampouco quero receber meus serviços policiais da General Motors”. Por isso, é importante ter presente que a administração pública e as organizações privadas têm características e objetivos diferentes.

Conceitos e práticas que deram certo na iniciativa privada podem ser úteis à administração pública, mas é preciso não esquecer que o objetivo principal de uma empresa privada é obter o lucro para seus acionistas, enquanto que o setor público tem fins muito mais amplos, sendo que o bem estar social é o primeiro deles. Sob esse enfoque, a eficiência da administração pública não pode ser unidimensional, considerando apenas a administração gerencial, ela deve ater-se também à dimensão política, em aspectos como democracia, cidadania, liberdade, participação. Assim, a finalidade da administração é de facilitar a realização das atividades que encarnam a razão de ser do Estado, devendo então favorecer a participação dos cidadãos e estar atenta às suas necessidades.

Dessa forma, o ponto central da discussão sobre a eficiência da administração pública é que ela deve ter como foco o conceito de cidadão e não o de consumidor, justamente porque a administração pública não pode dissociar-se de sua dimensão política, aqui representada pela noção de cidadania. Nesse sentido, vale registrar que, mais uma vez, permanece atual e correto o pensamento de Rui Barbosa, ao enfatizar que:

“Nós queremos administração, queremos-la, severa na sua justiça, levada nas suas concepções, ampla nas suas medidas, despreocupada nas suas reformas, conciliadora e audaz a um tempo nas suas inovações, guiada, iluminada e fortalecida pela publicidade em todos os seus atos. Queremos administração; mas queremos também política; porque a administração sem a política, nos governos representativos, é a corrupção sob uma das suas mais perigosas formas; porque a política é a alma da administração, é a sua força impulsora, é o elemento que a fecunda, é o princípio, o nexa, o preservativo dessas convicções, dessas adesões, dessas fidelidades indispensáveis à pureza, à solidez e à energia de uma administração honesta e reformadora”.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Trecho do artigo A Nova Administração. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 5, t. 1, 1878. p. 118.

Essa percepção de Rui Barbosa, de que a administração pública é indissociável da política, ganha contornos atuais na obra de Carlos Matus, ministro da economia, assessor da presidência e presidente do Banco Central durante o governo Allende, no Chile, cuja obra buscou incorporar ciência e técnica à tarefa de governar na América Latina. Matus (1996) reconhece que, nas organizações públicas, além da dimensão técnica há uma dimensão política e nega a separação entre elas. Preocupado com as dificuldades dos governos latino-americanos em exercerem uma gestão exitosa, Matus recomenda que a arte e a técnica de governar consistem em produzir um balanço global positivo entre a eficácia técnica e a política (Misoczky, Vieira e Leão, 1999).

No horizonte político o conceito de eficácia precisa incluir o comportamento dinâmico dos grupos sociais para avaliar se um projeto determinado aumenta ou diminui a força e o peso dos grupos representados e, em conseqüência, se compromete ou facilita o sucesso da cadeia de objetivos que são perseguidos, incluindo o mais imediato. Neste sentido, o político é o protagonista que precisa de uma visão mais ampla, ainda que esta esteja comprometida com os grupos sociais que representa; seu existir depende de sua representatividade e da força social dos representados. Já o técnico começa sua tarefa partindo da delimitação das forças sociais e se guia pela idéia de que existe uma verdade objetiva. Seus recursos são os argumentos técnicos, caracterizados por um método que lhe permite indicar as alternativas mais econômicas de alcançar os objetivos que o político persegue (Misoczky, Vieira e Leão, 1999).

Nesse sentido, o novo papel do Estado parece ser o de catalisador de energias e potencialidades governamentais e comunitárias. A competência política para conciliar demandas sociais precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos. O paradigma emergente parece apontar para a necessidade de se pensar em uma Teoria de Governo que, aliando a ciência política à administração, corresponda às expectativas sociais de um Estado democrático e eficiente (Keinert, 1994). Nesse contexto, insere-se a Emenda Constitucional n° 19/98, propugnando o alcance da eficiência na administração pública não com um enfoque mecanicista, mas como um meio de melhor desempenhar sua função social.

