

RECEBIDO EM: 30/09/2020

APROVADO EM: 02/03/2021

# CONFEDERAÇÃO SUÍÇA: ASPECTOS ELEMENTARES DE UM FEDERALISMO AUTÊNTICO

*SWISS CONFEDERATION: ELEMENTARY ASPECTS OF  
AUTHENTIC FEDERALISM*

*Paulo Roberto Barbosa Ramos*

*Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Granada – Espanha.*

*Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.*

*Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.*

*Tamara Luíza Dall Agnol Pinto*

*Doutoranda em Direito Civil pela Universidad de Buenos Aires (UBA). Mestre em*

*Direito peça Universidade federal do Maranhão. Especialista em Direito Civil pela*

*UNIDERP.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Traços gerais do federalismo; 2 Características principais do federalismo suíço; 3 Descentralização e liberdade como alternativas aos desafios enfrentados pelo federalismo: breve análise do caso suíço; 3.1 Tradição

federal suíça e descentralização do poder; 3.2 Suíça hoje: conquistas e desafios; Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Este artigo objetiva descrever com clareza as características elementares do federalismo suíço, tendo em vista o conhecimento prévio de aspectos básicos deste Estado, mormente seu alto índice de desenvolvimento humano e sua posição de sociedade industrial avançada. Destacam-se aspectos históricos imprescindíveis para a visualização do contexto atual, os porquês da descentralização adotada, assim como a reforma constitucional de 1999, responsável - juntamente à lealdade do povo suíço - pela configuração desta autêntica federação. Para isso, metodologicamente, utiliza-se da revisão de literatura consagrada pela comunidade científica no âmbito dos estudos sobre o federalismo no mundo, inclusive o comparado, e, oportunamente, dados e rankings para a compreensão do contexto atual e dos desafios do Estado Suíço.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo. Suíça. Direito. Descentralização. Liberdade.

**ABSTRACT:** This article aims to clearly describe the elementary characteristics of swiss federalism, in view of the prior knowledge of basic aspects of this State, especially its high human development index and its position as an advanced industrial society. Important historical aspects stand out in order to visualize the current context, the reasons for the adopted decentralization, as well as the constitutional reform of 1999, responsible - together with the loyalty of the swiss people - for the configuration of this authentic federation. For this, methodologically, it uses the literature review consecrated by the scientific community in the scope of studies on federalism in the world, including the comparative one, and, in due course, data and rankings to understand the current context and the challenges of the Swiss State.

**KEYWORDS:** Federalism. Switzerland. Law. Decentralization. Freedom.

## INTRODUÇÃO

*Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo (MADISON, 2003, p. 318).*

Em tempos marcados pelas constantes mudanças, pela dinamicidade das relações, pela sociedade da informação<sup>1</sup> e pelos graves problemas sociais enfrentados por várias nações, é natural que os juristas voltem suas atenções aos Estados que, até então, têm logrado um maior êxito na condução da organização político-federal, sem interferir com perigosos excessos na liberdade dos indivíduos, sustentando um grau desejável de qualidade de vida dos seus cidadãos. Neste contexto, está inserida a Suíça.

Como parte das sociedades industriais desenvolvidas, o país possui aproximadamente 8,5 milhões de habitantes, conforme a *Federal Chancellery* (2020, p. 08), e 26 unidades constituintes chamadas de cantões, das quais seis são semicantões, além de regiões não-administrativas com base na geografia física, na cultura, na história e na língua. É uma nação com grande diversidade religiosa e linguística, uma vez adotados o italiano, o alemão, o francês e o romanche como línguas nacionais, sendo que de 1291 a 1848 contou com diversas formações. Após o fracasso na guerra civil de 1847 entre liberais e católicos conservadores, sua nova Constituição, datada de 1848, lhe deu o *status* de federação. Atualmente a Confederação Suíça é regida pela nova versão da Constituição Federal, reformada e promulgada em 18 de abril de 1999 e desde 1º de janeiro de 2000 em vigor.

Ao perpassar a bibliografia escolhida, percebe-se um federalismo de alto grau de descentralização, marcado pelo multipartidarismo (doze partidos políticos), pelo uso recorrente dos referendos – obrigatórios ou facultativos – e outras possibilidades de participação mais direta da população na democracia, com poucas reformas levadas a cabo desde a sua origem. Muito embora as instituições federais possuam separação dos poderes, como na maioria das federações, depreendem-se algumas particularidades no caso suíço, como o fato de o executivo federal (Conselho Federal) compreender um órgão colegiado eleito pelo legislativo federal (Assembleia Federal) pelo período de quatro anos, com o chanceler rotativo

---

1 A sociedade da informação “muda e dita comportamentos, regendo as formas de comunicação, os relacionamentos interpessoais, o consumo, e a própria vida em sociedade” (MARTINS, 2014, p. 4).

anualmente, o que é feito com o fim de garantir a estabilidade do sistema. Estes e outros pontos serão detalhados no desenvolvimento do presente estudo, sempre evidenciando as conexões entre os elementos do federalismo da Suíça e seu êxito enquanto nação com característica responsabilidade pelas contas públicas e que aplica um terço da sua receita em bem-estar social (Federal Chancellery, 2020, p. 9).

No que diz respeito à metodologia, importa destacar que se utiliza da revisão de literatura, da análise da Constituição Suíça e de dados divulgados por órgãos oficiais. Portanto, parte predominante da pesquisa reveste-se do caráter descritivo dos elementos principais do federalismo suíço, sendo também adotada a análise crítica em alguns momentos, mormente quando da nítida preferência da Confederação pelo liberalismo econômico, pensamento que ocupa quase metade das cadeiras na Assembleia Federal, o que revela um patamar curiosamente expressivo.

## 1. TRAÇOS GERAIS DO FEDERALISMO

O termo federalismo se inspira “no latim de *foedus*, remontando à sua raiz *bheid*, exprime tratado de aliança, pacto, convenção” (ROCHA, 1996, p. 196). Já nas tribos israelitas, há aproximadamente 3.200 anos, se tem relato do primeiro sistema federal documentado. Porém o primeiro ensaio federalista teria se dado em 1291, na Confederação Helvética, precursora da Suíça. Depois disso, no contexto da Reforma Protestante, na *Politica Methodice Digesta de Althusio*, já se viam escritos sobre a teoria federal (WATTS, 2006, p. 91).

Ao contrário do que se acredita, o federalismo começou a ser delineado bem antes da publicação dos oitenta e cinco artigos dos federalistas Hamilton, John Jay e Madison no *Independent Journal* de Nova York, e posteriormente em outros jornais americanos, acontecimento que, juntamente com outros, culminaram na aceitação dos argumentos pró-federação levantados e, conseqüentemente, na Constituição Americana de 1787. Conforme Rocha (1996, p. 199), “a experiência norte-americana, de propagação célere e influência profunda, fez escola e lançou as bases de novas práticas constitucionais em todo o mundo”.

O federalista Hamilton (2003, p. 54) comenta, inclusive, sobre os avanços da ciência política da época, como a “distribuição e divisão dos poderes, a introdução dos contrapesos e freios legislativos – a instituição dos tribunais compostos de juízes inamovíveis -, a representação do povo na legislatura por meio de deputados a sua escolha”. Todas essas

“ferramentas”, asseverou ele, um dos pais fundadores dos Estados Unidos da América, “são instituições novas ou aperfeiçoadas aos nossos tempos”.

