

# Suíça: 700 Anos - Modelo de Federalismo e Democracia

RICARDO ARNALDO MALHEIROS FIUZA  
Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito "Milton Campos". Assessor Judiciário no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Jornalista

## SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *O Federalismo.* 2.1. *Os Cantões.* 2.2. *As Autoridades Federais.* 2.2.1. *A Assembléa Federal.* 2.2.2. *O Conselho Federal.* 2.2.3. *O Tribunal Federal.* 3. *A Democracia.* 4. *A Landsgemeinde.* 5. *Conclusão.* 6. *Bibliografia.*

### 1. *Introdução*

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 1.º*, nascia a *Confédération Suisse*.

Daquele ano até 1815, através de guerras, revoluções, reformas e contra-reformas, outros pactos e novos tratados, o antigo território dos helvécios se foi transformando, qual colcha de retalhos, no território dos suíços, tendo, a Oeste, os Montes Juras e, a Leste, o Maciço Alpino. Entre eles, numa das paisagens mais belas do mundo, a *Mittelland*, fértil planície, limitada, ao Norte, pelo Lago Constança e, ao Sul pelo Lago de Leman.

---

Palestra proferida, em Belo Horizonte, no dia 12-8-91, na abertura da exposição "Suíça. Face a Face", integrante das comemorações dos 700 anos da Suíça.

Hoje, com seus 20 cantões e 6 semicantões, organizados sob uma Constituição Federal, datada *originariamente* de 1848, a Nação Suíça, bem estruturada num verdadeiro Estado de Direito, apresenta-se aos mestres e estudiosos do Direito Constitucional Comparado e da Teoria Geral do Estado como um vasto e notável campo de pesquisas.

Embora não seja a *criadora* das duas instituições, a Suíça é um exemplo perfeito de Federalismo e de Democracia. Ao lado do progresso industrial, do desenvolvimento tecnológico e da modelar economia, os suíços aperfeiçoaram ao máximo a forma de Estado inventada pelos norteamericanos em 1787, com base sobretudo nos escritos dos “federalistas” HAMILTON, MADISON e JAY, e a forma de Governo de que já falava Aristóteles, há cerca de 300 anos antes de Cristo.

## 2. O Federalismo

Há sete séculos atrás, conforme já referido, a Suíça nascia como uma *Confederação*, eis que formada, através de pactos, pela união de cantões que, embora unidos, conservavam suas soberanias individuais e suas constituições próprias. E como tal, até o fim do século XVIII o país dos helvécios “era um estranho amálgama de pequenos Estados”, como relata AUBERT, em sua magnífica *Petite Histoire Constitutionnelle de la Suisse*.

Em 1798, tentou-se a criação de um Estado Unitário com a promulgação da “Constituição da República Helvética”, de 12 de abril, transformando-se os cantões em departamentos administrativos, à maneira da França. Justamente por ter sido imposta por influência dos franceses e por querer implantar uma centralização política que chocava os sentimentos cantonais de independência, tal experiência levou os suíços a “*temps de souffrance et d’humiliation*” (AUBERT, *ob. cit.*).

Iniciada em 1882, como uma forma intermediária entre a Confederação — que mantinha os cantões soberanos — e Unitarismo — que submetia os mesmos cantões a um governo central — a “federalização” da Suíça iria se concretizar definitivamente em 1848, com a Constituição de 12 de setembro. Aí, então, à maneira americana, os cantões cederam sua soberania à União, conservando para si autonomia política e administrativa.

Embora continuando a se chamar “Confédération Suisse”, o país passou a ser uma verdadeira “federação”. A manutenção do nome antigo se explica, segundo ANTOINE FAVRE, em seu clássico *Droit Constitutionnel Suisse*, “par les habitudes du langage, et aussi par le souci de respecter une

tradition et de manifester à l'égard de l'étranger la continuité de la vie juridique du pays”.