Assim, as ações governamentais devem ser consideradas na medida em que promovem o desenvolvimento e a qualidade de vida da população. Conforme Siqueira (1990), “resultados eficazes na administração pública significam democratizar o acesso a todos os níveis; ser permeável ao controle da sociedade; melhorar a qualidade dos serviços prestados e aumentar o grau de resolutividade dos problemas”.

Seguindo esta linha de pensamento, entende-se muito adequada a concepção de desenvolvimento humano, proposta por Amartya Sen (1993), de que a prosperidade econômica não significa necessariamente melhoria da vida das pessoas: países com altos índices de Produto Interno Bruto per capita podem apresentar índices de qualidade de vida muito baixos. O aumento da renda real e o crescimento econômico são apenas um dos meios para enriquecer a vida das pessoas. Não obstante ser um meio, o mero aumento da riqueza econômica pode ser ineficaz na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Para Sen (1993), a boa ação pública não apenas distribui bens a receptores passivos, mas também amplia as escolhas das pessoas e promove suas capacidades.

#### **4.2. O controle com base na cidadania, democracia e eficiência**

Essa concepção da administração pública fundada no respeito à cidadania, nos valores democráticos e na busca da eficiência implica uma nova abordagem do controle externo.

Essa perspectiva faz com que a atuação do sistema Tribunal de Contas seja vista como uma efetiva ação pela cidadania. Ao efetivar as auditorias e inspeções, os tribunais de contas não cumprem meramente uma norma constitucional, mas prestam um relevante serviço ao cidadão que sustenta a máquina pública e espera que os recursos arrecadados sejam usados com acuidade e zelo.

Nesse sentido, é importante introduzir o conceito de “accountability”, uma palavra ainda sem tradução para o português, mas bastante comum nos meios em que se discute a administração pública nos Estados Unidos. Seu significado tem relação com a responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. No âmbito da administração pública, o exercício da “accountability” envolve os mecanismos de controle sobre as ações governamentais e é determinado pela qualidade das relações entre o governo e o cidadão. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos agentes públicos é consequência das atitudes e comportamento dos próprios cidadãos (Campos, 1990).

A “accountability” governamental tende a acompanhar os valores democráticos como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. Inserida nesse contexto, a concepção de controle externo apresenta uma relação direta com o exercício da cidadania, na medida em que a sociedade organizada pode influenciar não apenas o processo de decisão das políticas públicas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público.

A Constituição Federal de 1988 avançou na direção de associar de forma efetiva o controle à cidadania, ao dispor, no § 2º, do artigo 74, que: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

O ex-ministro Adhemar Ghisi expôs bem o significado dessa disposição, como forma de estender a toda a sociedade o direito e, também, a responsabilidade, de exercer o controle sobre o uso dos dinheiros públicos:

“Esse dispositivo estabelece o direito e a responsabilidade de toda a sociedade, seja através de algumas de suas instituições, como de todo e qualquer cidadão, de exercer controle sobre todos os atos de governo que envolvam recursos públicos em geral”.

Se resta evidente que o controle combina-se com cidadania, não menos evidente é a sua relação com a democracia. A idéia de um controle externo como proteção contra a tirania é uma das marcas dos regimes democráticos. A própria história do Tribunal de Contas é um exemplo irrefutável dessa ligação, visto que os dois momentos em que a instituição sofreu maior cerceamento da sua atuação, não por coincidência, ocorreram no período da ditadura de Getúlio Vargas e durante a ditadura militar pós-1964.

