

Constituição americana: moderna aos 200 anos

RICARDO ARNALDO MALHEIROS FIUZA

Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito "Milton Campos"

Hoje, 17 de setembro, é um dia importante no mundo do Direito Constitucional e da Ciência Política: a Constituição dos Estados Unidos da América está comemorando o seu bicentenário de vigência. Pioneira em vários assuntos, ela integra a Revolução Anglo-Franco-Americana que mudou os destinos do mundo.

O n.º 94, correspondente a abril/junho 1987, da *Revista de Informação Legislativa*, do Senado Federal, publicou, em suas páginas 69 a 78, artigo de minha autoria sobre o início das comemorações do bicentenário da Constituição dos Estados Unidos da América. Naquele trabalho, já transcrito em revistas jurídicas do Brasil e de Portugal e apresentado em Seminário de que participei em agosto último na New York University, focalizei três aspectos de realce no estudo da Suprema Lei dos americanos, a saber: a) sua importância no estudo do Direito Constitucional Geral, por ser a primeira Constituição orgânica (ou escrita) do mundo, por ser a primeira Constituição a consagrar, na prática, a Doutrina de Montesquieu, com a separação clara dos três órgãos do Poder do Estado e por ter sido a criadora do primeiro Estado Federal do mundo; b) a sua classificação como orgânica sintética, legítima e rígida; e c) os destaques de seu texto enxuto e básico.

Hoje, 17 de setembro de 1987, dia exato do 200.º aniversário da Constituição americana, quando todas as cidades dos Estados Unidos comemoram efusivamente a grande data, pretendo dizer, em linguagem simples, algo da história, do significado e do desenvolvimento daquele documento que os "Founding Fathers" elaboraram e assinaram na Convenção de Philadelphia, encerrada em 17 de setembro de 1787.

A sintética Constituição dos Estados Unidos tem um curto preâmbulo, sete artigos e vinte e seis emendas. Ela estabelece um *sistema federal*, dividindo o Poder do Estado entre o governo nacional e os governos estaduais. Define também um governo bem balanceado no plano nacional, com a autoridade distribuída entre três órgãos interdependentes e harmônicos — o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, representados, respectivamente, pelo Congresso, pelo Presidente e pela Suprema Corte.

Os poderes federais enumerados na Constituição incluem o direito de arrecadar impostos, declarar a guerra e regular o comércio. Além desses poderes *delegados e expressos* na Constituição, a União tem poderes *implícitos*, capazes de possibilitar ao governo atender às mudanças das necessidades do país. J. W. PELTASON, autor de *Understanding the Constitution*, cita um exemplo desses poderes implícitos: o Congresso não tem o poder explícito de imprimir papel-moeda, mas tal poder "está implícito no poder explícito de contrair empréstimos e cunhar a moeda".

Há ainda os poderes que a Constituição não dá ao Governo federal nem proíbe aos Estados-Membros. Estes poderes *reservados* pertencem ao povo ou aos Estados. Os poderes estaduais incluem o direito de legislar sobre casamento, divórcio e ensino público. Os poderes reservados ao povo incluem os direitos de propriedade e de julgamento por um júri.

Em alguns casos, os Governos federal e estaduais têm poderes *concorrentes*, prevalecendo a autoridade federal em caso de conflito.

A Suprema Corte dos Estados Unidos tem a competência final para interpretar a Constituição. Ela pode declarar a inconstitucionalidade de qualquer lei — federal, estadual ou municipal — que ferir qualquer parte da Constituição.

A necessidade de uma Constituição

Desde a proclamação da Independência em 4 de julho de 1776, as treze antigas colônias britânicas da América do Norte (Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina, Georgia, New Hampshire, Massa-

chusetts, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania e Rhode Island), transformadas em treze Estados soberanos, passaram a viver sob os "Artigos da Confederação". Em 1783, quando terminou completamente a guerra contra a antiga metrópole, os novos Estados enfrentavam grandes problemas de sobrevivência interna e de reconhecimento externo.

Cada Estado, como país independente, cuidava de seus próprios negócios sem se preocupar com os outros; havia doze moedas diferentes em circulação na Confederação, todas de pouco valor; Estados vizinhos taxavam as mercadorias um dos outros; a Grã-Bretanha se recusava a reabrir os canais de comércio de que necessitavam as unidades confederadas; os governos dos novos Estados, com o apoio de seus Legislativos, recusavam-se a pagar as dívidas contraídas durante a Guerra da Independência; e o pior de tudo: as pessoas já começavam a pensar em pegar em armas novamente para resolver seus problemas. Os líderes da Revolução imaginavam se a luta contra os britânicos tinha sido em vão. Sentiam que era hora de acabar com a confusão reinante e tentar trazer a paz e a ordem, através da organização de um governo nacional. Um novo tipo de governo suficientemente forte para conquistar a obediência interna e ganhar o respeito externo.