Ramos (2000, p. 23) conceitua federalismo como “fenômeno-político-social, vale dizer humano, não sujeito a certezas matemáticas ou a delimitações puramente racionais e previsíveis”. O mesmo autor discorre sobre as diferentes origens do federalismo, que pode se dar por agregação, como no caso norte-americano e suíço, ou por desagregação, como aconteceu no Brasil (RAMOS, 2000, p. 47). Evidencia, ainda, que países como Canadá, Bélgica, Espanha, Reino Unido, Malásia e Nigéria se acomodam por questões étnicas, a Índia e a Iugoslávia por razões problemáticas linguísticas, os Estados Unidos para preservar a liberdade individual e o pluralismo grupal e a Suíça, por seu turno, que mais interessa nesta oportunidade, se acomodou para a preservação da liberdade local (RAMOS, 2000, p. 2).

O poder constituinte é que prevê a forma de estado, bem como a maneira de institucionalizar a federação no sistema político. A ministra do Supremo Tribunal Federal brasileiro, Carmem Lúcia, é assertiva ao elencar o traço marcante do federalismo e o seu objetivo, realçando que

O elemento informador do princípio federativo é a pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território estatal, posta cada qual no âmbito de competências previamente definidas, a submeter um povo [...]. O objetivo da federação é alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um estado, resguardando-se a sua integridade pela garantia de atendimento das condições autônomas dos diferentes grupos que compõem o seu povo e assegurando-se, assim, a legitimidade do poder e a eficiência de sua ação (ROCHA, 1996, p. 171).

Mencionado princípio é composto pela soberania nacional e autonomias locais, pela repartição das competências das entidades componentes do todo, e, por fim, da participação de todas na formação da vontade nacional (ROCHA, 1996, p. 173). Na federação prevalece o direito interno, a União é detentora da soberania, sendo que os entes estaduais, por decorrência lógica, não a possuem, mas sim autonomia, carecendo de direito de secessão, possuindo competência restritas e definidas constitucionalmente (ROCHA, 1996, p. 176).

A autora, assim como outros autores como Ronald Watts, se refere a uma crise do federalismo, afirmando que não basta este estar escrito

formalmente na Constituição para realizar-se, embora tenha o caráter de imutabilidade absoluta pelo poder constituinte reformador. Destaca a importância de efetivamente ser praticado, fazendo alusão à separação dos poderes, ao Judiciário fortalecido - evidenciando a Corte Constitucional - para que o princípio em voga seja resguardado, “o coração da Federação” (ROCHA, 1996, p. 180).

Dando continuidade à enumeração das características estruturais mais comuns das federações, elencam-se quais seriam elas segundo Watts (2006, p. 106):

- Duas ordens de governo atuam diretamente sobre seus cidadãos.
- Uma repartição constitucional formal dos poderes legislativo e executivo e a distribuição de fontes de financiamento entre as duas ordens de governo, o que garante algumas áreas de plena autonomia para cada instância. - A provisão de um foro de representação para as diferentes opiniões regionais dentro das instituições políticas federais, comumente articulado sob a particular forma de uma segunda câmara.
- Uma Constituição escrita dotada de supremacia, não reformável unilateralmente senão requerendo o consentimento de uma proporção significativa das unidades constituintes. - Um árbitro (em forma de tribunais ou mediante a organização de referendos) que regule as disputas entre governos. - Procedimentos e instituições para facilitar a colaboração intergovernamental naquelas áreas onde as competências sejam compartilhadas ou se superponham inevitavelmente.

Isto é, o federalismo constitui uma organização estatal dificultadora dos excessos da natureza humana, descentralizando o poder e as funções do Estado (autoridade central), e destinando aos estados membros da federação uma quase soberania, sem que as competências estratégicas fiquem a cargo daquele (MADISON, 2003, p. 318). Assim, pode-se dizer que a ideia dos freios e contrapesos está presente desde o início da tratativa moderna do federalismo. Isso fica claro com os pais fundadores da América, visto que com a Constituição Americana logrou-se a colocação do Poder Judiciário no mesmo patamar do Poder Executivo e do Poder Legislativo, de modo que passassem a ser poderes harmônicos entre si, com base nas ideias de Montesquieu. Realça-se também a notoriedade dada ao Judiciário devido a sua prerrogativa de controle de constitucionalidade com o fim de, entre outros, manifestar-se sobre a constitucionalidade de atos advindos dos demais poderes.

Em relação aos demais traços relevantes do federalismo, pode-se mencionar o controle do orçamento oriundo das receitas. A competência

tributária, nesse diapasão, precisa ser condizente à repartição de competências executivas, já que os entes federais possuem autogoverno, auto-organização, autoadministração, e, inclusive, poder constituinte decorrente, mesmo condicionado material e formalmente pelo constituinte originário (ROCHA, 1996, p. 188).

Mesmo havendo determinados aspectos particulares da categorização de um Estado Federal, existem peculiaridades entre as nações que importarão em ajustes condizentes com suas realidades no que diz respeito à homogeneidade ou heterogeneidade linguística, cultural, étnica, histórica, econômica, antropológica, etc. Ademais, como as federações estão em constante modificação, hajam vistas as dinâmicas da vida social e, por consequência, do direito, não há que se falar, pois, em federalismo, mas sim em múltiplos modelos federais.

## 2. CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO FEDERALISMO SUÍÇO

Considerada uma federação autêntica, sólida e, inclusive, a mais antiga da Europa, já que após o fracasso na guerra civil de 1847, sua nova Constituição de 1848 lhe deu o status de federação, a Confederação Suíça/Helvética possui a segunda Constituição mais antiga do mundo, sucedendo apenas a americana (DARDANELLI, 2017, p. 231). Segundo Fiuza (1992, p. 505),

Há 700 anos atrás, tendo como cenário de fundo os picos nevados dos Alpes Centrais, refletidos nas águas azuis do *Vierwaldstattensee*, o Lago dos Quatro Cantões, os homens do Vale de Uri, a gente do Vale de Schwyz e a comunidade do vale inferior de *Unterwalden* firmavam, ‘em nome de Nosso Senhor’, um pacto perpétuo de defesa mútua e não-agressão. Assim, no início do mês de agosto de 1291, em dia que, posteriormente, convencionou-se ser o dia 1º, nascia a *Confédération Suisse*.

Isto é, nesse momento, tais comunidades “*de jure sometidas al emperador alemán pero de facto notablemente autónomas, se juraron ayuda y defensa mutua con el fin de reafirmar su deseo de libertad ante la invasión imperial*”<sup>2</sup> (DARDANELLI, 2017, p. 231-232). Após esse fato, outros membros foram, aos poucos, se unindo em formato confederal, com múltiplas alianças e regido por tratados. Até hoje, oficialmente, a Suíça é nominada uma

2 “de direito submetidas ao imperador alemão, mas de fato notavelmente autônomas, juraram ajuda entre si e defesa mútua com o fim de reafirmar seu desejo de liberdade ante a invasão imperial” (tradução nossa).

Confederação<sup>3</sup>, mesmo não sendo adotado o sistema confederal<sup>4</sup>, mas sim o federal. Segundo Zimmer (2003: 19, p. 47-49 apud DARDANELLI, 2017, p. 232-233), “*la idea de la identidad suiza surgió en el siglo XV con los escritos de los cronistas humanistas y, ya durante el siglo XVIII, comenzó a adquirir un carácter nacional y a avivar un movimiento nacionalista*”<sup>5</sup> que logo foi interrompido pela invasão francesa, só voltando a aflorar em 1815, com o Tratado Federal posterior à derrocada de Napoleão. Em seguida,

*A principios de la década de los años 1830, un amplio movimiento reformista cobró fuerza. Se hacía llamar Regeneración y tenía dos objetivos: a nivel cantonal, el cambio constitucional basado en las ideas liberales; a nivel nacional, la transición de una confederación a una federación. El movimiento fue especialmente destacado en los cantones protestantes con gran auge económico y se enfrentó a una profunda resistencia en los católicos, de carácter más tradicional*<sup>6</sup> (Bonjour et al., 1952: p. 249-58 apud DARDANELLI, 2017, p. 233-234).