O Governo Provisório, instalado em decorrência da Revolução de 30, emitiu uma série de decretos com a finalidade de centralizar o poder nas mãos do Presidente da República, Getúlio Vargas. Esse processo ditatorial acabou atingindo severamente o Tribunal de Contas, que perdeu importantes atribuições e foi ferido em sua autonomia, ficando, na prática, subordinado ao Ministério da Fazenda. Era tal o desprestígio do controle externo, que a Constituição de 1937, que coincide com o início do Estado Novo de Getúlio Vargas, dedicou apenas um artigo ao Tribunal de Contas. Uma prova do esvaziamento da competência e do cerceamento da autonomia do controle externo é o fato de que as contas do governo passaram a ser objeto de Parecer-Relatório, sendo que a aprovação era dada por meio de decreto-lei do próprio Chefe do Poder Executivo.

Outro momento de restrição ao exercício do controle externo ocorre com a implantação do regime militar, em 1964. A perda de competência do Tribunal de Contas, no entanto, só não foi maior porque a instituição agiu com firmeza em defesa de suas atribuições, como demonstra a nota à imprensa divulgada por Freitas Cavalcanti, em 9 de dezembro de 1966, quando criticou o projeto da nova Carta:

“Perde o Tribunal, por inteiro, o controle dos atos da gestão financeira, segundo os princípios consagrados no Direito Constitucional do país, com fundamento na jurisdição preventiva, na expressão de Rui Barbosa; perde a competência de julgar a legalidade de contrato, das aposentadorias, reformas e pensões; perde a atribuição de acompanhar, passo a passo, a execução orçamentária; perde a competência de manter controle direto sobre as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades descentralizadas. O Poder Executivo passa, portanto, a exercer as funções até então deferidas ao órgão de fiscalização e controle das finanças do Estado, erigindo-se, de instituição fiscalizada, em instituição fiscalizadora, através de controle interno”.

Esses dois momentos da história parecem ser bastante elucidativos da incongruência de princípios que existe entre os sistemas autoritários e o exercício independente do controle externo. Assim, pode-se dizer que a transparência é a alma da democracia e a prestação de contas dos administradores é um dos pilares que sustentam um regime democrático, sendo natural que os regimes totalitários voltem-se contra a incômoda ação do Tribunal de Contas, que lhes tolhe a arbitrariedade.

Rui Barbosa, em artigo publicado no jornal *A Imprensa*, registra a inconformidade dos governos à ação moralizadora do Tribunal de Contas:

“O executivo nunca se acostumou a esse freio. Reguingando contra ele por todos os meios, só o não tem iludido, quando absolutamente o não pode. [...] Mais de uma vez, a firmeza dessa magistratura salvadora foi energeticamente argüida, pelos ministros, de anárquica, rebelde, conspiradora, inspirada em sentimentos suspeitos à ordem atual, incompatível com as necessidades da administração. Se bastasse um pontapé legislativo, para acabar com ela, a pobre entidade constitucional muito há que teria, talvez, caído a uma bem-aplicada gambéria do governo onipotente” (*apud* Siqueira, 1999).

Severo defensor da democracia, Rui Barbosa entende que ao homem público, num regime democrático, não são admitidas sonegação ou reserva em matérias de seu interesse, ressaltando que como funcionário deve lealdade ao cargo e como cidadão deve lealdade ao país:

“O poder não é um antro; é um tablado. A autoridade não é uma capa, mas um farol. A política não é uma maçonaria, e sim uma liça. Queiram, ou não queiram, os que se consagraram à vida pública, até à sua vida particular deram paredes de vidro. Agrade, ou não agrade, as constituições que abraçaram o governo da Nação pela Nação, têm por suprema esta norma: para a Nação não há segredos; na sua administração não se toleram escaninhos; no procedimento dos seus servidores não cabe mistério; e toda encoberta, sonegação ou reserva, em matéria de seus interesses, importa, nos homens públicos, traição ou deslealdade aos mais altos deveres do funcionário para com o cargo, do cidadão para com o país”.<sup>22</sup>

Por fim, o outro aspecto a ser evidenciado pelo controle é a eficiência. Sem deixar de dar importância aos aspectos legais e formais, devem merecer especial atenção a economicidade e a eficiência, envolvendo padrões de desempenho como a qualidade dos serviços, a maneira como esses serviços são prestados, a justiça na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos. Torna-se relevante a análise do gasto e da gestão pública em seu aspecto qualitativo, pela sua contribuição efetiva à sociedade, enfatizando que, tanto quanto objetivar o bem comum, a gestão dos recursos deve primar pela eficiência. A administração Pública deve agir de forma absolutamente eficiente, voltada para o atendimento da finalidade pública.

