

**AS FINANÇAS E O ESTUDO DO DIREITO NOS
E. U. A. N.**

**pelo prof. REYNHOLDS E. CARLSON
da "Horward University"**

**(Conferência pronunciada na Faculdade
de Direito do Recife em 1-6-43**

Eminentes professores e alunos da Faculdade de Direito de Pernambuco.

Agradeço-vos muito por esta oportunidade de trazer-vos as saudações dos seus colegas em estudos e em armas dos Estados Unidos da América do Norte. A educação em todos os países do mundo está passando através de um período de escuridão. A flor da juventude esta geração será sacrificada nos campos de guerra. São bem afortunados os que podem seguir seus estudos em tais tempos. O mundo precisará gravemente dos seus conhecimentos e dos seus trabalhos depois da guerra.

O convite que me deu êste prazer de estar conferenciando, deixou a mim a escolha do assunto. Embora o segundo aniversário do meu ingresso no exército esteja perto, penso que ainda me lembro bastante das minhas atividades como professor de Administração Pública na Universidade do Estado de Ohio nos Estados Unidos, para falar-vos sôbre a administração das finanças do nosso país, acrescentando ao passar, algumas observações sôbre o ensino de direito alí.

Numa democracia, o govêrno existe sómente para fazer para o povo aquelas coisas que o povo não pode fazer

por si. A medida das suas necessidades em taxas, e a soma dos deveres com que o povo lhe tem encarregado. Esta varia em paz e em guerra. Por isso, não se pode falar duma normalidade nas finanças públicas. Tudo muda, às vezes lentamente, porém mais frequentemente com a rapidez de relampago. Como em outras das ciências sociais, as comparações (entre os vários países) são odiosas. Cada um tem que ter suas próprias normas. O que se encontra nos Estados Unidos da América do Norte não tem que ser modelo para os Estados Unidos do Brasil. Os brasileiros podem tomar emprestado de nós o que quiserem. O objeto de conferências como esta é mostrar, não vender.

A crônica das finanças públicas dos EEUU mostra mais o que deve ser evitado do que o que deve ser tomado por empréstimo. É uma história de experiência política, de reformas vencidas. Não é necessário incomodar-lhes com pormenores; basta dizer-lhes os incidentes principais.

A América do Norte nasceu pesadamente oprimida com dívidas. As despesas da guerra contra a Inglaterra tinham quasi esgotado os recursos da nação. O gênio dum Alexander Hamilton apenas a salvou. Seu falecimento no auge da sua vida foi uma das grandes tragédias da nossa história.

Não é possível compreender os problemas principais das nossas finanças públicas sem ter uma noção da forma do nosso governo. É, como o vosso, federal, um governo federal com um poder central e quarenta e oito governos estaduais. Treze dos Estados existiam antes da formação do governo federal. Durante os primeiros setenta anos da nossa vida nacional, havia uma luta constante entre os que favoreciam a expansão dos poderes do governo federal e os que favoreciam a conservação dos poderes dos Estados. O ilustre John Marshall, juiz principal da nossa Corte Suprema, por seus julgamentos em casos judiciais em que êste conflito apareceu, fortaleceu a posição do governo federal, julgando sempre em seu favor. Mas, era necessário

uma guerra civil para estabelecer a supremacia do governo federal. Um dos pontos mais característicos da nossa constituição é que os nossos juizes federais têm o poder e o direito de julgar finalmente nos casos judiciais tocantes aos assuntos constitucionais. O Presidente, a Legislatura e o povo aquiescem ao resultado.

Na constituição, ao princípio, poucos poderes de taxaço eram dados ao governo federal. O mais importante era o de impostos, que eram, ao mesmo tempo, proibidos aos Estados. O governo federal recebeu do mesmo documento o direito de cunhar moedas e de estabelecer correios, exércitos e armadas.