Esse foi o contexto para a guerra civil inicialmente mencionada, que veio a culminar na Constituição Federal de 1848. Hoje, a Suíça consubstancia uma república<sup>7</sup> exemplo de sucesso organizacional, social e político, servindo de modelo de federação e democracia. Essa marca se deve, principalmente, ao notar-se um território diversificado no que tange à religião, língua e cultura, não obstante esteja tal heterogeneidade inserida

3 Segundo Favre (1970 apud FIUZA, 1992, p. 506) a manutenção da nomenclatura se deu “*par les habitudes du langage, et aussi par le souci de respecter une tradition et de manifester à l'étranger la continuité de la vie juridique du pays*”.

4 Na Confederação, os Estados permanecem com sua soberania, de modo que o centro perde poder (ROCHA, 1996, p. 175) e rege-se pelo tratado firmado, destacando-se o direito internacional. Ademais, possuem os confederados direito de secessão, etc.

5 “a ideia da identidade suíça surgiu no século XV com os escritos dos cronistas humanistas e, já durante o século XVIII, começou a adquirir um caráter nacional e a avivar um movimento nacionalista” (tradução nossa).

6 “No começo da década de 1830, um amplo movimento reformista ganhou força. Se chamava Regeneração e tinha dois objetivos: em nível cantonal, a mudança constitucional baseada nas ideias liberais; em nível nacional, a transição de uma confederação para uma federação. O movimento foi especialmente destacado nos cantões protestantes com grande auge econômico e enfrentou uma profunda resistência nos católicos, de caráter mais tradicional” (tradução nossa).

7 Conforme Rocha (1996, p. 30), a república é forma de governo, tendo em vista a “institucionalização do poder para o efeito precípua de definição da forma de seu exercício”. Muito embora mencionada forma não faça muita diferença, considerando os ensinamentos de Ruy Barbosa: “aprendi a não ter preferências em matéria de formas de governo, a ver que as Monarquias nominais podem ser de fato as melhores Repúblicas e que, na realidade, as Repúblicas aparentes são muitas vezes as piores tiranias [...] Das idolatrias conhecidas na história da cegueira popular, nenhuma é menos sensata que a das formas de governo. Acima destas está a felicidade da pátria (BARBOSA, 1932, p. 51 apud ROCHA, 1996, p. 29).



em uma pequena circunscrição, equivalente, por aproximação, ao território do estado brasileiro do Espírito Santo, por exemplo, mas que posiciona-se em 2º no ranking segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2019, p. 298).

Quanto à forma de origem da federalização, a Suíça classifica-se como federalismo agregativo, súbito, nunca tendo passado por processo de refederalização. Conta, assim como a maioria das federações, com três níveis de governo, o central ou federal, o regional ou cantonal, e o local ou municipal/comunal.

Como não poderia ser diferente em uma federação modelo, a Suíça revela dinâmica de centralização moderada, na medida em que é composta por cantões detentores de bastante autonomia. Percebe-se como característica a ideia de centralizar alguns assuntos ao âmbito federal, mas descentralizar competências relevantes, a exemplo da fiscal. São vinte e seis cantões, seis semi cantões e dois mil, duzentos e doze comunas (2019). Tendo em vista o alto grau de descentralização, a Constituição faz com que o governo federal seja bastante dependente desses quanto à execução de boa parte da legislação (WATTS, 2006, p. 119).

Uma característica particular é a necessidade de referendo para a ratificação das reformas constitucionais (WATTS, 2006, p. 223), sendo visto que “*la adopción de una nueva Carta Magna no ha detenido la constante oleada de cambios: hasta julio de 2016 la nueva Constitución ya se ha modificado 27 veces*”<sup>8</sup> (DARDANELLI, 2017, p. 236).

A respeito dessa participação direta da população, elucida-se a conclusão de Rocha (1996, p. 115) quanto à impossibilidade de dissociar república de cidadania. A combinação de ambos deve levar à democracia, até porque esta inexistente quando a participação política, social e econômica não estão asseguradas. Isto é, evidencia os “instrumentos de atuação direta, ao lado de mecanismos de representação”, até mesmo porque entende que “a República é mais pública quando os cidadãos são partícipes mais diretos do poder nela institucionalizado” (ROCHA, 1996, p. 138).

O executivo federal (Conselho Federal) consubstancia outro aspecto de relevância no federalismo suíço, adota-se um sistema misto, uma vez que consiste em um órgão colegiado composto por sete membros eleitos

---

8 “a adoção de uma nova Carta Magna não parou a constante onda de mudanças: até julho de 2016 a nova Constituição já [havia se modificado] 27 vezes” (tradução nossa).

pelo legislativo federal, com fulcro no art. 168 da Constituição Suíça, para mandatos de quatro anos (art. 145), mais o presidente/chanceler que é alterado anualmente. Ou seja, não há chefe de governo, mas sim um conselheiro presidente, enquanto todos os demais sete membros-conselheiros ocupam a representação de superministérios como chefes dos departamentos do executivo (art. 177). Watts (2006, p. 129) afirma que este formato de governo traz estabilidade ao sistema.

Ressalta-se que, conforme Fiuza (1992, p. 511)

Em se tratando do Conselho Federal (o órgão executivo colegiado já referido), vale a pena mencionar, o interessante sistema adotado informalmente em sua composição, a fim de que a democracia se torne ainda mais evidente. Desde 1959, ali se consagra a ‘fórmula mágica’, que consiste em distribuir suas sete cadeiras pelos quatro partidos políticos mais importantes no cenário nacional: duas para os radicais democratas, duas para os democratas cristãos, duas para os socialistas e uma para os democratas do centro. Conforme alerta DIETER FAHRNI, em sua História da Suíça, tal sistema permite que 80% dos eleitores estejam representados no governo. Ainda informalmente, procura-se distribuir as cadeiras por representantes das quatro línguas nacionais e evita-se que um mesmo cantão tenha mais de um conselheiro.

Frisa-se que a supracitada fórmula é um sistema de distribuição do qual se valem informalmente, o que demonstra o apreço pelo costume e pela democracia, por estarem contemplados vários partidos políticos. Acrescenta-se que por todas as prerrogativas de escolha do parlamento suíço, realçado o poder de compor o governo, se mostra inquestionável sua importância.

Quanto às características desta Assembleia Federal, é ela bicameral, tal qual modelou a tradição federalista, composta pelo Conselho Nacional (*Nationalrat*), com número fixo e igualitário de representantes dentre as unidades da federação e que são pagos, inclusive, pelos próprios cantões a fim de reafirmar a representatividade desses e, por outro lado, pelo Conselho dos Estados (*Staenderat*), formado por representantes em número proporcional à população dos cantões, com representantes pagos pela União (FIUZA, 1992, p. 508). Ainda é possível que o membro do Conselho dos Estado seja também membro do Conselho Nacional.

Como fora salientado, a Constituição originária da Suíça é datada de 1848, porém, em 1999, sofreu uma reforma total modernizadora aprovada

via referendo por pouco mais de cinquenta por cento da população e dos cantões. Apenas nessa oportunidade adveio a consolidação dos direitos fundamentais, bem como os objetivos sociais da federação (WATTS, 2006, p. 120).