Essa nova concepção do controle já é realidade na atuação do Tribunal de Contas, que a torna efetiva através da auditoria operacional, competência prevista no artigo 71, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

Deve-se destacar, no entanto, que essa nova forma de proceder ao controle do setor público iniciou-se antes mesmo da sua previsão constitucional. Sua origem é encontrada na Constituição de 1967, que concedeu ao Tribunal a competência de exercer as funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes, cabendo-lhe realizar inspeções, caso entendesse necessárias.

Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei nº 6.525/78, que restringiu a fiscalização do Tribunal à verificação da exatidão das contas e da legitimidade dos atos, enquanto que a avaliação dos resultados alcançados pelos administradores ficou sob responsabilidade do Controle Interno.

O Tribunal de Contas, no entanto, não foi submetido às limitações dessa lei, especialmente porque as inspeções tornaram-se uma técnica bastante eficaz para as auditorias, cujos relatórios técnicos passaram a incorporar, com frequência, aspectos qualitativos referentes à gestão dos administradores públicos.

Esse procedimento consolidou-se com a Resolução nº 206, de 27 de novembro de 1980, que dispôs sobre o exercício da auditoria financeira e orçamentária e instituiu

---

<sup>22</sup> Trecho da conferência A Imprensa e o Dever da Verdade. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V.50, t. 1, 1923.

a auditoria programática, cujo objetivo era o exame qualitativo da despesa pública, com vistas à avaliação da eficiência da gestão administrativa.

No momento seguinte, o Tribunal define a auditoria operacional como sendo auditoria de economia e eficiência, com vistas à economicidade dos recursos públicos, visando ao melhoramento das operações governamentais ao custo mais baixo possível, sem prejuízo da qualidade das aquisições e dos serviços contratados.

Conforme ressaltou o ministro Adhemar Ghisi (1991), o objetivo básico a ser alcançado com as auditorias operacionais é realizar estudos amplos que demonstrem a qualidade do desempenho de instituições públicas e programas governamentais, assinalando os fatores restritivos e condicionantes que interferem na consecução da economicidade, eficiência e eficácia almejadas, oferecendo, na medida do possível, sugestões para otimizar os resultados.

Esses procedimentos conferem novo alcance à ação do Tribunal, possibilitando não apenas a fiscalização de aspectos legais e contábeis, mas também a avaliação da utilidade, conveniência e oportunidade dos gastos públicos, além de verificar o alcance social dos programas em termos de custo-benefício.

Na verdade, essa mudança de orientação na realização do controle externo, passando da simples verificação da formalidade e legalidade dos atos administrativos para o exame dos resultados da gestão quanto ao grau de eficiência, eficácia e economicidade, é coerente com a nova concepção da administração pública, voltada para os resultados sociais da gestão.

Concluindo com base no acima exposto, pode-se dizer que o controle externo, no atual contexto, tem um forte vínculo com o exercício da cidadania, é um dos elementos fundamentais nos regimes democráticos e deve também orientar-se também para o exame da eficiência dos programas públicos, através da avaliação da consecução dos seus resultados e conseqüências.

O que é interessante observar é que esse conceito moderno de controle externo, assentado sobre esses três pilares, cidadania, democracia e eficiência, está muito próximo dos princípios e idéias defendidos pelo eminente Rui Barbosa.

É relevante que o criador do Tribunal de Contas tenha sido justamente um dos mais eloqüentes e ferrenhos defensores da cidadania, numa época em que esse conceito ainda era desprovido de significado para o povo, o que reforça o vínculo existente entre a fiscalização pública e a defesa dos direitos do cidadão.

