

Centralização na Suíça ()*

WILLIAM E. RAPPARD

Tradução de LYGIA AZEVEDO

DURANTE os seus primeiros quinhentos anos de existência comum, os cantões suíços ligavam-se uns aos outros apenas por obrigações de defesa mútua livremente assumida. Cada um dêles, consciente, altivo e cioso de sua independência, fazia questão de manter um regime político próprio, ao mesmo tempo que contestava à Confederação, por êles mesmos formada em consequência daquelas alianças livremente estabelecidas, o caráter de Estado soberano.

Surgido nos fins do século XIII e consagrado por uma longa tradição, êsse estado de coisas só teve fim em 1848, quando, por um ato verdadeiramente revolucionário, foi rompido o Pacto de 1815, então o mais recente da antiga aliança, e adotada a Constituição Federal da Confederação Suíça. Esta lei fundamental, que desde então rege as relações entre os cantões, foi, na realidade, imposta por uma maioria de cantões e de protestantes a uma minoria católica que antes de ser vencida nas urnas já o fôra nos campos de batalha, em rápida guerra civil.

Assim posta em vigor, a Constituição de 1848 transformou a Suíça em um Estado federal, situação em que se mantém até hoje. A questão da soberania, durante muito tempo debatida, foi afinal liquidada em favor do Estado nacional e em detrimento dos cantões. O novo Estado, no entanto, longe de se atribuir tôdas as prerrogativas de que até então gozavam, em sua independência, os cantões que lhe deram origem, dela deixou a êstes muito mais do que simples recordação. Realmente, sua lei fundamental contém um dispositivo — o art. 3.º — ainda em vigor, concebido nestes têrmos:

“Os cantões gozam de soberania naquilo em que esta não seja limitada pela constituição federal e, assim, exercem êles tôdas as atribuições não delegadas ao poder federal.”

Quais que sejam as restrições que possam suscitar ao jurista, o texto citado se afirma como expressão e garantia de uma realidade política a que o povo suíço permanece sólidamente apegado. Atribuindo-se uma consti-

(*) Êste ensaio foi originariamente publicado pela *Revue Française de Science Politique* (V. I — ns. 1-2), Janeiro-Junho de 1951. A *Revista do Serviço Público* agradece ao Serviço de Imprensa da Embaixada de França a autorização para traduzi-lo e divulgá-lo.

tuição federal em 1848, êsse povo deu, sem dúvida alguma, um passo decisivo no caminho da consolidação nacional. Ademais, através de cêrca de cinquenta emendas posteriormente introduzidas àquela Constituição, manifestou êle sua decisão de prosseguir em sua marcha centralizadora, a qual, considerada através dos séculos, surge como o traço dominante de uma evolução política que parece ter-se acentuado mais profundamente de cinquenta anos para cá, principalmente a partir de 1914.

Determinar a natureza, a causa e os efeitos da centralização acelerada pela qual enveredou a Suíça nos últimos tempos, eis o objetivo dêste estudo.

* * *

Ao iniciá-lo, seja-me permitido fazer uma observação de ordem geral que talvez não seja inoportuna tratando-se de ciência política. A evolução das instituições políticas, como a de outros fatos sociais, reveste-se de vivo interesse. Ela toca tão de perto aos preconceitos e às paixões dos homens que é impossível estudá-la sem ser tentado a intrometer considerações de ordem moral, ou julgamentos de valor, na descrição, na análise e na explicação. Eis aí, a meu ver, uma tentação a que o homem de ciência deve resistir com tôdas as energias e com a vigilância intelectual de que fôr capaz. Quando se atenta para o fato de que deve existir e se desenvolver uma ciência política verdadeiramente digna dêsse nome, isto é, uma disciplina cujas descobertas se imponham a todos, quaisquer que sejam sua origem, orientação e implicações, cumpre tudo seja feito para defendê-la das insinuações e infiltrações do espírito partidário.

Mas, voltando ao assunto de que tratava e a fim de ilustrar meu pensamento sôbre esta questão preliminar: a orientação centralizadora seguida pela Suíça desde seus primórdios e principalmente de há meio século para cá é enaltecida por uns como um progresso e denunciada por outros como uma decadência. Algumas pessoas, como alguns partidos, empregam todos os esforços no sentido de ampliar seus efeitos e acelerar-lhe o ritmo, ao passo que outros, ao contrário, põem tôda sua energia em combatê-la, contê-la, retardá-la, retardar-lhe o curso, senão mesmo opor-lhe dificuldades. Nisso, aliás, uns e outros exercem um direito e cumprem seu dever de cidadãos. Ao homem de ciência, todavia, só é lícito intervir nesse debate para esclarecer. Cumpre-lhe, naturalmente, ouvir os argumentos de ambas as partes, isto é, dos partidários e dos adversários da centralização, a fim de melhor conhecer e compreender o assunto que se propôs examinar. Não tem, porém, o direito de, em nome da ciência, dar razão a uns e tirá-la de outros. Se êle acredita que os resultados a que o conduzirá sua investigação serão aceitos não como oportunos e corretos, mas apenas como verdadeiros, incumbe-lhe o dever de fazer calar suas preferências pessoais, pois essa investigação, como tôda pesquisa prôpriamente científica, só será válida na medida mesma da imparcialidade com que tenha sido realizada.