Representantes de cinco Estados encontraram-se em Annapolis (Maryland) em 1786 e propuseram que todos os Estados nomeassem delegados para uma reunião em Philadelphia a fim de reverem os "Artigos da Confederação". O Congresso da Confederação aceitou a proposta e sugeriu que cada Estado selecionasse delegados para uma "Convenção Constitucional".

A convenção constitucional

A data marcada para a abertura dos trabalhos da Convenção era 14 de maio de 1787, mas poucos dos 55 delegados chegaram a Philadelphia naquele dia. Finalmente, em 25 de maio, a Convenção inaugurou seus trabalhos no prédio chamado "Independence Hall". Doze Estados haviam respondido à convocação. Rhode Island não mandou representantes porque não queria a criação de um governo nacional que viesse a intervir nos negócios do Estado.

Durante 116 dias, em reuniões altamente secretas, os "constituintes" trabalharam arduamente e, ao invés de se limitarem a rever os "Artigos da Confederação", elaboraram novo texto em que se criava o primeiro Estado Federal do mundo, forma inédita em que os Estados-Membros cederam a soberania à União, conservando para si grande dose de autonomia político-administrativa.

Os delegados da "Constitutional Convention", como a chamou ARTHUR SUTHERLAND, em seu excelente livro *Constitutionalism in America*, ao trabalharem no novo texto, basearam-se bastante na experiência adquirida pelos britânicos em séculos de história, e por eles próprios nos duros anos da colônia. Em suas reuniões, eles estudaram os documentos que compunham a Constituição inorgânica da Grã-Bretanha, a começar pela Magna Charta, de 1215, que limitou o poder do Rei João-Sem-Terra e consagrou direitos individuais. As Constituições dos Estados Confederados também foram examinadas e discutidas. Os textos das Constituições de New York (1777) e de Massachusetts (1780), que, em sua elaboração, contaram, respectivamente, com o concurso de John Jay e John Adams, foram usadas como modelos em muitos pontos. Benjamin Franklin trouxe seu projeto de união das antigas colônias sob um governo central, apresentado no Congresso de Albany, em 1754. Washington, que falou muito pouco durante a Convenção, relatou seus próprios problemas durante a Guerra, quando, como comandante-em-chefe das tropas americanas, teve que trabalhar com o governo fraco da Confederação.

Os delegados, quase todos carregando em si a experiência de militar ou de administrador, discordavam entre si em muitos detalhes, mas se uniram firmemente em torno do propósito de criar uma nova administração, capaz de "governar" a nação americana como um todo, respeitando, ao mesmo tempo, as liberdades dos Estados-Membros e do povo.

As grandes discussões

A tarefa de criar um novo Estado não foi fácil de se realizar. Alguns temas geraram grandes controvérsias. Pelos anais da Convenção, compilados e mantidos por MADISON (e estudados com profundidade no Seminário de que participei na New York University), vê-se que, por várias vezes, devido a pontos de vista arraigadamente defendidos, a Assembléia quase se dissolveu. Podemos dizer que cinco foram os principais assuntos polêmicos discutidos e resolvidos na Convenção.

O primeiro deles referia-se à representação dos Estados-Membros no Congresso dos Estados Unidos. Os grandes Estados, tais como Massachusetts e Virginia, queriam a representação nas duas Casas baseada na população. Já os Estados menores, como New Jersey e Connecticut, defendiam representação igualitária. Foi então que os constituintes de Connecticut sugeriram uma terceira opção, consistindo em representação igualitária no Senado e representação proporcional à população na Câmara dos Representantes. No

dia 16 de julho, a Convenção votou a matéria e, por cinco votos a favor (Connecticut, New Jersey, Delaware, Maryland e North Carolina) e quatro contra (Pennsylvania, Virginia, South Carolina e Georgia), foi criado o Legislativo bicameral federal da União, com um Senado conservador e igualitário e a Câmara proporcional às populações dos Estados-Membros. A delegação de Massachusetts dividiu-se ao meio; os delegados de New Hampshire ainda não haviam chegado a Philadelphia; os representantes de New York haviam partido; e Rhode Island, como já foi dito, não enviara delegação.

Outro assunto que gerou muitos debates foi a regulamentação do comércio exterior. Os Estados do Norte defendiam a regulamentação pelo Governo federal e os sulistas, cuja prosperidade dependia das exportações, recebavam a tributação, pela União, dos produtos exportados. Ficou assentado que a União teria o poder de arrecadar tributos nas importações e não nas exportações.