Aos Estados era proibido embargar as esportações si não com o consentimento do Congresso Federal, ou a fazer alguns dos outros encargos conferidos ao governo federal. Mas, todos os poderes não conferidos ao governo federal nem proibidos aos Estados são, pela constituição, reservados aos Estados ou ao povo. Assim, o governo central possui só poderes enumerados ainda que os Estados possuam o resto. Desta maneira, os Estados têm, e sempre não tido, poderes de taxaço muito mais diversos e mais lucros que os do governo nacional. Os poderes dos Estados foram diminuidos pela emenda constitucional dezesseis de 1913, a qual conferiu ao governo federal o direito de taxar as rendas de qualquer origem. Mas, isso não tirou este poder dos Estados. Hoje, nos EEUU temos impostos de renda federal e estadual. A combinação é, as vezes, pesada. O mesmo pode dizer-se da taxa sobre heranças, pois que neste caso o governo nacional concede um crédito até noventa por cento da taxa federal para taxas de heranças já pagas aos Estados. Até agora, as taxas de consumo têm sido estadual, porém as necessidades de guerra podem trazer o governo nacional ao ponto de adotar esta forma de taxaço também. São precedentes nas rendas federais sobre alguns tipos de mercadorias de luxo como licôres, fumo, e cosméticos. Não obstante, há muitos que dizem que

será necessário adotar uma nova emenda constitucional para autorizá-lo.

Pode-se perguntar si a nossa constituição é mestra do nosso povo ou instrumento da sua vontade. Si a constituição se interpuser para frustrar projetos desejáveis ou necessários em tempos de emergência nacional ela se torna um obstáculo ao progresso. Os totalitários assinalam isto como uma das futilidades mais notáveis das democracias. Riem-se da nossa devoção a um documento; diz-se que quando querem agir, não querem ser obstruídos por um pedaço de papel. Mas as constituições guardam elementos dignos de conservação.

Ainda que elas diminuam a velocidade das alterações, fornecem um meio por intermédio do qual se pode achá-las. Quando o sentido do povo chega ao ponto de querer, a mudança é realizada. Como, por exemplo, temos a eleição popular dos senadores e o sufrágio para mulheres.

Um dos argumentos financeiros mais ásperos dos primeiros anos da nossa vida nacional foi entre os que favoreciam uma taréfa só por aumentar as rendas do govêrno nacional e os que favoreciam uma taréfa para proteger as indústrias novas. A maior parte das leis de impostos tem sido compromissos entre êstes dois pontos de vista. Mas, pouco a pouco, a influência desta proteção estendeu-se, e um número de indústrias sempre maior aproveitou-se das leis protecionistas, até que, hoje em dia, nós temos as taxas de impostos mais altas da nossa existência. Os tratados de comércio organizados pela administração de Franklin D. Roosevelt são a única esperança dos que estão convencidos que o comércio livre é o único curso prudente para o mundo depois da guerra. É a esta política de proteção que, em grande parte, se pode atribuir nosso isolamento, tão bem como nosso imperialismo do passado. Eis aquí um modelo a evitar.

A política dos EEUU sôbre o assunto da imigração

tem produzido vantagens enormes. Durante nosso período de crescimento, quando precisavamos dos conhecimentos e dos trabalhos das vítimas da tirania dos príncipes europeus, oferecíamos-lhes liberdade e terras. Eles chegavam aos milhões para estabelecer os seus lares em nosso país. Quando a terra livre foi esgotada, precisavamos de limitar entrada de povos. Agora, e depois da guerra, chega a oportunidade aos outros países ainda não desenvolvidos de oferecer as suas terras e a sua liberdade aos coitados da Europa. Ainda que haja pormenores infelizes, há aqui alguma coisa a copiar. Os resultados nas finanças do país não podem ser avaliados demasiadamente.

Nestes dias de guerra, nossa dívida nacional já ultrapassou duzentos mil milhões de dólares, e não se pode ver o último pico. Alguns dizem que esta dívida é boa e que pode crescer indefinidamente sem resultados prejudiciais. Outros, mais fiéis à economia tradicional, insistem que existem limites naturais. Parece que este assunto, como os outros nas ciências sociais, não pode ser resolvido definitivamente. Vejam os japoneses. Todos se puseram de acordo que este império estaria falido dentro de seis meses de guerra. Ainda está lutando e não mostra sinais de falência. Esta questão depende do grau de controle que o governo pode forçar sobre a economia nacional. Nos países democráticos é possível que a inflação e a falência se mostrem mais cedo do que nos governos despóticos. Houve um momento na história dos EEUU em que a renda nacional foi excessiva. O governo nacional, depois de vencer a dívida nacional, deu o saldo aos Estados. Mas, aqueles foram dias de paz e de poucas atividades no governo federal. Nunca os veremos mais.