O FATO

Que se deve entender por "centralização" na Suíça? Conquanto na consciência e no linguajar populares êste têrmo se associe naturalmente a Berna, a capital nacional, evidentemente êle não tem qualquer significação geográfica.

De maneira alguma se cogita de um deslocamento de populações ou de riquezas da periferia para o centro do país, mas, apenas, de uma transferência de poderes de autoridades cantonais para o Estado federal.

Na realidade, trata-se principalmente de um acréscimo de funções, poderes e fontes de receita daquele último. Bem vistas as coisas, êste acréscimo é de natureza dualista: de um lado, despojamento de certas atribuições dos governos cantonais — centralização no sentido estrito e próprio do termo; de outro lado, e talvez predominantemente, intervenção dos poderes federais em domínio jamais penetrados pelos governos cantonais. Verifica-se, destarte, um progresso menos da centralização do que do estatismo. Mas como êste estatismo, ao qual, de resto, os próprios cantões não são estranhos, se desenvolveu mais fortemente no Estado federal, daí resultou um tal fortalecimento dêste que se confunde, no espírito do cidadão médio, com a centralização própria dita.

Antes de procurar as causas e os efeitos desta dupla centralização, importa determinar-lhe o caráter e o vulto. Para tanto, proponho-me, preliminarmente, recordar as principais disposições de ordem constitucional e legislativa que proporcionaram ao Estado federal o aumento de suas atribuições. Tentarei, em seguida, medir a importância dêsses deslocamentos de autoridade, tanto quanto tal fenômeno seja suscetível de apreciação quantitativa.

Desde sua criação, em 1848, ao Estado federal suíço foi atribuído um grande número de poderes fundamentais. Recebeu, sobretudo, como dádiva pelo seu advento, as seguintes atribuições, até então, em sua maioria, pertencentes aos cantões:

- 1.^a) Apreciação da constitucionalidade das cartas cantonais (art. 6.^o da Constituição de 1848).
- 2.^a) Monopólio da política exterior (art. 7 e seg.).
- 3.^a) Competência exclusiva em matéria de organização e instrução militares (art. 20).
- 4.^a) Competência para criar uma escola politécnica federal (art. 22).
- 5.^a) Monopólio da política aduaneira (art. 23 e seg.).
- 6.^a) Monopólio do serviço postal (art. 33 e seg.).
- 7.^a) Supervisão geral de obras (art. 35).
- 8.^a) Monopólio na fabricação e venda de pólvora (art. 38).
- 9.^a) Lançamento de tributos sôbre os cantões (art. 39 e seg.).
- 10.^a) Garantia, em todo o território nacional, da livre empresa, da liberdade religiosa, de imprensa e de associação, bem como de igualdade jurídica, a todos os cidadãos suíços (art. 42 e seg.).
- 11.^a) Polícia de estrangeiros (art. 57).
- 12.^a) Polícia sanitária (art. 59).

Da segunda metade do século XIX a 1914, a constituição federal foi alvo de umas vinte revisões, quase tôdas destinadas a continuar e desenvol-

ver a obra de centralização nacional empreendida em 1848. Assim é que, em 1866, foram ampliadas as atribuições da Confederação em matéria de livre iniciativa; em 1884, as relativas à organização militar, ferroviária, telegráfica e monetária, ao direito de caça e pesca, trabalho, obrigações, iniciativa, estado civil, casamento, capacidade civil, comércio, câmbio, propriedade literária e artística, execução de dívidas, capacidade política, regulamentação florestal e de águas, da instrução primária, da liberdade de comércio e indústria e de jogos; em 1885, as tocantes a bebidas alcoólicas; em 1887, as referentes a patentes de invenção; em 1890, as que respeitam a seguro em caso de doença e de acidentes; à emissão de moeda fiduciária, em 1891; ao comércio de gêneros alimentícios, em 1897; à unificação do direito civil e do direito penal, em 1896; a subvenções à instrução primária, em 1902; a patentes de invenção, em 1905; à proibição da fabricação de absinto e a forças hidráulicas, em 1908; à polícia sanitária, em 1903.

Durante os sessenta e seis anos que decorreram de 1848 a 1914, a evolução constitucional de tendência permanentemente centralizadora provocara uma revisão constitucional em cada três anos. Nos trinta e sete anos decorridos desde a primeira guerra mundial até os nossos dias, houve quase uma emenda por ano.

Este retrospecto das emendas constitucionais aprovadas não basta, no entanto, para dar uma idéia exata do progresso da centralização, não somente porque nem tôdas elas visaram a êsse fim como, principalmente, porque várias das alterações mais importantes na matéria se verificaram por simples legislação ordinária. Dêsse modo, a nacionalização das estradas de ferro, em 1898, por exemplo, assim como a modificação da organização militar em 1907 — duas providências de caráter altamente centralizador — foram decididas pelo povo, nas urnas, sem que a constituição sofresse qualquer revisão.

A partir de 1914, as principais medidas centralizadoras adotadas pelo povo suíço foram as que ampliavam a competência da Confederação para dispor sôbre:

a) navegação, em 1919; tráfego de automóveis e bicicletas, e navegação aérea, em 1921; transporte rodoviário, em 1929;

b) seguro social, em 1925, 1931, 1939 e 1947; concorrência desleal, em 1944; proteção à família, em 1945;

c) abastecimento nacional de trigo, em 1929; assuntos militares, em 1935 e 1939; legislação de estrangeiros, em 1925; naturalizações, em 1928; indústria privada de armamentos, em 1938.