O terceiro ponto de debates girou em torno de se contar ou não os escravos na população dos Estados a fim de se calcular o mínimo de representantes na Câmara Baixa. Os Estados do Sul, onde 90% dos escravos viviam, queriam que cada escravo fosse contado. Os do Norte, com poucos escravos, tinham opinião contrária. Um acordo foi feito, ficando assentado que somente três quintos dos escravos de cada Estado poderiam ser contados como população para efeito de representação proporcional na Câmara dos Deputados. Sem dúvida uma estranha solução, mas que ficou constando do artigo I, Seção 2, n.º 3, da Constituição.

O quarto tema polêmico foi a escravidão. Os delegados dos Estados nortistas não podiam aceitar a idéia de escravidão em uma sociedade livre e democrática. Os sulistas, ao contrário, sabendo que seus Estados dependiam vitalmente do trabalho escravo, insistiam na manutenção do comércio de escravos. Os convencionais decidiram, que o novo Congresso só poderia limitar tal atividade após o ano de 1808. A abolição da escravatura só viria ocorrer pela Emenda n.º XIII, de 1865.

Uma quinta questão bem discutida referia-se ao órgão executivo do governo. Vários representantes defendiam a criação de um Executivo colegiado com um mandato de quatro, sete ou dez anos. *Alexander Hamilton* chegou a sugerir o mandato vitalício com sucessor hereditário! Houve quem defendesse a idéia de um chefe de Executivo eleito pelo Congresso para um termo de sete anos, sem reeleição. Finalmente chegou-se à decisão: um Presidente eleito por quatro anos com direito à reeleição. E sua eleição deveria ser feita por um colégio de eleitores escolhidos nos Estados-Mem-

bros. Tal princípio está contido no artigo II, Seção 1, n.º 3, da Constituição, alterado, em parte, pela Emenda XII, de 1804.

Os signatários

No dia 12 de setembro de 1787, o projeto da nova Constituição, redigido por uma comissão especial, estava pronto e foi apresentado ao plenário da Convenção. No dia 15, o texto foi aprovado e alguns constituintes manifestaram sua apreensão no tocante à reação do povo. No dia 17, a Constituição dos Estados Unidos da América foi solenemente assinada por 39 dos 55 delegados frequentes, dos quais 34 eram formados em Direito. Vale a pena registrar aqui algumas curiosidades a respeito da elaboração e da assinatura da Constituição: a maior delegação de signatários foi a da Pennsylvania, com oito representantes, e a menor foi a de New York, com um só signatário (o grande Alexander Hamilton); um dos nomes constantes das assinaturas é o de John Dickinson, de Delaware, que, na verdade, já partira de Philadelphia, mas deixara "procuração" com George Read para assinar em seu lugar; George Washington assinou como Presidente da Convenção e deputado por Virginia; Benjamin Franklin, o mais idoso dos convencionais (81 anos), embora fosse de Massachusetts, representou a Pennsylvania na assembléia (segundo VICENT WILSON, em *The Book of the Founding Fathers*, seu papel foi vital como moderador de conflitos e sua declaração final foi decisiva para que delegados relutantes concordassem em assinar o texto); James Madison, da Virginia, recebeu o título de "Pai da Constituição" por seu papel brilhante nos debates e por ter sido o autor dos minuciosos anais da Convenção; os principais redatores do texto foram John Dickinson, Gouverneur Morris, Edmund Randolph, Roger Sherman, James Wilson e George Wythe; Gouverneur Morris teve a honra de "escrever" o original (preservado e exposto perenemente à visitação pública no National Archives em Washington); John Adams e Thomas Jefferson, embora considerados entre os "Fundadores dos Estados Unidos", não compareceram à Convenção por estarem exercendo cargos importantes no governo da Confederação; Samuel Adams e John Jay, também merecedores do título de "Founding Fathers", não conseguiram ser eleitos para a Convenção em seus Estados de origem; Elbridge Gerry, George Mason e Edmund Randolph, três dos maiores expoentes da Convenção, embora presentes no encerramento dos trabalhos, recusaram-se a assinar a Constituição porque não concordavam com a quantidade de poder dado ao Governo federal; William Jackson, secretário da Convenção, assinou abaixo de todos os nomes, autenticando as assinaturas dos 39 delegados; seis dos signatários da Constituição haviam assinado a Declaração de Independência, em 1776: Benjamin Franklin, George Clymer, Robert Morris, George Read, Roger Sherman e James Wilson; dois dos signatários da Constituição viriam a ser Presidentes dos Estados Unidos: George Washington e James Madison.

A ratificação da Constituição

Os convencionais-constituintes de Philadelphia estabeleceram que cada Estado-Membro da proposta "Federação" deveria convocar sua própria convenção para ratificar a nova Constituição. O artigo VII do texto original ficou, então, assim redigido: "A ratificação por parte das convenções de nove Estados será suficiente para a adoção desta Constituição nos Estados que a tiverem ratificado".

