

---

## 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 probidade 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 n° 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 conduziam 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 diminuíra 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 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 buscaria 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 definhar 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 Província 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 reconheceria 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 para 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 se 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, criminoso 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 primeiras, 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 ratária 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 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>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 germen 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 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 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, reponta 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 n<sup>o</sup> 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 n<sup>o</sup> 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 consequência, 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 energicamente 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 submisso 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: Lillo-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. *Ruy Barbosa: na política e na história 1849 - 1914*. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 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.