Cumpre, além disso, mencionar duas outras ordens de providências que indiretamente contribuíram para um sensível robustecimento dos poderes da Confederação em relação aos dos cantões.

Em 1947, o povo suíço aprovou a revisão de vários dispositivos constitucionais referentes à competência federal em matéria econômica e social. Por ela confiou-se ao Estado central a incumbência de “aumentar o bem-estar geral”, “garantir a segurança econômica dos cidadãos”, “proteger setores eco-

nômicos importantes ou profissões ameaçadas”, “desenvolver a capacidade profissional das pessoas que exercem profissões independentes”, “manter uma numerosa população camponesa”, “legislar sobre bancos”, tomar, “conjuntamente com os cantões e a economia privada, providências destinadas a prevenir as crises econômicas” e “combater o desemprego”. Estes fragmentos dos novos textos constitucionais adotados em 1947 deixam claramente perceber o seu objetivo: favorecer e ratificar a vitória, na Suíça, do intervencionismo econômico e social e fazer do Estado federal o principal instrumento dessa política.

Finalmente, no princípio da primeira guerra mundial, o povo suíço aprovou uma longa série de medidas financeiras cujos propósitos e efeitos foram possibilitar à Confederação o desempenho das novas tarefas que então lhe eram cometidas.

Quando se criou o Estado federal, em 1848, ficara estabelecido que as alfândegas seriam sua principal fonte de renda e que aos cantões tocara a receita integral dos impostos diretos. Desde o início da primeira guerra mundial, porém, conquanto nesse período as receitas ordinárias da Confederação se houvessem elevado umas vinte vezes, ficou evidenciado que os impostos indiretos não poderiam bastar às suas necessidades. Tornou-se necessário, então, recorrer à fortuna e à renda dos contribuintes — ao mesmo tempo que ao crédito público — a fim de atender às exigências da defesa nacional. Para isso o governo central atribuiu-se o direito de lançar impostos sobre a renda, sobre o capital, os benefícios de guerra e os títulos da dívida pública. Conquanto estes tributos tenham tido caráter provisório e parte de sua receita tenha revertido para os fiscos cantonais, daí resultou uma subversão completa do equilíbrio anteriormente existente entre o Estado central e os cantões.

Cumprê ressaltar que este fenômeno é de importância fundamental, mas, para ilustrá-lo abundantemente à luz da estatística financeira, tornar-se-ia necessária uma demonstração muito longa e complexa, que não cabe aqui. Na impossibilidade de fazê-la, contentar-me-ei com algumas indicações, quais sejam: em 1913, num balanço em que as rendas ordinárias se elevavam a 100 milhões de francos suíços, à Confederação couberam 84 milhões, provenientes de rendas aduaneiras. No curso da guerra que se iniciaria no ano seguinte, e em consequência da qual a Suíça foi submetida a um bloqueio parcial, as receitas alfandegárias reduziram-se de tal modo que, em 1918, caíram para 40 milhões. Em compensação, de 1916 a 1920, a Confederação arrecadou 714 milhões a título de novos tributos cujo produto fôra outrora reservado aos fiscos cantonais.

Quando irrompeu a segunda guerra mundial, já a situação se havia modificado, pois as receitas da Confederação haviam ascendido de 100 milhões em 1913, a 581 milhões em 1939. Aos 310 milhões de rendas aduaneiras acresceram-se 54 milhões oriundos de imposto de selo e 34 milhões de impostos diretos. Mas como as despesas ordinárias já atingiam a 634 milhões e a guerra aumentara fabulosamente as despesas, ao mesmo tempo que reduzira a arrecadação dos direitos de importação, cumpria a todo custo encontrar novas fontes de renda. Novamente a Confederação viu-se obrigada a

lançar mão de receitas tributárias antes reservadas aos cantões. Decretou-se, então, um adicional sobre o capital, assim como um novo imposto sobre a renda. Além disso, restabeleceu-se a tributação sobre os benefícios de guerra e criou-se um imposto sobre vendas e consignações (volume dos negócios). O quadro seguinte mostra quanto renderam para o tesouro federal estes quatro tributos (em milhões de francos).

A N O S	SACRIFÍCIO PELA DEFESA NACIONAL	IMPÔSTO PELA DEFESA NACIONAL	IMPÔSTO S/OS BENEFÍCIOS DE GUERRA	IMPÔSTO S/VENDAS E CONSIGNAÇÕES
1940.....	13	—	6	—
1941.....	382	28	30	7
1942.....	125	89	63	134
1943.....	22	132	68	200
1944.....	7	164	59	249
1945.....	77	49	54	283
1946.....	407	156	52	351
1947.....	154	98	50	436
1948.....	38	227	55	463
1949.....	12	106	47	435
	1.237	1.049	484	2.558

Esta arrecadação suplementar de cerca de 5 bilhões sobre as rendas tributáveis dos contribuintes helvéticos, realizada, durante dez anos, em benefício do Estado federal, constituiu por si só um importante fator de centralização política. Realmente o foi, embora não tivesse bastado para restabelecer o equilíbrio orçamentário da Confederação, rompido em virtude da guerra e de suas conseqüências e apesar de os cantões dela terem participado em proporção que variava de 1/10 a 1/3 do rendimento bruto de três-dêsses quatro tributos.