Quanto à composição do Tribunal Federal, autoridade jurídica suprema da Suíça (art. 188), diferentemente do Brasil, assim como os membros do Conselho Nacional, do Conselho Federal e o chanceler da Confederação, as juízas e os juízes possuem mandatos para os quais são eleitos pela Assembleia Federal, porém, por seis anos, observado o disposto no art. 145 da Constituição. Mais uma clara amostra da força de participação direta dos cidadãos suíços é o fato de que “o Tribunal pode julgar a validade das leis dos cantões, mas não das leis federais. A validade das leis federais se determina, diferentemente, por meio do mecanismo de referendo legislativo” (WATTS, 2006, p. 223).

No que concerne à relação estabelecida entre Suíça e União Europeia, os suíços decidiram não fazer parte deste bloco e, por isso, não são obrigados a adotar o euro como moeda. Diversamente, adotam como tal o franco suíço, sendo que a política financeira e monetária compreende assunto exclusivo da Confederação, nos ditames do art. 99 da Constituição. Por não compor a União Europeia, a posição atual da Suíça é de adaptar de forma autônoma suas leis e códigos às leis da referida União. Além de que, nos moldes do art. 44, “os cantões participam na preparação das decisões relativas à política externa que se referem a sua competência ou tangem seus interesses essenciais”, e também, observando os limites postos pela Confederação e os seus próprios limites de competência, os cantões podem concluir acordos com o estrangeiro (art. 56).

Já fora explicitada a existência dos três níveis federais na Suíça. A fim de entender melhor a descentralização das instituições político-administrativas, realça-se que cada cantão detém sua própria constituição (art. 51 da Constituição), duas cadeiras no Conselho dos Estados, já os semicantões detêm apenas uma cadeira cada nessa Câmara equivalente ao Senado, e meio voto em casos onde a aprovação da maioria dos cantões seja exigida para ocorrer mudanças constitucionais.

A relação entre Confederação e cantões guia-se pelo princípio da cooperação, assistência mútua, negociação, mediação, como se depreende do art. 44 da Constituição Suíça, sendo encontrado o termo cooperação em vários momentos do seu texto. Nesse contexto de patente prevenção de conflito, os cantões aprovam suas próprias leis tributárias e dirigem

seus próprios sistemas educacional, de serviços sociais e policial. Esta liberdade é relevante na medida em que os “recursos facilitam ou limitam o exercício por parte dos governos das responsabilidades legislativas e executivas” e porque “as competências fiscais e de gasto são instrumentos que incidem e contribuem a regular a economia” (WATTS, 2006, p. 145). O autor ainda destaca a prática de transferência de nivelação pela Suíça, mecanismo utilizado exatamente para buscar um bom índice de simetria entre os cantões.

Por seu turno, os governos cantonais também são formados por membros eleitos pelo povo, assim como ocorre nos municípios/comunas, possuindo cada cantão sua respectiva câmara legislativa. Estes entes possuem considerável autonomia, até mesmo devido a heterogeneidade presente na federação, podendo decidir sobre questões como educação, saúde, transporte e segurança pública. Ademais, a depender da comuna, o cidadão é dotado de graus diversos de liberdade para diretamente votar questões de interesse próprio. As decisões são compartilhadas com os parlamentos e com os conselhos municipais/comunais.

Isto é, o centro é garantidor de diversidade de ordens jurídicas parciais obedientes à matriz constitucional da ordem nacional, tornando possível a coexistência de autoridade e liberdade (ROCHA, 1996, p. 172), o que caracteriza a descentralização, com maior participação política. A ideia é que o cidadão esteja próximo do centro de decisão, de modo a dar mais legitimidade ao poder.

Por conseguinte, ao averiguar-se sobre dissensões, nota-se que a Suíça não possui um histórico de intrigas envolvendo determinados cantões e/ou reivindicações por secessão. Recorda-se que “*antes de constituirse como Estado federal em 1848, fue una confederación de estados durante varios siglos, por lo que el país ha ejercido un gobierno con/federal desde hace mucho tiempo*”<sup>9</sup> (DARDANELLI, 2017, p. 231), o que reafirma sua tradição federalista.

Como aduz Ramos (2000, p. 25), para uma federação prosperar é patente a necessidade do consentimento entre os cidadãos para que um estado maior seja fundado via união de associados, corpos políticos. Já Hamilton (2003, p. 18) assentou as raízes comuns dos habitantes da então Confederação Americana, unidos pela língua, mesmos descendentes,

---

9 “antes de se constituir como Estado federal em 1848, foi uma confederação de estados durante vários séculos, por isso o país exerceu um governo con/federal desde muito tempo atrás” (tradução nossa).

mesma religião, hábitos, costumes, etc. Ou seja, evidenciou que todos eles “compraram a preço de sangue a liberdade comum”.

Quanto a isso, importa ressaltar que a maior uniformidade da Suíça em relação a outras federações no que diz respeito a temas como igualdade social, qualidade de vida, mínimo existencial, não propicia uma menor utilização de práticas atinentes ao federalismo de cooperação para alcançar a igualdade financeira. Ao contrário,

*La cooperación horizontal se ha incrementado principalmente porque se considera que contribuye a la unificación de políticas públicas al tiempo que evita que se produzca la transferencia al gobierno federal de las hasta entonces competencias cantonales. Dicha cooperación se produce a través de tratados intercantionales, conocidos como concordatos. Los concordatos son negociados y suscritos por los ejecutivos cantonales pero están sujetos a la ‘aceptación’ de los parlamentos cantonales y, en la mayoría de ellos, a un referéndum obligatorio u opcional<sup>10</sup> (DARDANELLI, 2017, p. 238).*

O que se pretende destacar é que talvez as pequenas dimensões territoriais, o número populacional, a tradição federal e de atendimento às liberdades individuais contribuíram e contribuem para uma maior harmonia entre os poderes e para o modelo de êxito em termos de desenvolvimento econômico e humano. Para Hoppe, como será aprofundado no tópico seguinte, “quanto menor o número de estados concorrentes – isto é, quanto maior o território do estado fica – menores são as oportunidades de se votar com os próprios pés, ou seja, migrar” (2013, p. 16), já que ao ter mais possibilidades de escolha, os indivíduos serão atraídos para os lugares em que se mostrarão maiores e melhores oportunidades, criando a hipótese de que nações menores e mais livres tendem a ter maiores chances de prosperar.

Seguindo a tratativa da simetria, bastante abordada nos estudos sobre federalismo, conceitua-se a mesma como “uniformidade entre os Estados-Membros dos padrões destes relacionamentos dentro do sistema federal” (RAMOS, 2000, p. 62). Assim, como visto, a Suíça logrou manter razoável grau de simetria entre os Cantões, sendo esta uma contribuição

---

10 “A cooperação horizontal se incrementou principalmente porque se considera que contribui à unificação de políticas públicas, ao mesmo tempo que evita que se produza a transferência ao governo federal das até então competências cantonais. Dita cooperação se produz através de tratados inter cantonais, conhecidos como concordatas. As concordatas são negociadas e subscritas pelos executivos cantonais, mas estão sujeitas à ‘aceitação’ dos parlamentos cantonais e, na maioria deles, a um referendo obrigatório ou opcional” (tradução nossa).

para seu sucesso, visto que assimetrias acentuadas, disfuncionais e rupturas conflitivas tendem a trazer instabilidade regional. Reforça essa crença a assertiva de que “a causa que mais comumente tem dado lugar ao nascimento das facções tem sempre sido a desigual distribuição das propriedades. Os interesses dos proprietários têm sempre sido diferentes interesses daqueles que não o são” (HAMILTON, 2003, p. 61). Nesse interim, Ramos (2000, p. 77) evidencia que

se não houver o equilíbrio, a compensação, ainda que seja tão somente solução que diminua as desigualdades e em casos específicos poderá ser a devolução material ou financeira - poderá resultar um efeito contrário ao pretendido. Senão, fatores de desagregação poderão levar à morte do federalismo.