Revista inteiramente em 29 de maio de 1874 e emendada em várias ocasiões posteriores, até 1985, a atual “Constituição Federal da Confederação Suíça” adota evidentemente, a separação montesquiana dos órgãos do Poder, estruturando, assim, o Estado helvético, em dois planos harmônicos de governo: o federal e o cantonal.

### 2.1. Os Cantões

O artigo 1.º enumera os Estados-Membros da Federação. São os cantões de Zurique, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève e Jura e os semicantões de Haut-Unterwald, Bas-Unterwald, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell-Rhodes-Extérieures, Appenzell-Rhodes-Intérieures.

O artigo 3.º, embora usando o antigo termo “soberania”, na verdade confere “autonomia política e administrativa” aos cantões, ao estabelecer que eles “são soberanos na medida em que sua soberania não seja limitada pela Constituição Federal, e, como tal, exercem todos os direitos que não sejam reservados ao poder federal”.

O artigo 8.º ratifica a forma federativa de Estado, ao dizer que “somente a Confederação tem o direito de declarar a guerra e concluir a paz”, assim como o de fazer, com Estados estrangeiros, alianças e tratados, nomeadamente alianças aduaneiras e de comércio.

A mesma característica federativa contém o artigo 9.º ao declarar que “excepcionalmente os cantões conservam o direito de concluir, com Estados estrangeiros, tratados sobre assuntos relativos à economia pública e a relações de vizinhança e de política; no entanto, esses tratados não devem conter nada que seja contrário à Confederação ou aos direitos de outros cantões.”

OSWALD SIGG, em sua didática obra *As Instituições Políticas da Suíça*, explica:

“Os cantões suíços não são meras circunscrições administrativas e, sim, verdadeiros pequenos Estados autônomos que, juntos formam a Confederação Helvética. Esse anseio de manter a autonomia cantonal se chama *federalismo*. É o princípio básico da vida política suíça e influi de maneira considerável na repartição das atribuições estatais entre a Confederação e os cantões.”

## 2.2. As Autoridades Federais

Dos artigos 71 ao 114, a Constituição Suíça cuida das três grandes autoridades federais: a *Assembléia Federal*, *Conselho Federal* e o *Tribunal Federal*.

### 2.2.1. A Assembléia Federal

A Suíça tem na Assembléia Federal o órgão supremo político-legislativo da União. Duas câmaras compõem tal Assembléia: o *Conselho Nacional* e o *Conselho dos Estados*.

O primeiro é, sem dúvida, a Câmara Baixa, sendo "composto por 200 deputados do povo suíço" (art. 72 da Constituição), eleitos por sufrágio direto e proporcional à população dos cantões, por uma legislatura de quatro anos.

A Câmara Alta, com 46 componentes, representa, em número fixo e igualitário, as unidades da Federação. Cada cantão nomeia dois deputados e cada semicantão nomeia um. O sistema legislativo suíço é, portanto, na União, puramente "bicameral federal", pois não há diferença de idade mínima exigida para os candidatos às duas câmaras. (Como ocorre, por exemplo, no Brasil, onde o sistema é bicameral federal *conservador*, justificando a existência de uma Câmara Alta chamada Senado).

Além das atribuições legislativas, o Parlamento suíço tem a importante atribuição política de formar o "Governo" Federal, eleger os membros do Tribunal Federal e nomear o General do Exército (somente em época de guerra, já que durante a paz, não há generais na Suíça...).

Uma curiosidade da Federação suíça: os deputados da Câmara Baixa são pagos pelos cofres da União e os deputados da Câmara Alta recebem de seus próprios cantões. Isso para bem caracterizar a representação cantonal.

### 2.2.2. O Conselho Federal

A Constituição da Suíça estabelece no artigo 95 que a suprema autoridade diretorial e executiva é exercida por um Conselho Federal, composto de sete membros. Os membros de tal Conselho são designados para quatro anos de governo pela Assembléia Federal. Não há chefe de governo na Suíça, pois a administração (a função executiva) é exercida em conjunto pelo Conselho Federal, um órgão colegiado.