Evidentemente, não é possível dar uma idéia numérica exata de um fenômeno tão complexo quanto a centralização. Todavia, comparando a marcha ascendente das despesas públicas dos cantões e da Confederação suíça de 1900 a nossos dias, não se pode deixar de ficar impressionado com o vulto atingido por estas últimas. Ora, não será esta diferença um índice bastante expressivo de deslocamento do centro de gravidade política?

O quadro abaixo certamente sugerirá ao leitor atento um grande número de observações críticas, pelo que me limitarei a ressaltar, em primeiro lugar, que seus dados foram extraídos de diversos números do Anuário Estatístico da Suíça, cujos redatores os colheram nos balanços oficiais e, como nem todos estes balanços são comparáveis entre si, os resultados gerais são apenas aproximados; em segundo lugar, que revelam todos eles majorações demasiadamente rápidas, o que não deve surpreender pois nêles se reflete efetivamente a depreciação da moeda, assim como o aumento da atividade e do custo das administrações públicas. Como esta depreciação naturalmente afetou as admi-

nistrações cantonais tanto quanto os serviços federais, ela não é de molde a infirmar as conclusões que se possam atirar dêsses algarismos.

MONTANTE DAS DESPESAS ANUAIS CONSTANTES DOS BALANÇOS
GERAIS DAS VINTE E CINCO ADMINISTRAÇÕES CANTONAIIS E DA
CONFEDERAÇÃO
(em milhões de francos suíços)

A N O S	CANTÕES	CONFEDERAÇÃO		
		BALANÇO ORDINÁRIO	BALANÇO EXTRAORDINÁRIO	TOTAL
1900.....	122	60	—	60
1913.....	222	106	—	106
1920.....	516	277	—	277
1930.....	770	426	30	456
1938.....	878	578	97	675
1948.....	1.815	988	571	1.559
1949.....		1.265	223	1.488

Enfim, tanto quanto é possível dar-lhes crédito, indicam êles o crescimento relativo da importância da administração federal. Ao passo que de 1900 a 1948 as despesas cantonais se elevaram na proporção de 1 para 14,9, as da Confederação cresceram na proporção de 1 para 26. De realçar que estas cifras não compreendem as despesas pertinentes às estradas de ferro, cuja rêde foi nacionalizada no fim do século passado e cujas despesas de exploração ultrapassam, hoje, meio bilhão por ano.

Estas estatísticas, que demonstram o progresso da centralização a partir do início do século, se confirmam pelo quadro que se segue:

INCIDÊNCIA RELATIVA DOS IMPOSTOS NA SUÍÇA DESDE 1920
(em milhões de francos suíços)

A N O S	CONFEDERAÇÃO	CANTÕES	COMUNAS	TOTAL
1920.....	269	211	239	719
1930.....	549	279	272	1.100
1940.....	409	306	297	1.011
1949.....	1.306	727	638	2.671

Enquanto em 1920 o contribuinte médio, na Suíça, pagava 37,5% de seus impostos à Confederação, 29,3% ao seu cantão e 33,2% à comuna respectiva, em 1949 as percentagens foram de 48,9% para a Confederação, 27,2% para o cantão e 23,9% para a comuna.

Seria fácil e mesmo interessante prosseguir nesta demonstração referente à centralização política e administrativa da Suíça, mas isso não seria possível

aqui e, na verdade, seria desnecessário. Isto porque já vimos que a partir de 1848, e em ritmo acelerado de 1914 para cá, o legislador federal, isto é, em última análise, o próprio povo suíço, não cessou de atribuir ao Estado federal novas tarefas. E pelo que acabamos de verificar sobre o aspecto financeiro desta política de centralização podemos considerar que esta é um fato que se tornou evidente, tanto mais quanto ninguém o contesta.

AS CAUSAS

Constatado o fato, passamos agora a explicá-lo, o que não é tarefa muito fácil eis que, ao contrário da precedente, ela comporta necessariamente sua dose de conjectura. Não obstante, ao recordar as origens do Estado federal suíço em 1848 e sua evolução constitucional desde há cem anos, dissemos o bastante para deixar entrever pelo menos os principais fatores explicativos dessa evolução. Tudo faz crer que estes fatores, conquanto de ação convergente, foram de vária natureza.

Ao estudar, alhures, o advento da constituição de 1848, acreditamos poder atribuí-lo a três causas distintas: necessidade de segurança — fator político; necessidade de prosperidade — fator econômico; e aspiração a mais liberdade e igualdade — fator que se pode chamar ideológico. (1)

Destas três causas, as duas primeiras não perderam sua eficácia. Quanto à última, isto é, o desejo de impor a todo o país os benefícios da liberdade e da igualdade políticas em que se inspirava a maioria protestante e radical em 1848, parece, hoje, muito atenuado. Seja porque esse ideal tenha sido amplamente alcançado e já não desperte aquêlê fervor apostólico de que estavam possuídos seus devotos em 1848, seja porque seus seguidores tenham exigido tantos serviços do Estado que já não lhes repugnam as intervenções dêste, o fato é que a vontade de emancipar o indivíduo de suas antigas tutelas regionais quase não se faz mais sentir na marcha centralizadora da Suíça do século XX.