A política da dívida nacional é de pagar o mais possível das rendas correntes, emprestar o saldo ao seu próprio povo a juros mínimos, pagar os juros e o que é possível do principal. O governo que faz isto é solvente; o que não logra fazê-lo tem que repudiar sua dívida, diretamente ou

por meio da inflação. Se depois o governo ficar no poder, o problema está resolvido. Sinão ficar, o povo escolherá de novo, e novos políticos surgirão.

Um desenvolvimento mais importante na forma do governo federal nos seus aspectos financeiros aconteceu em 1921. Naquele ano, o Congresso Nacional adotou uma lei que se chama "The Budget and Accounting Act" (ou "O ato de Orçamento e de Contas"). Antes daquele ano, as finanças do nosso país funcionavam sem plano, sem controle. O Departamento da Fazenda recolheu as estimativas dos outros departamentos e as publicou sem revisão.

Esta publicação foi mandada para o Congresso onde foi referida aos vários comités. Os comités consideraram as partes que lhes interessavam, cada um sem referência ao outro. Fizeram seus relatórios separados e apresentaram-nos ao Congresso, o qual nunca tinha visto os gastos como uma totalidade. Cada ato de apropriação foi enviado ao Presidente quando adotado. Êste, dispondo sómente de dez dias para os estudar, tinha de firmar ou vetar cada um dentro dêste prazo sem a oportunidade de ver ou de considerar os outros. O Presidente não tinha a autoridade de recolhimento nem de revisão alguma. As estimativas das rendas foram feitas pelo Departamento da Fazenda, mas ninguém tinha a responsabilidade de estabelecer um equilíbrio entre rendas e despesas. Resultaram a necessidade de apropriações para suprir as deficiências, ou balanças desusadas na Tesouraria. Ninguém possuía autoridade ou responsabilidade para um plano. O ato de 1921 alterou esta situação.

Êste ato, que era sem igual em nossa história, criou duas agências novas no governo: a Diretoria de Orçamento e o "Comptroller General". O Presidente tornou-se responsável não só para o recolhimento das estimativas, mas também para a sua revisão. Agora as estimativas das rendas são menores do que as apropriações recomendadas pelo Presidente, êle tem que fazer recomendações para equi-

librar o orçamento. Ele tem a responsabilidade de indicar se as rendas novas serão levantadas por meio da taxaço ou por empréstimo. O Congresso pode ignorar as recomendações do Presidente, mas este pode vetar os atos daquele. Assim, temos um equilíbrio entre os três grandes ramos do governo: o executivo, o legislativo, e o judicial que assinala nossa constituição.

A diretoria de orçamento foi criada para ajudar o Presidente nas suas novas obrigações. Ainda que colocada no Ministério da Fazenda, o Diretor era nomeado pelo Presidente com o consentimento do Senado.

Mais recentemente, esta agência foi transferida para o próprio escritório do Presidente. Hoje em dia, o Diretor de Orçamento é a mão direita do Presidente não somente para o auxiliar na preparação do orçamento mas também para fazer investigações para melhorar a eficiência do ramo executivo do governo. Por meio desta Agência, o Presidente pode diminuir as despesas quando as rendas diminuem, a-pesar-das apropriações do Congresso. Em tempos passados, uma apropriação era quasi um mandamento a gastar. Agora, é somente um limite dos gastos totais.

Sob a nossa constituição, nenhum dispêndio pode ser realizado sinão fôr em conformidade com a lei. As leis são feitas só pelo Congresso. Foi de má vontade que o Congresso entregou as suas responsabilidades sôbre as finanças, segundo as provisões desta lei. O primeiro passo foi criar um único comité para a consideração do orçamento. Ainda não existe uma só lei de apropriação, mas a Diretoria de Orçamento sustenta uma vigilância sôbre os assuntos financeiros e chama a atenção do Presidente a todo perigo de super-apropriação. Ele, por sua vez, informa o Congresso.

Os membros do Congresso retardaram o estabelecimento dêsse novo sistema porque temiam perderem a sua autoridade. O ofício de "Comptroller General" foi criado para fortalecer o poder do Congresso sôbre as finanças,

Anteriormente, o Ministro da Fazenda era o único revisor de contas. Ele era responsável ao Presidente. O "Comptroller General", criado por êste ato, tornou a ser responsável ao Congresso e recebeu a última autoridade de revisar as contas do govêrno federal. Ainda que êle fosse nomeado pelo Presidente, o seu termo é de quinze anos e não é possível removê-lo sinão por um ato do Congresso.