A fim de exercer as funções de Chefe de Estado, mormente no papel protocolar de representante da nação e na função prática de presidir as reuniões do Conselho, a mesma Assembléia escolhe um dos conselheiros para ocupar, por um ano, o cargo de “Presidente da Confederação”.

Os Conselheiros Federais são, ao mesmo tempo, e com muita importância, os Chefes dos Departamentos do Executivo (comparáveis aos nossos Ministérios). Estes são os departamentos do Governo suíço, que, por serem somente *sete*, equivalem a “superministérios”:

a) *Departamento de Relações Exteriores*: política exterior, direito internacional, planejamento e desenvolvimento, ajuda humanitária.

b) *Departamento do Interior*: determinadas tarefas culturais a cargo da União, escolas politécnicas federais, meteorologia, obras públicas, florestas, saúde, seguros sociais, proteção ao meio-ambiente, estatística, cultura e ciência.

c) *Departamento de Justiça e Polícia*: Justiça, polícia, controle de estrangeiros, advocacia federal, seguros, registro de patentes, proteção civil, fomento dos recursos do país.

d) *Departamento Militar*: defesa nacional.

e) *Departamento de Finanças*: finanças federais, funcionalismo federal, tributos, alfândega, álcool, cereais, pesos e medidas.

f) *Departamento de Economia Pública*: economia exterior, indústria, artes e ofícios, trabalho, agricultura e pecuária, questões conjunturais, previsão econômica para época de guerra, habitação.

g) *Departamento de Transportes, Comunicações e Energia*: transportes, aviação civil, águas, energia, ferrovias federais, correios, telefones e telégrafo.

Vê-se que o sistema de governo dos helvécios é mesmo *sui generis*, não podendo ser enquadrado no presidencialismo, no parlamentarismo ou no semipresidencialismo.

### 2.2.3. O Tribunal Federal

A Constituição Suíça, no art. 64, n.º 3, determina, que “a organização judiciária, o processo e a administração da justiça continuam a pertencer aos cantões tal como anteriormente”.

Porém o art. 106 estabelece que o órgão judiciário mais alto da Suíça é o *Tribunal Federal*, com sede em Lausanne. OSWALD SIGG (ob. cit.) explica “que o fato de Lausanne ter sido escolhida, em 1874, como sede do Tribunal Federal não se deve ao acaso e, sim, à intenção clara de se deixar patente, inclusive geograficamente, sua independência com relação aos órgãos sediados em Berna, o Governo e o Parlamento. De outro lado, se quis atribuir à Suíça francesa um elemento importante do Estado, para cimentar desta maneira a aliança federal com as regiões de minorias lingüísticas”.

O art. 107, n.º 1, estatui que os 30 juizes do Tribunal Federal e os seus 15 suplentes são designados pela Assembléa Federal, a qual cuidará para que nele estejam representadas as três línguas oficiais da Confederação.

[Segundo o art. 116 da Constituição, as línguas *nacionais* da Suíça são o alemão (falado por 65% da população), o francês (18%), o italiano (10%) e o rético ou romanche (1%) e que as línguas *oficiais* são o alemão, o francês e o italiano.]

Uma lei federal determina que os componentes do Tribunal Federal são escolhidos para um mandato de seis anos (podendo ser reconduzidos), durante os quais não poderão ocupar outro cargo público (federal ou cantonal) ou exercer qualquer profissão.

As principais competências do Tribunal Federal, evidenciando muito bem a sua natureza nacional, são conhecer e julgar os litígios:

- a) entre a Confederação e os cantões;
- b) entre a Confederação, por um lado, e corporações ou particulares, pelo outro lado, quando essas corporações ou particulares forem os queixosos e quando o litígio atingir o alcance determinado pela legislação federal;
- c) entre cantões;
- d) entre cantões, por um lado, e corporações ou particulares, pelo outro lado, quando uma das partes o requerer e o litígio atingir o alcance determinado pela legislação federal.

PIER FELICE BARCHI, em *Les Institutions Politiques* (da série “A La Rencontre de la Suisse”) destaca a grande importância do Tribunal Federal na garantia da aplicação uniforme do direito nacional, principalmente

se se levar em conta que o direito substantivo suíço é federal, mas o direito processual é cantonal, variando bastante de cantão para cantão.