Essa tipologia de atritos que pode resultar em desintegração, conflitos internos, fragmentação social, etc., é nomeada por Watts de patologias das federações. Este estudioso do federalismo comparado sustenta, no entanto, que

a função das federações não é eliminar as diferenças internas, mas sim preservar as identidades regionais dentro de um marco de unidade. Sua função, assim, não é a de eliminar o conflito, senão a de gerir de tal modo que se alcance a acomodação das diferenças regionais. Mas o bem que se faça depende na prática da forma particular das instituições que se criou na federação (WATTS, 2006, p. 237).

Ideia esta convergente com as liberdades individuais que devem ser prezadas no sistema federal. A agregação também foi tema dos artigos federalistas, vez que Hamilton (2003, p. 37), ao discorrer sobre as dissensões entre os Estados - as facções e as convulsões interiores - recorda que as causas de hostilidades perpassam características humanas como inveja, ambição, paixões em geral, e até mesmo questões comerciais. O federalista reconhece a importância de certa homogeneidade de opiniões, paixões e interesses entre os cidadãos ao mesmo tempo em que é cético em relação à sua praticabilidade (2003, p. 60-61).

Ainda assim, não se pode olvidar que o país em apreço possui variedade linguística, religiosa e cultural. E que, conforme Ramos (2000, p. 106), têm crescido a disparidade econômica entre cantões, que variam também em tamanho e condições naturais, além de que alguns são mais predominantes que outros em vários aspectos, como Berna e Zurique.

Ramos analisa detidamente o caso suíço, levantando questões como tentativa de igualar, o uso de subvenções, intervenções nas ordens fiscais e financeiras dos cantões, de modo a encontrar alguns perigos em práticas bem-intencionadas. Lembra que “houve uma preocupação muito grande, desde 1965 com uma revisão constitucional central, no sentido de classificar as novas relações cantonal-local para refletir as novas condições do federalismo cooperativo” (RAMOS, 2000, p. 49). O que o autor conclui será apresentado no tópico seguinte. É certo que, como frisa Watts (2006, p. 110), pode ser contraproducente impor alguma unidade política, levando ao perigo das separações. Em contraponto, havendo diversidade, como no caso suíço, mas fortalecendo a posição dos grupos e fornecendo-lhes segurança, se chega a bom resultado.

### 3. DESCENTRALIZAÇÃO E LIBERDADE COMO ALTERNATIVAS AOS DESAFIOS ENFRENTADOS PELO FEDERALISMO: BREVE ANÁLISE DO CASO SUÍÇO

#### 3.1. Tradição Federal Suíça e Descentralização do Poder

Recorda-se que o Estado Suíço é tido como o “tipo ideal” de federalismo. Nesse interim, *“los suizos, tanto los ciudadanos como las élites, siguen profundamente apegados al federalismo, hasta el punto de que este sistema se suele mencionar a menudo como un elemento de la identidad nacional suiza”*<sup>11</sup> (DARDANELLI, 2017, p. 240-241).

Por essa característica aparentemente ter surgido naturalmente, é possível afirmar que a ideia federal está bastante amadurecida entre os suíços. Um exemplo de como a tradição esteve alinhada com o engajamento político organizacional dos helvéticos, é a *Landsgemeinde*, mais velha que a própria Confederação e sem regulamentos escritos, baseiam-se nos costumes e tradição, expressando seriedade na sua condução, compreende uma reunião realizada com grande dose de cerimônia, atraindo turistas e visitantes do mundo todo, em que há votações para escolha dos líderes e se tomam outras decisões, não são simples festivais políticos (FIUZA, 1992, p. 8-9).

Assim como nos Estados Unidos da América, a Suíça, como verificou-se, foi formada por agregação. Toda a sua história, a qual percorreu-

11 “os suíços, tanto os cidadãos comuns como as elites, seguem profundamente apegados ao federalismo, chegando ao ponto deste sistema ser mencionado frequentemente como um elemento da identidade nacional suíça” (tradução nossa).

se, e também a própria cerimônia ora descrita, revelam características encrustadas na identidade suíça. Destarte, o apreço à liberdade, à segurança, à propriedade se mostra tão relevante como era no contexto americano para os fins de união, tendo Hamilton deixado essa questão clarividente ao afirmar que

a utilidade da União à nossa prosperidade política; a insuficiência da Confederação atual para mantê-la, a necessidade de um governo ao menos tão enérgico como aquele que vos propõe; a conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano; a sua analogia com a Constituição dos nossos Estados particulares; finalmente, o aumento e a segurança da manutenção dessa espécie de governo, da nossa liberdade e das nossas propriedades que, da adoção, o projeto proposto deve resultar (HAMILTON, p. 16).

Todavia, Hoppe (2016), autor conhecido da doutrina libertária que se preocupa especialmente com a consolidação da União Europeia como um superestado, entende que a centralização se caracteriza como prejudicial à liberdade dos indivíduos. Este teórico enumera três elementos componentes da mencionada União: o primeiro seria a “harmonização da estrutura de impostos e regulamentações para todos os países-membros”, o segundo compreenderia o “arranjo redistributivista”, e o terceiro abarcaria a destruição de “todas as identidades nacionais e toda a coesão cultural e social existente nos diversos países”.

Isto é, contrariamente a muitos, Hoppe não enxerga benefícios em uniões heterogêneas e que abranjam espaços territoriais muito extensos, mormente quando da aplicação da lei federal nesse tipo de configuração. Para ele,

um governo central não pode executar sua determinação legislativa, ou lei pervertida, sobre toda a população a menos que ele encontre cooperação e apoio predominantes locais ao tentar. Isto fica óbvio se imaginarmos um grande número de cidades ou vilas livres como descrevi anteriormente. É praticamente impossível, considerando o potencial humano e de conhecimento, bem como de um ponto de vista de relações públicas, dominar milhares de localidades vastamente dispersas em um território e impor o poder federal direto sobre elas (HOPPE, 2013, p. 48).

Ademais, se mostra extremamente cético no que concerne às Constituições e democracias chamadas nominalistas por Watts, Rocha e



outros, às quais Rui Barbosa já fazia referência desde os finais do século XIX<sup>12</sup>.

No mesmo passo, Hoppe (2016) destaca que entre países pode-se observar gradações de violações aos requisitos que levam a prosperidade de um povo – finalidade precípua das federações – e esta análise seria crucial para determinar o fracasso ou o sucesso das nações. Afirma, pois, que a organização declarada do Estado é irrelevante nessa averiguação, citando os exemplos de China, Índia e da “democrática” Venezuela, que vêm suprimido reiteradamente as liberdades individuais. O autor faz um alerta: “Não confie em uma democracia. Tampouco confie em uma ditadura. Confie, isso sim, em uma descentralização política radical”. Ele acredita, portanto, que a solução está

em uma Europa formada por centenas de Liechtensteins e cantões suíços, unidos entre si por meio do livre comércio e em concorrência direta uns com os outros para ver quem oferece as condições mais atrativas para que pessoas produtivas ali permaneçam ou se mudem para lá.