A maior parte dos Estados têm sistemas de orçamento também. Eu fui diretor de orçamento do Estado de Ohio durante o termo de um governador, sendo chamado dos meus trabalhos como professor na universidade do mesmo Estado para atender a êste dever. Os maiores resultados das minhas atividades foram a reclassificação dos funcionários do Estado (que o próximo governador não tardou a abolir), e um orçamento ilustrado, com descrições de todas as instituições e departamentos estaduais, estatísticas sôbre seus deveres e seus efeitos... Era um documento bom, como nunca se viu e nunca se verá mais. Chegou cincoenta anos adiantado. Quando existirem orçamentos como informes ao povo, êles tornarão a querer que sejam feitos desta maneira.

A história das finanças municipais é outra coisa. Concisamente, nos tempos de paz, são os municípios que tomam empréstimos, muitos dêstes estão sobrecarregados de dívidas. Porém, empréstimos são feitos para obras públicas. Estas podem ser apreciadas pelo povo durante o tempo em que é necessário efetuar os pagamentos das dívidas. Nesta forma de empréstimo, a regra é de não emitir mais apólices do que podem ser pagas com as rendas prováveis durante a vida das obras realizadas. As rendas municipais são derivadas largamente de taxas sôbre imóveis segundo seu valor. É a diminuição dêstes valores nos anos de depressão que torna as suas rendas insuficientes. É um fato desagradável que durante as depressões os deveres dos govêrnos, sobretudo os dos municípios, crescem, ainda que as rendas decrescem.

Algumas cidades têm sistemas financeiros muito adiantados, com avaliações científicas dos seus imóveis, coleção eficiente das suas rendas, orçamentos equilibrados, muitas obras públicas, e fundos amortizáveis proporcionados.

Noutras cidades, encontra-se o contrário. Muitas destas cidades afortunadas têm administradores municipais. Este plano de governo municipal é uma das contribuições mais importantes dos EEUU à ciência de governo. Este plano de organização inclui um conselho municipal de cinco até dezessete pessoas eleitas pelo povo da cidade. Elas nomeiam um administrador público, o qual administra a cidade. O conselho faz as leis municipais e o administrador as executa. Ele designa todos os funcionários públicos da cidade e dirige seus trabalhos. O conselho pode removê-lo quando perde a confiança na sua administração. Este plano de organização é o mais democrático de todos porque o povo controla o conselho, e o conselho, por sua vez, controla o administrador. A essência da democracia é o controle pelo povo, do seu governo. Mais de quinhentas de nossas cidades, algumas destas grandes, seguem este plano.

Nos EEUU do Norte, os distritos escolares estão sob o Estado, separados, porém, e distintos dos outros municípios. Estes são governados por um conselho escolar de cinco pessoas eleitas pelo povo do distrito. Então, eles escolhem um superintendente, o qual executa as políticas do conselho. Parece muito semelhante ao tipo de organização municipal que acabo de descrever.

O sistema educativo dos EEUU começa com a instrução elementar, que é obrigatória e livre, incluindo meninos e meninas desde seis até quatorze anos de idade. Depois, temos a instrução secundária que também é livre. Em alguns Estados esta é obrigatória a moços e moças desde

quatorze até dezoito anos de idade. Os colégios e as universidades encontram-se acima do sistema. Nossos colégios são mais semelhantes às vossas faculdades que a vossos colégios. Em quasi todos os Estados há desde uma até dez destas instituições que são gratis. As outras requerem pagamento para o ensino.

No Estado de Ohio, temos quarenta e duas instituições de ensino superior. Seis destas são mantidas pelo Estado. A população estadual é apenas seis milhões quinhentos mil. Na "Ohio State University", donde venho, tinhamos, antes da guerra, mais de treze mil estudantes em dez faculdades e uma escola de altos estudos. As dez faculdades são as seguintes: 1) Artes e Ciências; 2) Educação; 3) Engenharia; 4) Comércio; 5) Agricultura; 6) Medicina; 7) Direito; 8) Veterinária; 9) Odontologia; 10) Farmácia. Meus deveres eram na faculdade de Artes e Ciências no departamento de Ciência Política. Esta concepção da universidade como sendo uma coleção de faculdades especializadas sob uma única direção é comum nos EEUU.