### 3. A Democracia

Dentro da classificação tradicional das formas de Governo, podemos dizer, sem sombra de dúvida, que a Suíça é uma *república democrática indireta ou representativa*, eis que o povo helvético participa efetivamente das decisões dos três órgãos do poder estatal através de seus representantes eleitos pelo voto direto, como no caso da Assembléia Federal, ou pelo voto indireto, como acontece no Conselho Federal e até mesmo no Tribunal Federal.

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 de 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.

Todavia, na Suíça, a democracia se faz ainda mais patente na *iniciativa popular* e no *referendum*, nobres institutos da democracia semidireta ali adotados com salutar freqüência.

Pela *iniciativa popular* (também chamada petição popular ou iniciativa constitucional), cem mil cidadãos suíços, no mínimo, podem propor, através de abaixo-assinado, colhido no prazo máximo de 18 meses, uma emenda constitucional à Assembléia, que pede parecer do Conselho Federal. Com parecer favorável ou contrário do conselho, o projeto será submetido à votação da Assembléia. Com votação favorável ou contrária da Assembléia, ainda terá a proposta de emenda que ser submetida a votação popular e a aprovação das assembleias dos cantões.

Pelo *referendum*, o povo sanciona ou veta uma *legislação já elaborada* pela Assembléia Federal. Segundo os autores suíços, ali se adotam dois

tipos de *referendum*: o obrigatório e o facultativo. No primeiro caso, a própria lei, em virtude da gravidade do assunto por ela tratado, contém cláusula que condiciona a sua vigência à resposta afirmativa na consulta popular. Já o *referendum* facultativo é pedido pelo povo no período de *vacatio legis*. A Assembléia pode ou não aceitar o pedido e realizar ou não a consulta. Não realizada, a lei entra em vigor no prazo determinado. Realizada a consulta com resposta afirmativa, obviamente que a lei entra em vigor no prazo marcado. Negativa a resposta ao *referendum*, consubstancia-se o "veto popular indireto".

#### 4. A *Landsgemeinde*

Mas, sem dúvida, que, entre o elenco das instituições suíças evidenciadoras da *democracia*, nenhuma é tão interessante como a *Landsgemeinde*, que, segundo PETER DÜRRENMATT, não é apenas um "folclore" político e, sim, a última manifestação viva e autêntica, no mundo, da *democracia direta*. "A forma perfeita do exercício da soberania popular", como a considerava JEAN-JACQUES ROUSSEAU, o notável "citoyen de Genève".

No cantão de Glaris e nos quatro semicantões de Unterwalden e Appenzell, no fim de abril ou começo de maio, quando a primavera distribui cores na paisagem alpina, realiza-se solenemente a *Landsgemeinde*. Os cidadãos dessas comunidades montanhesas, reúnem-se ao ar livre, numa praça circular, o "Ring", para num simples e, ao mesmo tempo, tão soberano, levantar de mão, eleger ou confirmar suas autoridades, como o "Landammann" (governador do cantão), os principais funcionários públicos, os legisladores cantonais e os juizes, e ainda para aceitar ou rejeitar nova legislação ou para discutir os assuntos principais do cantão.

A *Landsgemeinde* é mais velha que a própria Confederação, pois, de acordo com HANS TSCHANI, em seu *Profil de la Suisse*, os homens que concluíram há 700 anos, em 1291, a Aliança Perpétua, certamente ratificaram o seu pacto por uma dessas assembléias populares.

Não há regulamentos escritos para as *Landsgemeinden*. A tradição, consubstanciada em antigos usos e costumes, dirige o espetáculo. Antigamente permitida só aos homens, pouco a pouco a *Landsgemeinde* foi sendo aberta às mulheres.