Ao contrário, a necessidade de segurança é mais consciente e mais imperiosa do que nunca. Como poderia ser de outro modo se a atual geração helvética ainda não se esqueceu da existência, em suas fronteiras, do Reich alemão e de uma Itália unificada; se ela atravessou duas guerras mundiais e vive sob o pavor de uma terceira? Qualquer que seja a proteção que lhe possam oferecer os Alpes e sua tradicional neutralidade, para defendê-lo o povo suíço tem contado, antes de tudo, com seu exército. Dêste modo, ao verificar os progressos técnicos dos armamentos e o aumento dos efetivos militares nos países vizinhos, vai êle compreendendo cada vez mais que o valor combateante de um exército está estreitamente condicionado à unidade de sua instrução, de seu equipamento e de seu comando. Ante o imperativo da segurança, cessaram as antigas resistências que o personalismo dos cantões durante muito tempo opôs à unificação nacional da organização militar. Também o exército suíço, outrora composto de contingentes cantonais acen-

(1) Cf. na minha *Constituição federal da Suíça, 1848-1949*, Neuchâtel, 1948, o capítulo VII intitulado: "Os fatores explicativos da Constituição de 1848" p. 94 e seg.

tuadamente autônomos, não é hoje muito diferente daquele que seria se, ao invés de federal, o Estado helvético fôsse unitário.

Quem conhece o lugar que ocupa a defesa nacional na consciência do suíço médio, não ousará subestimar êste fator de unificação nacional.

A necessidade de segurança que impeliu a Suíça para o caminho da centralização não se fêz sentir apenas pela unificação do exército. Também a mobilização econômica é quase tão importante quanto a militar para a proteção, contra perigos externos, de um pequeno país, densamente povoado mas desprovido de recursos naturais e privado de qualquer acesso ao mar. E quem diz mobilização econômica, isto é, coordenação de todos os setores da produção e sua adaptação às exigências do abastecimento do país, diz, necessariamente, centralização.

O fator político em busca de segurança valeu-se, assim, da arma econômica para trabalhar pela unificação da Suíça. Ademais, também o fator econômico em si mesmo tem atuado diretamente no mesmo sentido. Ainda que a paz nunca houvesse sido ameaçada, não há dúvida de que, à simples pressão de seus interesses materiais, a agricultura, a indústria em geral, a hoteleira em particular e os bancos recorreriam à intervenção dos poderes públicos. Quer se trate da proteção do mercado interno, quer da conquista de mercados externos, ou da defesa de investimentos no estrangeiro, em nossa época neomercantilista cada vez mais a iniciativa privada apela para os poderes públicos. Na Suíça, apesar do federalismo e em virtude, mesmo, de tratar-se de um país pequeno, êstes poderes públicos são quase sempre federais.

Parece haver, aí, uma verdadeira fatalidade, inerente à própria estrutura da sociedade contemporânea. É bem possível que a maioria dos suíços, cujo amor pela liberdade foi sempre um traço dominante, experimente alguma repugnância em solicitar o apoio dos poderes públicos e é mesmo provável que a maior parte dêles, mais intimamente ligada às suas pátrias regionais do que à Confederação, prefira, em caso de necessidade, dirigir-se antes à sede do seu cantão do que à Berna. Mas, que valem as repugnâncias e as preferências individuais quando se trata de interesse cuja defesa somente a autoridade central está em condições de garantir?

Estas considerações, que já não eram estranhas ao espírito do legislador helvético antes de 1914, tomaram desde então importância crescente em virtude da intensificação das relações internacionais, do abandono do padrão-ouro, da instabilidade monetária e de suas repercussões sobre a política comercial do mundo contemporâneo.

Finalmente, ao fator propriamente econômico veio juntar-se, para reforçar sua ação intervencionista e centralizadora, um novo fator social. Vimos, linhas atrás, como, desde o último quartel do século XIX e com intensidade e insistência crescentes, passou a Confederação a incumbir-se da proteção de todos os cidadãos e notadamente da assistência social. Legislação trabalhista, medidas sanitárias, seguros cada vez mais numerosos e variados, numa palavra, preocupação de segurança social no sentido mais amplo do termo, tôdas estas exigências da democracia moderna se impuseram à Suíça, como ao resto do mundo. Pode-se discordar a respeito das vantagens e desvantagens

dessas inovações, mas duas coisas não se pode discutir: de um lado, o fato de parecerem inevitáveis tais inovações, tanto assim que os regimes mais diversos, na Europa, América e Ásia, concordaram em introduzi-las e, de outro, a circunstância de que na Suíça elas só se verificam como decorrência da centralização. Como conceber, pois, que num país pequeno, cujos habitantes estão em contato diário e concorrência permanente uns com os outros, possa existir adequada proteção legal ao trabalho, eficiente polícia sanitária e um sistema praticável de seguro social, se a tarefa de os garantir e organizar deve caber a vinte e cinco administrações cantonais?

A unificação nacional realiza-se tanto mais facilmente nesta matéria quanto menos localista se torna a população suíça. O quadro seguinte mostra como sua mobilidade aumentou nas duas últimas gerações. Para não encher demasiadamente estas páginas de algarismos, não fixei senão os dados relativos a seis dos vinte e cinco cantões. Zurique e Berna figuram no quadro porque, juntos, êles contam com mais de um terço do total da população, os dois Appenzell, porque são os cantões em que a emigração é mais acentuada; Valais e Genebra, pela razão oposta.