Rui também estabelecia estreita relação entre democracia e controle dos dinheiros públicos, o que fica claro, por exemplo, no artigo publicado no jornal A Imprensa, edição de 10 de dezembro de 1900, em que afirma que a criação do Tribunal de Contas é uma garantia que, presentemente, por consenso universal, se tem como da essência da probidade administrativa no sistema dos governos populares.

Em relação à eficiência da gestão pública, Rui Barbosa não fez nenhuma alusão direta, até porque esse termo foi incorporado ao estudo da administração de empresas apenas no início do século. No entanto, ao pregar a probidade administrativa, o respeito ao orçamento, o zelo pelas finanças públicas, a prestação de contas da utilização dos dinheiros públicos e condenar o desperdício, a prodigalidade, a dissipação, Rui deixava clara a sua preocupação com o bom uso dos recursos do erário, que é uma das dimensões da eficiência administrativa.

## 5. CONCLUSÃO

Em inúmeras oportunidades, Rui Barbosa exortou os agentes públicos ao bom uso dos recursos do erário e à probidade. A probidade, segundo ele, “inteiriça e indecomponível, não é suscetível de se fracionar, nem admite mescla”.<sup>23</sup>

Não padecia, no entanto, da ingenuidade de acreditar que a simples pregação da virtude faria efeito num sistema político marcado pelos vícios e pelas fraudes, em eleições nas quais até os mortos votavam. Sabia que a probidade somente seria obtida pela força da responsabilização e da penalização, quando fosse o caso, dos agentes públicos por todos os atos que envolvessem a guarda ou a utilização de bens e dinheiros públicos. Para Rui, a tomada de contas aos gestores públicos era indispensável a um regime democrático:

“Só onde os povos se costumaram a tomar contas aos seus administradores, e estes a dar-lhas, é que os homens públicos apreciam as vantagens dos regimens de responsabilidade. Nestes aleijões constitucionais da América Latina, como o Brasil, nestes míseros tolhiços de repúblicas, que tais qual o pau torto de nascença, tarde, mal ou nunca se endireitam, o ideal dos governos está na irresponsabilidade.”<sup>24</sup>

Homem das letras, mas antes de tudo homem de ação, em vez de restringir-se a pregar no deserto, empenhou todo seu prestígio e determinação em criar o Tribunal de Contas, para ser o órgão independente e autônomo a vigiar pelo bom uso dos dinheiros públicos.

A coerência, o espírito inquieto, a inteligência incomum, a perseverança, entre outras virtudes, fazem com que Rui Barbosa seja uma dessas personalidades que quanto mais a fundo as conhecemos, mais aprendemos a admirá-las. Mas para não sermos tentados à simplificação de pensar que os gênios já nascem prontos, o próprio Rui lembra que os gênios são resultado da paciência, da perseverança e do trabalho:

“Os gênios são meteoros raros, nem sempre benéficos. E raramente serão frutos espontâneos da natureza: as mais das vezes os cria a paciência e a perseverança. É a assiduidade na educação metódica e sistemática de nós mesmos o que descobre as grandes vocações e amadurece os grandes escritores, os grandes artistas, os grandes observadores, os grandes inventores, os grandes homens de estado. Não contesto a inspiração; advirto apenas em que é freqüentemente uma revelação do trabalho”.<sup>25</sup>

Esta monografia cumpre seu objetivo se contribuir para fazer justiça ao mérito de Rui Barbosa pela sua contribuição à moralização da administração pública brasileira.

---

<sup>23</sup> Trecho da conferência Às Classes Conservadoras. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 46, t. 1, 1919. p. 25.

<sup>24</sup> Trecho da conferência A Imprensa e o Dever da Verdade. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 50, t. 1, 1923.