Isto é, a descentralização e a organização estatal em pequenos territórios, sugeridas por Hoppe, não significam isolacionismo. Ao contrário, defende que “os homens cooperam porque são capazes de reconhecer que a produção sob a divisão do trabalho é mais produtiva do que no isolamento autossuficiente” (2013, p. 09). Ademais, como lembra Rocha (2006, p. 126) “o Direito sempre cria obrigações. Ele nunca é absoluto por ser uma relação entre homens, todos dotados igualmente de direitos. Assim, o direito põe-se sempre também como um dever havido com o outro”.

Percebe-se, inclusive, contato desta linha de pensamento com a ideia haberliana, já que reconhece que na federação existem múltiplos centros de decisão, de modo que cada um possui sua própria cultura, desejos e ambições, estando melhor contemplados esses principais quesitos quando da adoção mista/híbrida de tipo federativo (HABERLE, 2006, p. 105).

Ou seja, seria uma maneira de reconhecer a liberdade de cada microsfera e um reconhecimento, por parte da Federação, da possibilidade de

---

12 Quanto ao modo como a república emergiu no Brasil, Rui Barbosa (1932, p. 51 apud ROCHA, 1996, p. 29) asseverou: “aprendi a não ter preferências em matéria de formas de governo, a ver que as Monarquias nominais podem ser de fato as melhores Repúblicas e que, na realidade, as Repúblicas aparentes são muitas vezes as piores tiranias [...] Das idolatrias conhecidas na história da cegueira popular, nenhuma é menos sensata que a das formas de governo. Acima destas está a felicidade da pátria”.

manifestação da multiplicidade de culturas e regionalismos existentes. Como aponta Watts (2006, p. 94), dentre as razões para se optar, hodiernamente, pelo federalismo, estão os fatos de que, primeiro, “a autossuficiência do Estado-Nação é amplamente reconhecida como inalcançável e a soberania é menos atraente se significar que, na realidade, o povo tem menos controle sobre as decisões que lhes afetam de uma maneira crucial”, e, segundo, porque “as economias de mercado estão criando condições socioeconômicas conducentes a apoiar a ideia federal”, até mesmo porque mercados “se orientam mais à diversidade que à homogeneidade”. Muito embora exista uma soberania, a autodeterminação importa, inclusive, na medida em que a vocação de cada *Lander* - Haberle trata do caso específico alemão - se deixa fluir. Esta conclusão se mostra bastante clara nas seguintes palavras do autor:

*Hoy es decisivo, finalmente, aclarar la conexión de la dignidad humana y la democracia. La democracia es la ‘consecuencia organizatoria’ del principio ‘dignidad humana’. No debería concebirse, tal y como ocurre usualmente, como si fuese algo privado y no político. Más bien, hay que reflexionar sobre ella en el ámbito de los derechos políticos, democráticos de conformación del individuo*<sup>13</sup> (HABERLE, 2006, p. 153).

Assim, esses espaços com estruturas territoriais e científico-culturais menores apresentariam maiores chances de êxito, uma vez que a autodeterminação democrática estaria mais abarcada, considerando a pluralidade étnica, religiosa, cultural e linguística existente no continente europeu.

Nesse mesmo sentido, Rocha (1996, p. 94) coloca que a república, a democracia e a federação combinam para dar ases a um sistema harmonioso pela qual perpassam princípios, dos quais se destacam a dignidade humana, a igualdade dos indivíduos, a moralidade e a responsabilidade públicas. Significando a primeira a não coisificação do homem, já que ele é fim e não meio. A segunda compreende a “igualdade material minimamente assegurada pelo Estado a todos os cidadãos” (ROCHA, 1996, p. 101). E as últimas consistem em vias de se evitar a corrupção, para que não se inviabilize a atual “concepção republicana de modo de vida política na qual se governa, voltando-se para a universalidade dos cidadãos” (ROCHA, 1996, p. 103).

13 “Hoje é decisivo, finalmente, aclarar a conexão da dignidade humana e da democracia. A democracia é a ‘consequência organizatória’ do princípio da ‘dignidade humana’. Não deveria conceber-se, tal e como ocorre usualmente, como se fosse algo privado e não político. Mas sim é preciso refletir sobre ela no âmbito dos direitos políticos, democráticos de conformação do indivíduo” (tradução nossa).

Montesquieu também cultivava a ideia de que repúblicas haveriam de ser territorialmente pequenas. Para esse francês, claramente influenciador dos federalistas, a república federativa era aplicável a pequenos principados, com diminuta extensão territorial e população. “Esta forma de governo é uma convenção pela qual muitos corpos políticos consentem em fazer-se cidadãos de um Estado maior do que aquele que querem formar [...] A sua forma previne todos os inconvenientes” (MONTESQUIEU apud HAMILTON, 2003, p. 56).

Por outro lado, Hamilton (2003, p. 24) demonstra opinião divergente quanto ao tamanho territorial, mormente devido à patente defesa da república a um contexto maximizado: “uma nação poderosa pela sua massa e força pode fazer aceitar explicações e satisfações que seriam reputadas insuficientes sendo oferecidas por uma Confederação ou Estado menos notável pela sua importância e pelo seu poder”, diz ele.

Enfim, independentemente do espaço territorial, acredita-se que muito mais importante para a definição do êxito de uma federação é o espírito de lealdade e o apreço pela liberdade individual cultivados pelo seu povo, o que invariavelmente tende ao alto grau de descentralização do poder. Corroborando com Watts, que conclui:

descentralização e devolução de poderes, que podem ser desejáveis para acomodar a diversidade linguística, cultural, histórica e econômica ou para potenciar a eficiência administrativa, não são suficientes para sustentar uma federação. Todas as federações precisam de um ponto central de lealdade capaz de desempenhar eficazmente aquelas tarefas de interesse comum se a federação deseja conservar a confiança de seus cidadãos durante um grande tempo (2006, p. 198).

Por sua vez, logo após analisar vários federalismos assimétricos mundo afora, a solução pensada conclusivamente por Ramos, seria a seguinte: “o estado federal teria que encontrar um equilíbrio entre a assimetria natural e a igualização artificial, de forma que cada cantão possa beneficiar-se do outro sem dificultar um ou outro” (2000, p. 120). O que parece ser uma alternativa razoável e praticável.

### 3.2. Suíça Hoje: Conquistas e Desafios

Finalizada a exposição sobre a tradição de aliança, de liberdade e de engajamento político da Suíça, bem como a discussão sobre a interferência que os tamanhos territoriais implicam no grau de prosperidade de uma

nação, passa-se a vislumbrar algumas características e desafios atuais da Suíça.

Em primeiro, cabe ressaltar e reconhecer que variados fatores influem na formação federal: geográficos, históricos, econômicos, ecológicos, de segurança, linguísticos, culturais, intelectuais, demográficos, internacionais. Tudo isso mantém a união e fomenta a identidade regional, conforme Watts (2006, p. 135-136).

O fato é que todo esse processo de formação da federação influencia diretamente o modelo de repartição de competências, de modo que dá para estabelecer tendências. Assim, em tese, como fora suplantado anteriormente, menores território teriam maior coesão. A Suíça, especificamente, com toda a diversidade que lhe é inerente, como visto, revela-se uma federação autêntica, considerada modelo. Destaca-se, antes de adentrar no âmbito dos desafios por ela enfrentados, sua **5ª posição no ranking** da liberdade econômica, em que 186 países são analisados. O país helvético, se consagra, portanto, como um dos lugares mais livres economicamente do mundo (HERITAGE FOUNDATION, 2020). Isso deixa clarividente que “não basta o ideal: a ação que torna o Direito uma experiência diária” (ROCHA, 1996, p. 126).