Os algarismos mostram que, se há sessenta anos, 85% dos habitantes helvéticos da Suíça ainda estavam domiciliados nos seus cantões de origem, esta percentagem diminuiu para 68% em 1941, data do último recenseamento, cujos resultados a êsse respeito ainda não estão completos (1951). Hoje, será, provàvelmente, de menos de dois terços, tudo fazendo crer que continuará a baixar.

PROPORÇÃO DE SUÍÇOS DOMICILIADOS EM CANTÕES QUE NÃO OS SEUS DE ORIGEM, A PARTIR DE 1880
(por milhar)

CANTÕES	1880	1900	1920	1941
Zurique.....	111	145	198	202
Berna.....	164	228	291	346
Appenzell Rhodes Ext.....	189	305	439	607
Appenzell Rhodes Int.....	232	325	431	581
Valais.....	28	61	97	134
Genebra.....	68	86	96	98
Tôda a Suíça.....	144	208	269	321

Ora, se os que se vêem na contingência de tentar uma vida profissional e cívica fora de seus cantões de origem não são forçosamente partidários exaltados da centralização, também não é de crer que dela sejam adversários ferrenhos. Já que seu número tende a aumentar, o menos que se pode concluir daí é que a marcha para a centralização que se desenvolve na Suíça há mais de um século tem bem poucas probabilidades de diminuir nos próximos anos, pois que, além de desejada pela maioria do povo por razões de ordem política, econômica e social, ela é, ainda, facilitada e favorecida por um fator de ordem demográfica.

AS CONSEQÜÊNCIAS

O leitor destas páginas, que não sabe da Suíça senão o que aqui lhe possa ter sido informado, poderia sem dúvida ser levado a pensar que o povo suíço, antes grupado numa associação de cantões livres, depois organizado em Estado federal cada vez mais centralizado, poderá, amanhã, tornar-se uma nação unitária. Embora o futuro escape, naturalmente, às análises da ciência, isto parece altamente improvável.

É claro que a importância da Confederação como fator da vida nacional, comparada à dos cantões, aumentou intensamente a partir de 1848 e principalmente de 1914 a esta parte, afirmativa que os algarismos que oferecemos atrás com o fim de atestar a realidade da centralização bastariam, por si sós, para comprovar. Convém, no entanto, completá-los, no intuito de fixá-los mais exatamente as conseqüências. O quadro que se segue mostra como aumentou o funcionalismo federal de 1913 para cá.

O que impressiona nesses algarismos é menos o crescimento do número de funcionários, empregados e operários a serviço da Confederação do que o do pessoal da administração central. De 1913 a 1914, a taxa de aumento do pessoal dos Correios, Telégrafos e Telefones foi de apenas 36,6% e o das alfândegas de 79,6%. Graças às economias decorrentes da eletrificação introduzida nesse período, o pessoal das estradas de ferro, que em 1913 representava, só êle, mais da metade do total dos empregados, pôde ser reduzido de algumas unidades. Em tôdas as outras administrações, o aumento foi sensivelmente maior do que o da população, cujo índice passou de 100 a cêrca de 115. O aumento maior e mais significativo, no entanto, é o do funcionalismo da administração central.

FUNCIONALISMO DA CONFEDERAÇÃO

(EFETIVOS EM MÉDIA ANUAL)		ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	TAXA DE AUMENTO	
A N O S	TOTAL		TOTAL	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
1913.....	66.756	2.883	100	100
1919-20.....	72.182	4.441	108	152
1936-38.....	62.727	7.387	94	212
1949.....	91.655	16.060	137	557

Muito mais significativas ainda e mais reveladoras das conseqüências da centralização na Suíça são as estatísticas financeiras. Já vimos que o ritmo do aumento das despesas e das receitas públicas da Confederação foi muito mais acentuado do que o dos cantões, no último meio século; porém o

que impressiona ainda mais é a comparação entre o crescimento da dívida pública de uma e o dos outros. O quadro seguinte mostra o aumento da dívida federal:

DÍVIDA PÚBLICA DA CONFEDERAÇÃO

A N O S	DÍVIDA FEDERAL EXCLUÍDA A DAS ESTRADAS DE FERRO FEDERAIS		DÍVIDA DAS ESTRADAS DE FERRO FEDERAIS		DÍVIDA TOTAL	
	Milhões de fr.	%	Milhões de fr.	%	Milhões de fr.	%
1913.....	146	100	1.560	100	1.706	100
1920.....	1.606	1.100	2.142	131	3.748	220
1938.....	1.950	1.335	3.234	207	5.184	304
1948.....	7.814	5.352	1.642	105	9.456	554

Às vésperas da primeira grande guerra, a situação financeira da Confederação era excepcional. A dívida propriamente do Estado Federal, além de insignificante, era ultrapassada pela fortuna pública. No que toca ao balanço das estradas de ferro, conquanto onerado com uma dívida de pouco mais de um bilhão e meio, acusava também um saldo credor de 8 milhões. Os acontecimentos que nos separam de 1913 naturalmente puseram fim a essa situação edênica. As necessidades da defesa nacional e as exigências de uma política econômica e social cada vez mais liberal impuseram à Confederação uma dívida de cerca de 8 bilhões, ou seja, mais de cinquenta vezes a de 1913. Ademais, de 1913 a 1938 a dívida das estradas de ferro federais elevou-se a mais do dobro, só mais tarde tendo sido reduzida, graças a uma operação dita de saneamento. Com efeito, em 1945, a Confederação encampou cerca de um bilhão e meio do passivo das estradas de ferro.