<sup>25</sup> Trecho do Discurso no Colégio Anchieta: Palavras à Juventude. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. V. 30, t. 1, 1903. p. 363.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Marcos Valério de. O Tribunal de Contas da União e a República: uma análise histórica de causas e efeitos. Revista do Tribunal de Contas da União. out/dez 1990.
- BARBALHO, João. Comentários à Constituição Federal Brasileira de 1891. Rio de Janeiro: Lilho-Tipografia, 1902.
- BARBOSA, Fundação Casa Rui Barbosa. Obras Completas de Rui Barbosa. Rio de Janeiro. \_\_\_\_\_ . Rui Barbosa e o Tribunal de Contas. Rio de Janeiro, 1949.
- BARBOSA, Mario de Lima. Rui Barbosa: na política e na história 1849 - 1914. Rio de Janeiro: F. Briguét, 1916.
- BITTENCOURT, Liberato. Rui Barbosa: um ensaio psicológico. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas do Ginásio 28 de Setembro, 1924.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr 1990.
- COE, Barbara A. How structural conflicts stymie reinvention. Public Administration Review. v. 57, n. 2, March/April 1997.
- FACHIN, Roberto Costa e CHANLAT, Alain. Governo Municipal na América Latina: inovação e perplexidades. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 8. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- GHISI, Adhemar Paladini. A avaliação de programas: um método em fase de implantação. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 22, n. 50, out/dez 1991.
- \_\_\_\_\_. O papel do sistema Tribunal de Contas e o controle externo na atual conjuntura brasileira. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 24, n. 57, p. 11-28, jul/set 1993.
- KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, Mai/Jun 1994.
- KUJAWSKI, Gilberto de Mello. Grandeza e atualidade de Rui Barbosa. O Estado de São Paulo. São Paulo, 6 de novembro de 1999.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- MARANHÃO, Jarbas. Origem, importância e competência do Tribunal de Contas. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, ano 4, n. 5, p. 125-130, set. 1973.
- MARTINS, Humberto F. Administração pública gerencial e burocracia: a persistência da dicotomia entre política e administração. <http://www.clad.org.ve/martinsf.html>, 1998.

- MATUS, Carlos. Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.
- MISOCZKY, Maria Ceci, VIEIRA, Marcelo Milano Falcão, LEÃO, Fernando Pontual de Souza. Dimensão política e dimensão técnica das definições de qualidade no serviço público municipal: o caso da prefeitura da cidade do Recife. In: XXIII Encontro Anual da ANPAD, 1999, Anais ... Foz do Iguaçu: ANPAD, [CR-ROM].
- MINTZBERG, Henry. Managing government, governing management. Harvard Business Review. May-June, 1996, p. 75-83.
- OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1997.
- PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Exposição de motivos de Rui Barbosa. Ano 2, n. 6, dezembro/73.
- SCHWARTZMAN, Simon. Bases do autoritarismo brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. Revista Lua Nova. São Paulo, n. 28, CEDEC, 1993.
- SIMON, A. Herbert, SMITHBURG, Donald W., THOMPSON, Victor A..Administracion publica. San Juan, Puerto Rico: Ediciones de La Universidad, [19—].
- SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). Tribunal de Contas da União. — Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.
- SIQUEIRA, Bernardo Rocha. O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje. Tribunal de Contas da União. — Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.
- SIQUEIRA, Moema Miranda. Eficácia da administração pública: imposição democrática. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 65-72, jan/mar 1990.
- VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Poder, objetivos e instituições como determinantes da definição de qualidade em organizações brasileiras e escocesas. Revista de Administração Contemporânea, v.1, n.1, p. 7-34, 1997.

## 7. SOBRE O AUTOR

Leonardo José Andriolo nasceu em Caxias do Sul, cidade localizada na região serrana do Rio Grande do Sul. É formado em Ciências Econômicas pela Universidade de Caxias do Sul e em Administração Postal, pela Escola Superior de Administração Postal, localizada em Brasília. No ano de 2000, concluiu o curso de Mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, tendo elaborado dissertação na área da Administração Pública, em que focaliza o desempenho no nível de governo municipal. Trabalhou na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e, desde 1993, é Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Atualmente está lotado no Serviço Regional de Auditoria de Santa Cruz do Sul.