A fim de melhor compreender a posição do ranking, evidenciam-se os doze critérios analisados pela instituição organizadora do ranking, organizados em quatro categorias, quais sejam: “Direito de propriedade; Integridade do governo; Eficácia judicial; Gastos do governo; Peso dos impostos; Saúde fiscal do governo; Liberdade para fazer negócios; Liberdade de trabalho; Liberdade monetária; Liberdade do comércio; Liberdade de investimentos; Liberdade financeira” (HERITAGE FOUNDATION, 2020).

Por conseguinte, por obter boas notas nos critérios enumerados, pode-se afirmar que a Suíça tem preservado sua cultura liberal desde a época da guerra civil assente e, uma vez que essa abertura à economia de mercado é imprescindível para os avanços tecnológicos, nível de emprego, ascensões sociais, conforto possibilitado pelo atendimento das demandas com o menor custo possível, etc., se faz pertinente associar sua situação favorecida em relação a várias outras federações ao resguardo da liberdade econômica, várias vezes mencionada na sua Constituição:

Art. 27 Liberdade económica 1 É assegurada a liberdade económica.

2 Ela compreende, particularmente, a livre escolha da profissão, bem

como o livre acesso a uma actividade profissional remunerada na economia privada e o seu exercício livre. [...]

Art. 41 1 A Confederação e os cantões empenham-se, de forma complementar à responsabilidade individual e à iniciativa privada [...]

Art. 94 Princípios da Ordem Económica 1 A Confederação e os cantões respeitam o princípio da liberdade económica. 2 Preservam os interesses da economia global da Suíça e contribuem, juntamente com a economia privada, para o bem-estar e para a segurança económica da população. 3 [...]

Já os federalistas, no capítulo sobre a utilidade da União em relação às finanças, deixaram patente a motivação americana pela produção, pela satisfação das necessidades, conservando-se a “atividade e a abundância” e a “doce recompensa pelo seu trabalho” (HAMILTON, 2003, p. 75). Destacando-se a visão de que comércio altivo necessariamente traduz valorização das terras, assim como é perceptível a preocupação da arrecadação de impostos feita de modo a não prejudicar o comércio (HAMILTON, 2003, p. 77), preocupação bastante presente também na Suíça:

*The Constitution requires the Confederation to balance its expenditure and receipts on a lasting basis. It is required to run a surplus when the economy is strong, and may spend more than it collects in receipts when the economy is weak. This ‘debt brake’ was applied for the first time in 2003. Since then, federal debt has been reduced by a quarter, from CHF 124 billion to CHF 99 billion. In this respect, Switzerland does well compared to other countries: the national debt is around 28% of gross domestic product<sup>14</sup> (GDP) (Federal Chancellery, 2020, p. 9).*

No que diz respeito aos desafios hodiernos da Suíça, foram levantados vários por Dardanelli, evidenciando-se nesta oportunidade alguns, como o dilema da cooperação horizontal, a tentativa de igualação fiscal, o processo de centralização ocorrido nos últimos anos, a crescente onda migratória,

---

14 “A Constituição exige que a Confederação equilibre suas despesas e receitas de forma duradoura. É necessário ter um superávit quando a economia está forte e pode gastar mais do que arrecada em receitas quando a economia está fraca. Este ‘freio da dívida’ foi aplicado pela primeira vez em 2003. Desde então, a dívida federal foi reduzida em um quarto, de CHF 124 bilhões para CHF 99 bilhões. Nesse aspecto, a Suíça se sai bem em comparação com outros países: a dívida nacional gira em torno de 28% do produto interno bruto” (tradução nossa).

o enfraquecimento das identidades cantonais e as tentativas de fundir os menores cantões.

Quanto à cooperação horizontal, compreende um dos desafios para o país na medida em que

los ciudadanos tienen que decidir entre transferir numerosas competencias al nivel federal, por lo que el país se vuelve más centralizado pero también se somete a un proceso democrático federal, y mantener las responsabilidades a nivel cantonal, si bien sometiéndolas al proceso (por norma general menos democrático) de cooperación ejecutiva intercanton<sup>15</sup> (DARDANELLI, 2017, p. 246).

Ou seja, resta a dúvida entre ceder poder à União para lidar com a atividade redistributiva ou manter as responsabilidades em nível cantonal. Essa temática se aproxima demasiadamente com a tentativa de igualação fiscal e também do processo de centralização pelo qual passa a Suíça nos últimos anos, pois *“la federación suiza también ha aspirado a mejorar la cohesión económica y fiscal entre los cantones al tiempo que estos han conservado en la medida de lo posible su autonomía fiscal. Así pues, se ha desarrollado un sistema de igualación fiscal que con el tiempo se ha ido sofisticando”*<sup>16</sup> (MUELLER; DARDANELLI, 2016, p. 5-9 apud DARDANELLI, 2017, p. 237).

Como ocorre em outras federações que adotam sistemas semelhantes para corrigir assimetrias, as tensões entre os cantões que contribuem e os que recebem existem e podem se tornar dissensões mais delicadas. Outro ponto sensível seria a competição fiscal entre cantões, uma vez que, disfrutando da sua alta competência nessa seara, adotaram *“sistemas fiscales regresivos en un intento por atraer a los contribuyentes de rentas altas. Aunque el Tribunal Federal falló que estos sistemas fiscales regresivos eran inconstitucionales, la competencia sigue siendo feroz”*<sup>17</sup> (DARDANELLI, 2017, p. 245-246). O autor, inclusive, na sequência, aponta esse fator como dificultador na

15 “os cidadãos têm que decidir entre transferir numerosas competências ao nível federal, o que faz com que o país se torne mais centralizado, mas também se submete a um processo democrático federal, e manter as responsabilidades a nível cantonal, no entanto submetendo-as ao processo (por norma geral menos democrática) de cooperação executiva inter cantonal” (tradução nossa).

16 “a federação suíça também aspirou melhorar a coesão econômica e fiscal entre os cantões, ao mesmo tempo que estes conservaram, na medida do possível, sua autonomia fiscal. Assim, pois, se desenvolveu um sistema de igualação fiscal que com o tempo foi se sofisticando” (tradução nossa).

17 “sistemas fiscais regressivos em um intento de atrair os contribuintes de rendas altas. Embora o Tribunal Federal tenha decidido que estes sistemas fiscais regressivos são inconstitucionais, a concorrência segue sendo feroz” (tradução nossa).

coesão federal interna, segundo especialistas. Evidenciando a tentativa do partido Socialista de aprovar uma tentativa de taxar grandes fortunas, o que foi recusado pelo Parlamento em novembro de 2010.

No que diz respeito a esse tema, Ramos (2000, p. 120) acredita que em um

Estado federal o princípio de competição tem de ser referido em relação ao princípio de harmonização. O exemplo da Suíça mostra que as diferenças entre as cargas fiscais não conduzem à perda de qualidade dos padrões de vida em alguns cantões nem a um ‘caos fiscal’. Ao contrário, a competição fiscal entre os cantões leva a um melhor uso dos meios e dos débitos.

Ou ainda, como ressalta Hayek (1966, p. 15-16), “*el ideal de usar los poderes coercitivos del gobierno para lograr justicia ‘positiva’ (esto es, social o distributiva) conduce, empero, no sólo con necesidad a la destrucción de la libertad individual, que algunos podrían pensar que no sería un precio demasiado elevado*”<sup>18</sup>, mas também submete à prova uma ilusão, algo inalcançável, uma vez que pressupõe um consenso acerca da importância relativa dos diferentes fins concretos que não podem existir em uma grande sociedade, cujos membros não conhecem uns aos outros.