Durante o mesmo período, a dívida consolidada dos cantões passou de 788 milhões em 1913 a 1934 em 1948, a sua dívida total que em 1913 excedia em mais de cinco vezes a da Confederação, hoje representa apenas uma quarta parte.

Pode afigurar-se paradoxal ver neste fenômeno de relativo empobrecimento, ou melhor, de endividamento progressivo da Confederação, um sintoma de centralização. Tal, porém, não acontece não somente porque uma dívida de oito bilhões representa, na realidade, um índice de pujança, como porque só os ricos logram empréstimos! Acontece também que, assumindo todos os encargos da defesa nacional, além de muitos outros, e fazendo incidir seus impostos diretos sobre matéria tributável antes reservada aos cantões, a Confederação fez-se, de resto, benfeitora daqueles. Seria talvez mais exato dizer que ela os indenizou. Realmente, de um lado ela lhes devolve, sob a denominação de "partes legais" (cotas-partes), uma fração das receitas provenientes dessa tributação e, de outro, ainda lhes concede, direta e indiretamente,

subvenções anuais cada vez mais numerosas, as quais se destinam a possibilitar aos cantões a prática da política a que ela os convida, ou os obriga, principalmente no campo social, sanitário, cultural, de ensino profissional e de serviços públicos. (2)

O quadro seguinte mostra a importância crescente desse duplo maná federal (em milhões de francos suíços)

	Partes legais	Subvenções federais
1913..	13	25
1920..	39	95
1938..	46	196
1948..	153	604

Bem diz a sabedoria popular que quem paga manda.

O espetáculo de uma Confederação cada vez mais endividada, espargindo cada vez mais liberalmente dádivas entre cantões cuja situação orçamentária lhes permitiria perfeitamente passar sem elas, é um dos mais curiosos e dos mais elucidativos que pode oferecer o processo da centralização na Suíça contemporânea. Melhor do que qualquer outro, êle permite analisar a importância e o progresso crescente do poder federal. Mas pelo fato de êste país, que há um século conhecia apenas uma autoridade central, aceitar, hoje em dia, ser defendida, dirigida, organizada, tributada e subvencionada por ela não se deve de maneira alguma concluir que êle esteja prestes a abandonar-se a essa autoridade a ponto de sacrificar-lhe o princípio da autonomia cantonal.

Dentre as conseqüências mais interessantes, ainda que também as menos perceptíveis, da centralização na Suíça é de notar, realmente, se não uma certa antipatia em relação aos poderes federais — antipatia seria, talvez, exagero — pelo menos uma atitude cada vez mais reservada a seu respeito, bem como uma tendência crescente para resistir às suas usurpações. Esta atitude e esta tendência, evidentemente, são mais acentuadas entre o povo do que entre os que o representam em Berna.

Se bem isso possa surpreender, tendo em vista os índices de centralização voluntária que acabamos de assinalar e as migrações internas a que nos referimos linhas atrás, parece certo que a maioria do povo suíço não é, hoje, mais apegada à autonomia de seus cantões do que no passado. Sem dúvida êsse apêgo é mais vigoroso e obstinado entre as minorias religiosas e lingüísticas, para as quais o federalismo — como se chama, na Suíça, a doutrina oposta à centralização — se afigura o mais eficaz instrumento na defesa de seus particularismos. É preciso não esquecer, no entanto, que essas duas minorias, reunidas, não estão longe de formar a maioria do povo helvético.

Pelo recenseamento de 1941 — os resultados do que acaba de ser realizado ainda não são conhecidos nesse aspecto — havia na Suíça 2.396.000

(2) Para orientar-se no dedalo de matéria tão complexa, cf. as publicações do Bureau Federal de Estatística intituladas *Subvenções e partes legais*, fascículos 193, 213 e 220 das *Estatísticas da Suíça*, Berna, 1948, 1950.

protestantes, representando 59,3% da população. Ora, se dêste total deduzirmos o número de protestantes de três cantões de língua francesa — Vaud, Neuchâtel e Genebra — ficará êle reduzido de cerca de 475.000. Os de língua alemã, os restantes 1.921.000, constituem apenas 48% da população suíça.

Seria exagêro, evidentemente, concluir daí que a Confederação é governada pela coligação de suas minorias religiosa e lingüística, mas o certo é que quando uma ameaça muito direta à autonomia dos cantões tem por efeito galvanizar esta coligação e fundir os dois elementos em um só bloco, compacto, de oposição, tranca-se o caminho aos progressos da centralização. A longa lista de projetos constitucionais e legislativos de tendência centralizadora rejeitados desde há cem anos por uma minoria popular, apesar das insistentes recomendações do govêrno e do parlamento, demonstra bem que não se trata, aí, de simples possibilidade teórica, mas, muito ao contrário, de uma importante realidade política. Esta relação é de tal maneira longa que não basta, para explicar o fato, a coligação sempre latente e muitas vêzes efetiva das minorias de língua e religião. Para interpretá-lo exatamente, importa levar em conta ainda um outro fator, mais sentimental do que racional: é que conquanto provável seja a Confederação melhor administrada do que a maioria dos cantões, o respeito que esta superioridade carrega para aquêles — magistrados e funcionários — que a representam, parece prevalecer sôbre a simpatia que êles inspiram ao homem da rua.