Nos colégios e nas universidades precisa-se de quatro anos para o bacharelado. Depois de um ano de altos estudos que se seguem ao curso de bacharelado pode-se obter o grau de mestre. Mais dois anos de tais altos estudos e pode-se obter o grau de doutor em filosofia. Nas faculdades de medicina o estudante passa dois ou três anos de estudos gerais numa faculdade de Artes e Ciências antes de matricular-se. Depois, quatro até seis anos de estudos especializados em medicina e um ou dois anos de serviço como interno num hospital, e pode-se obter o grau de doutor de medicina. Os engenheiros podem bacharelar-se em quatro anos. Nas faculdades de Direito, o estudante passa de dois até quatro anos de estudo numa faculdade de Artes e Ciências para matricular-se. O curso de estudos para bacharel de Direito é de três anos. Depois de bacharelados, os médicos e os advogados têm que fazer um exame

estabelecido pelo Estado antes de poder exercer sua profissão.

A lei nos EEUU tem muitas complicações e estas se refletem no curso dos estudos para aspirantes à profissão de advocacia. A lei suprema é a constituição, com as suas emendas, e de acôrdo com os julgamentos da Côrte Suprema. Por isso, os estudantes têm que estudar a constituição e todos os julgamentos da Côrte Suprema, interpretando as suas provisões. Abaixo da constituição estão as leis feitas pelo Congresso com o consentimento do Presidente. Estas tem que harmonizar com as provisões da constituição. Sinão, a Côrte Suprema pode anulá-las. Assim, o estudante tem que saber os julgamentos da Côrte Suprema sôbre êste assunto. Tudo isto com respeito a Constituição chama-se, "Direito Constitucional". Os atos dos departamentos executivos em fazer regras para promover a lei, e seus julgamentos fóra dos tribunais, são incluídos num outro curso que se chama "Direito Administrativo".

As leis dos Estados, porque tratam das coisas mais íntimas de vida, são mais importantes ao indivíduo do que as do govêrno federal. Toda a lei comercial, a lei municipal, a lei dos bens, a lei criminal, a lei de casamento e de divórcio, e muitas outras são estabelecidas pelo Estado. Por isso, o aspirante à profissão de advocacia tem que estudar as constituições e os estatutos dos Estados, especialmente as do Estado no qual vai praticar a sua profissão.

Porém, o mais importante dos estudos nas faculdades de Direito nos EEUU é a Lei (ou Direito) Comum. Em nosso país adotámos, os princípios fundamentais da Lei (ou do Direito) Comum da Inglaterra como base da nossa jurisprudência, e até hoje os empregamos em todos os casos judiciais em que os estatutos não são diretamente aplicáveis. O método habitual do ensino do Direito nas nossas universidades é o método de casos. Os estudantes exami-

nam os casos principais, sôbre cada ramo da lei, escolhidos dos julgamentos de tribunais ingleses e americanos. Estes casos são efetivos hoje em dia porque os nossos tribunais fazem uma regra de seguir os julgamentos já feitos e aplicá-los em todos os casos novos semelhantes aos anteriores. O único método de quebrar uma cadeia de julgamentos não applicaveis a vida moderna é para a Legislatura adotar uma lei, estabelecendo uma nova regra. Então, os juizes seguirão o estatuto do lugar da lei comum. Mas, sua interpretação do estatuto sempre será rígida.

O estudo da Lei (ou do Direito) Comum divide-se em muitos cursos. Entre êles são: Bens Móveis; Bens Imóveis; Contratos; Danos; Confianças; Seguranças; Testamentos; Corporações Municipais; Sociedades de Comércio; Lei Criminal; Equidade, e outras. O estudante tem que se formar em todos êstes cursos não somente para passar nos exames estaduais como também para se bacharelar. Temo que muitas das nossas instituições para a educação de advogados estejam mais interessadas na admissão dos estudantes à advocacia que em educá-los!

Isto me traz ao fim do que tenho preparado para esta ocasião. Espero que êste esbôço da nossa vida política e escolar vos tenha interessado. Eu não prometo responder as vossas perguntas por causa da minha falta de facilidade em falar a vossa bôa língua. Si quizerem escrevê-las, é possível que noutra ocasião eu possa dar as respostas. Si alguns de vós quizer discutir em inglês qualquer dos assuntos do dia, estou à vossa disposição. Estou estudando o português, e um dia espero que será possível encontrar-vos de novo, falando-os sem ter que ler dum manuscrito. Ou, depois da guerra, si eu não voltar para a vossa cidade, espero que visitareis os EEUU.