Sob o ponto de vista administrativo, verifica-se a tentativa de fundir cantões, como vem ocorrendo com comunas, que diminuíram consideravelmente em termos numéricos nos últimos anos tendo em vista as uniões entre várias delas. O mesmo processo é intentado em relação aos cantões, devido às fronteiras irregulares e por consolidarem-se em territórios pequenos se observados os critérios adotados em outras federações (DARDANELLI, 2017, p. 242).

Outro aspecto de preocupação, que ocorre não só na Suíça, mas em várias outras partes, consubstancia o enfraquecimento das identidades cantonais, com a subsequente homogeneização gradativa da língua.

*Este factor se debe al incremento de la movilidad intercantonal y al proceso de transformación en los médios [...]. Dado que las comunidades lingüísticas no coinciden con las fronteras cantonales y no poseen una estructura política en sí, estas tendencias ejercen presión en la estructura institucional del*

18 “o ideal de usar os poderes coercitivos do governo para conseguir justiça ‘positiva’ (isto é, social ou distributiva) conduz, contudo, não somente com necessidade à destruição da liberdade individual, que alguns poderiam pensar que não seria um preço muito elevado” (tradução nossa).

*federalismo suízo y podrían llevar a una mayor politización de la brecha lingüística* <sup>19</sup> (DARDANELLI, 2017, p. 242-243).

Esse desafio, ademais, está bastante conectado com o fenômeno recente de migração interna e externa no território suízo, o que também tem acontecido em toda a Europa, acontecimento que “*ya ha diluido la homogeneidad étnica y religiosa de los cantones y es probable que así siga en el futuro*”<sup>20</sup> (DARDANELLI, 2017, p. 246). No entanto, mesmo com todos estes desafios indicados pelo autor, o mesmo é otimista e realça sua crença de que a Suíça saberá utilizar sua tradição federal para adequar os mecanismos e destinar soluções aos problemas realçados. Fiuza (1992, p. 10) corrobora ao afirmar que

ao lado das maravilhas oferecidas pelo país, a Suíça, como Estado, é um perfeito laboratório onde o federalismo e a democracia, levados a sério, foram capazes de fazer com que pessoas falando línguas diferentes, professando religiões diversas, conservando costumes variados, se tornassem uma população homogênea, no sentido de formarem uma nação e um povo, que, sobretudo, ama a liberdade.

## CONCLUSÃO

No decorrer do presente artigo tratou-se de vários elementos gerais do federalismo, e, mais especificamente, dos elementos federais atinentes à Confederação Suíça. Conclui-se que mais do que um mero modo de organização político-administrativa em que um ente central distribui poderes e competências a entes federais em níveis distintos, as federações autênticas pressupõem alinhamento não apenas formal, mas, sobretudo, fático, com a democracia, com as suas respectivas Constituições, e com as liberdades individuais tão caras à vida social.

A Suíça, como ficou bastante evidenciado, é tida como modelo de federação, na medida em que possui histórico que suplanta a própria origem do federalismo, tendo em vista a época da Confederação Helvética. Sua história constitucional também é antiga e, portanto, digna da sua tradição de engajamento político favorável às alianças em prol da segurança, da propriedade e da liberdade, especialmente da liberdade econômica. Esse fator

19 “Este fator se deve ao incremento da mobilidade inter cantonal e ao processo de transformação nos meios [...] Dado que as comunidades lingüísticas não coincidem com as fronteiras cantonais e não possuem uma estrutura política em si, estas tendências exercem pressão na estrutura institucional do federalismo suízo e poderiam levar a uma maior politização da brecha lingüística” (tradução nossa).

20 “já diluiu a homogeneidade étnica e religiosa dos cantões e é provável que assim siga no futuro” (tradução nossa).



é refletido na sua Lei e na dinâmica social suíça, que soube acomodar de maneira louvável as várias diferenças encontradas em seu pequeno território.

Com grande e característica participação popular nas decisões relevantes à nação, a Suíça conta em grande medida com a lealdade do povo, já acostumado a tradicional cerimônia *Landsgemeinde*. Chama também a atenção o sistema misto utilizado pelo executivo federal, e a grande autonomia dos cantões e das comunas, o que enseja o alto grau de descentralização praticado.

Assim, uma vez observando os excelentes índices de desenvolvimento humano, de liberdade econômica, de arrecadação tributária *versus* retornos efetivos ao bem-estar dos cidadãos, é possível afirmar que o país caminhou pelo percurso da prosperidade. O que não significa, no entanto, que medidas de nivelção entre cantões não foram levadas a cabo – ao contrário, o federalismo cooperativo esteve presente na sua política – e que esse país não possui desafios atualmente. Fora visto que os desafios perpassam a questão de igualação fiscal, fluxos migratórios, enfraquecimento de identidade cantonal, dentre outros que, segundo os autores abordados, deverão ser superados pela federação sem tanta dificuldade.

## REFERÊNCIAS

DARDANELLI, Paolo. El federalismo suizo: Orígenes, evolución y desafíos. In: WILHELM, Hofmeister; ARANDA, José Tudela. *Sistemas Federales: una comparación internacional*. Zaragoza: Fundación Konrad Adenauer, 2017.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *SUÍÇA: 700 anos – modelo de democracia e federalismo*. R. Inf. Legisl. a. 29. n. 113. jan/mar. 1992. p. 505-514. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175929/000462296.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

HABERLE, Peter. *El Federalismo y el Regionalismo como forma estructural del Estado Constitucional*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

HAYEK, Friedrich A. *Los principios de un orden social liberal*. Estudios Públicos, 1966.

HERITAGE FOUNDATION. *Ranking de liberdade econômica. 2020*. Disponível em: <<https://institutomontecastelo.files.wordpress.com/2020/03/c38ndice-de-liberdade-econoc3b4mica-2020-1.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2020.

HOPPE, Hans-Hermann. *O que deve ser feito*. Tradução de Fernando Fiori Chiocca. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2013. 50p.

\_\_\_\_\_. *A única esperança para a liberdade está em uma descentralização política radical*. 2016. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2468>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

JAY, John; HAMILTON, Alexander; MADISON, James. *O Federalista*. Trad. de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003. p. 512.

MARTINS, Guilherme Magalhães. O Direito ao Esquecimento na Internet. In: MARTINS, Guilherme Magalhães. (coord.). *Direito Privado e Internet*: Atualizado pela Lei nº 12.965/2014. São Paulo: Atlas, 2014.

PNUD - Publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2019*. Além do rendimento, além das médias, além do presente: As desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. 2019. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2020. 344 p.

RAMOS, Dirceô Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SUÍÇA. *Constituição Federal da Confederação Suíça*. 18 de Abril de 1999. Disponível em: <[https://www.ccisp-newsletter.com/wp\\_docs/Bundesverfassung\\_PT.pdf](https://www.ccisp-newsletter.com/wp_docs/Bundesverfassung_PT.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2020.

SWISS. *The Swiss Confederation a Brief Guide*. Federal Chancellery. 2020. Disponível em: <[file:///C:/Users/Dell/Downloads/BUKU\\_2020\\_EN.pdf](file:///C:/Users/Dell/Downloads/BUKU_2020_EN.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2020.

WATTS, Ronald L. *Sistemas Federales Comparados*. Madrid: Marcial Pons, 2006.