E começou a grande Campanha da Ratificação. Surgiram dois partidos no cenário político da nova nação: os *Federalistas* e os *Antifederalistas*. Alexander Hamilton, James Madison e John Jay lideravam os defensores da Constituição; e Elbridge Gerry, Patrick Henry e George Mason, três dos convencionais não signatários, comandavam a oposição. As armas usadas na luta, no mais alto nível, foram os artigos de jornal, os panfletos e os debates nas convenções. Por fim, começaram a surgir as aprovações: Delaware foi o primeiro Estado a ratificar a nova Constituição, em 7 de dezembro de 1787 (em sua bandeira, este Estado ostenta hoje, orgulhosamente, o título de "The First State"). Seguiram-se as aprovações da Pennsylvania (12-12-1787), de New Jersey (18-12-1787), da Georgia (2-1-1788), de Connecticut (9-1-1788), de South Carolina (23-5-1788), de New Hampshire (21-6-1788), da Virginia (25-6-1788), de New York (26-7-1788), de North Carolina (21-11-1789) e, por último, de Rhode Island (29-5-1790). Os dois últimos Estados só concordaram em aprovar a Constituição com a condição de que o Congresso Federal elaborasse e promulgasse uma Declaração de Direitos Individuais, a ser incorporada no texto constitucional. Tal ratificação realizada pelas convenções estaduais, expressamente eleitas para tal fim, certamente legitimaram o texto constitucional, elaborado, aprovado e assinado por aqueles 39 homens corajosos convocados originalmente só para rever os "artigos da Confederação".

Segundo J. W. PELTASON, já citado, os debates travados pela ratificação instituíram um estilo na política americana que nunca mais mudou: "Os americanos muitas vezes se sentem insatisfeitos com a política e as práticas daqueles que governam. Mas poucos americanos têm condenado o sistema constitucional ou têm entendido que uma segunda convenção constitucional poderá estabelecer um sistema melhor."

E DICK HOWARD, professor da Universidade da Virginia, afirma: "Esta Constituição sobrevive — na realidade, floresce — como a carta básica de um Estado moderno cujo território se estende do Atlântico ao Pacífico, cujos habitantes procedem de várias origens, cuja tecnologia enviou homens e mulheres ao espaço e à Lua, cujo governo executa funções impensáveis para os fundadores da Nação".

O desenvolvimento da Constituição

A Constituição dos Estados Unidos da América não se restringe ao seu preâmbulo e aos sete artigos originais. O grande JAMES MADISON declarou profeticamente: "Ao esboçarmos um sistema que desejamos dure através das eras futuras, não podemos perder de vista as mudanças que essas eras produzirão."

Assim, ao criarem o texto orgânico, sintético e básico da Constituição, os "Foundings Fathers" não se esqueceram de deixar uma porta aberta para as emendas que se fizessem necessárias em decorrência da dinâmica da vida política americana. Mas, em sinal de prudência e respeito pela idéia original, tal porta, consagrada no artigo V da Constituição, se mostra estreita pela rigidez do processo de reforma ali adotado. Tal dispositivo estabelece que as emendas constitucionais só terão vigência se forem *aprovadas* por dois terços dos componentes das duas Casas do Congresso e *ratificadas* por três quartos das Assembléias Legislativas ou de Convenções dos Estados-Membros, hoje, como se sabe, em número de cinquenta. Nesses 200 anos de vigência da Constituição, cerca de 300 emendas foram propostas no Congresso, sendo que apenas 32 ali tiveram aprovação e só 26 foram ratificadas pelos Estados-Membros. As dez primeiras emendas (Declaração de Direitos) são de 1789 e a última, que garante o direito de voto a partir dos 18 anos de idade, é de 1971.

Os constituintes de Philadelphia foram suficientemente sábios para entender que não podiam elaborar leis para todas as situações possíveis. Assim, eles deram ao Congresso o direito de fazer leis que fossem "necessárias e apropriadas" ao exercício dos poderes conferidos ao Presidente, ao próprio Congresso e aos Tribunais (artigo I, Seção 8, n.º 18, da Constituição). Este é um dos segredos da longevidade da Constituição Americana.

As leis federais, as decisões da Suprema Corte, os atos presidenciais e os costumes renovam a vida da Lei Suprema dos americanos. E ela se desenvolve em resposta às demandas de uma sociedade sempre crescente. Contudo o texto original e o espírito da Constituição permanecem inalterados. Cada geração aplica os seus dispositivos, na solução de seus próprios problemas, da maneira aplicável ao entendimento de cada geração.

E é por isso que o notável e saudoso constitucionalista português MARCELLO CAETANO afirma que "a Constituição norte-americana é objeto de verdadeiro culto popular, como símbolo do espírito de independência e liberdade nacional, mais do que como um diploma jurídico".