E esse talvez seja o único ponto em que a *democracia* helvética merece reparo: a inexplicável dificuldade que as mulheres suíças têm tido



para verem seus direitos reconhecidos em pé de igualdade com os homens. No plano federal, a isonomia já foi conquistada plenamente, é verdade. Mas em alguns cantões e pequenas comunidades, ainda há certa resistência.

O processo da Landsgemeinde divide-se em duas partes: o desfile de abertura e as deliberações do "ring". As autoridades cantonais tomam parte na "procissão" inicial, acompanhadas por destacamentos militares. Em Appenzell, o encontro é aberto com o canto solene da "Ode à Dieu":

"Près de moi je sens Ta main.

Tu me gardes dans mes luttes,

me relèves quand je bute,

Tu me montres le chemin."

É um engano pensar-se que, conservada em apenas cinco Estados suíços, com um número de habitantes relativamente pequeno, e também, em pequeninas aldeias, a Landsgemeinde seja própria de populações menos adiantadas. O cantão de Glaris, para citar um deles, é uma das regiões mais industrializadas da Suíça, e foi ali que, em 1864, a Landsgemeinde votou a primeira lei de proteção ao trabalho em todo o continente europeu. O fato de que essas reuniões sejam realizadas com uma grande dose de cerimônia, atraindo turistas e visitantes de todo o mundo, pode também nos levar à conclusão errônea de que elas constituem um simples "festival" político.

Na verdade, apesar de substituída pelas urnas nos demais cantões suíços, a Landsgemeinde impressiona pelo ar de seriedade que dela emana. Em nossos dias, conforme muito bem diz PETER DÜRRENMATT (ob. cit.), quando o Estado é ameaçado pelo anonimato (mesmo numa república federal como a Suíça, com suas manifestações de democracia indireta e semidireta), já que ele é visível ao cidadão através de formulários, balcões, guichês (e das abomináveis filas), é muito importante que, uma vez por ano, ele se apresente vivo, na procissão das autoridades e na cerimônia do "ring" e que o indivíduo, verdadeiro soberano, possa expressar sua opinião e eleger seus líderes, levantando a mão entre seus iguais.

## 5 Conclusão

Os suíços questionam a si próprios: — "Como é que os outros nos vêem? Seremos só conhecidos pelos Alpes, pelo queijo suíço e pelo choco-

late? Pelos nossos precisos relógios e maquinária suíça? Ou pelos bancos que atraem o capital de todo o mundo?"

Pode ser até verdade que muitas pessoas só conheçam a Suíça pelos fatores turísticos, industriais e financeiros acima mencionados.

Mas também é verdade que todos aqueles, mestres e alunos, praticantes ou teóricos, que se dedicam ao estudo da História, do Direito Constitucional e da Ciência Política, sabem muito bem 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, tão bem simbolizada pela figura lendária de GUILHERME TELL.

#### 6. Bibliografia

- AUBERT, J. F. *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*. Berne, Franche Éditions, 1974.
- BARCHI, Pier Felice. Les institutions politiques. In: *A La rencontre de la Suisse*. Lausanne, Office suisse d'expansion commerciale, 1982.
- CAETANO, Marcello. *Direito Constitucional*. V. 1. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1977.
- DURRENMATT, Peter. The Landsgemeinde: more than political folklore. *Gazette*, revista mensal da Swissair, jul./77.
- FAHRNI, Dieter. *Historia de Suíça*. Zurich, Pro Helvetia, 1983.
- FAVRE, Antoine. *Droit constitutionnel suisse*. 2<sup>o</sup> ed. Fribourg, Editions Universitaires, 1970.
- FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Dez dias na Suíça*. Belo Horizonte: Liv. Montezuma, 1977.
- FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*. Belo Horizonte: Liv. Del Rey, 1985.
- SIGG, Oswald. *Las instituciones políticas de Suíça*. Zurich, Pro Helvetia, 1983.
- SUIÇA (Constituição). Constituição da Confederação Suíça. In BRASIL. Senado Federal. *Constituição do Brasil e Constituições Estrangeiras*. Brasília, 1987.
- TSCHANI, Hans. *Profil de la Suisse*. Lausanne, Spes, 1972.