A que se deve isso? A causas de ordem psicológica? Confesso que para mim essas causas não têm qualquer sentido, pois, em ciência política, a invocação de fatores psicológicos não passa, às mais das vêzes, de simples evasão. O que não tem explicação racional é atribuído a imponderáveis, que por sua própria natureza escapam a qualquer definição exata e a qualquer medida. No entanto, para compreender por que o suíço médio, que depende cada vez mais da Confederação a que êle tem seguidamente concedido atribuições sempre maiores, não se apega menos ao seu cantão, é preciso aventurar-se por terreno em que a lógica pura perde seus direitos. E tudo o que se pode fazer para tornar plausível esta preferência é apelar mais para a imaginação do leitor do que para seu espírito cartesiano. De resto, não me demorarei no que será menos uma demonstração do que uma série de simples sugestões.

Há, parece-me, três espécies de considerações capazes de fazer compreender aquela inclinação.

Preliminarmente, quem diz confederação diz uniformidade e, ao contrário, quem diz Suíça, diz diversidade. Ora, a natureza dos cidadãos, e talvez ainda mais a dos cidadãos das antigas repúblicas helvéticas, é tal que êles se sentem mais à vontade em roupa talhada sob medida e adaptada a seus variados gostos do que em uniforme, por mais bem feito que seja e por mais victoso que possa parecer a olhos estranhos.

Em segundo lugar, quem diz confederação diz criação relativamente recente da razão política, ao passo que quem fala em cantões, contrariamente, fala em produto orgânico de uma vastíssima tradição histórica. Num país pequeno, porém, principalmente do ponto de vista cívico, os espíritos se deixam influenciar mais pela tradição do que pela razão.

Finalmente, quando se fala em Estado federal suíço evoca-se um sistema de govêrno admiravelmente adaptado a seus fins, sem dúvida, mas curiosamente desprovido de prestígio e de atrativo. Compare-se o suntuoso palácio federal que enfeita — ou enfeia, é questão de gôsto — uma das grandes praças da capital com os edifícios dos conselhos municipais de que tanto se orgulham os cantões, com o da república de Berna, por exemplo, ali bem próximo e ter-se-á mais ou menos uma idéia do que quero dizer.

A êsses imponderáveis, aliás, acrescentam-se sólidas e muito sensíveis razões políticas para explicar o pouco fervor emotivo que o suíço, mesmo o mais patriota, vota às instituições federais de seu país. Vejamos o que acontece em relação ao parlamento.

Por que o francês ou o inglês acompanham com tanto interêsse e às vêzes até apaixonadamente os debates da Assembléia Nacional ou da Câmara dos Comuns? Por dois motivos principais: é que, primeiro, êsses parlamentos são, ao mesmo tempo, academias onde se disputam torneios oratórios — dos quais alguns ficaram célebres na história — e arenas onde govêrno e oposição disputam o privilégio do poder, ao passo que a Assembléia nacional suíça não oferece nem um nem outro dêsses atrativos. Depois, como poderia a eloquência florescer em areópagos em que dois terços de seus membros se exprimem numa língua que não é aquela em que pensam e sonham e os restantes se dirigem a colegas que não os compreendem senão pela metade? Para os suíços alemães, realmente, o bom alemão, que é a língua falada na escola, na igreja e no parlamento, não é a língua dos negócios, da família e da intimidade, onde reina, soberano, o dialeto. Quanto aos deputados pelos cantões de língua francesa e italiana, de outro lado, falta-lhes o auditório que os incitaria a esforços oratórios.

Além d'isso, se é certo que a Assembléia federal elege e reelege, de quatro em quatro anos, os sete magistrados que governam o país, não o é menos que jamais ela derruba o gabinete por êles formado. Isto se deve não somente à Constituição, que não consagra os votos de confiança, como também à ausência, entre os deputados, de ex-ministros desejosos de voltar aos cargos.

Tal sistema de govêrno adapta-se tão bem às necessidades de um pequeno país federal, assegura tamanha estabilidade ministerial e tanta tranqüilidade política que ninguém, na Suíça, desejaria outro. E no entanto, sem dúvida alguma o sistema padece do defeito, se e que é defeito, de nunca perturbar o sossego dos espectadores de seu funcionamento. Êle é, sobretudo, desprovido daquele elemento sensacionalista e dramático que determina, nas outras democracias, a curiosidade muitas vêzes apaixonada com que o cidadão acompanha a atuação das autoridades públicas.

Mas, objetar-me-ão, a que vêm estas considerações? Se elas visam a justificar a reserva manifestada pela maioria dos suíços em relação às instituições federais de seu país, como poderiam explicar o seu tão grande apêgo às instituições cantonais? Não desfrutam, também os cantões, daquela estabilidade governamental decorrente da independência de que goza o executivo em relação ao legislativo?

Dentre as respostas que a esta pergunta me ocorrem, destacarei duas, essenciais:

Antes de mais nada, os debates, mais curtos e mais acalorados, que se desenrolam nos parlamentos cantonais, quase todos unilíngües e unicamerais, despertam incontestavelmente mais interesse popular do que os das câmaras federais. Durante os poucos meses de minha estada em Berna ouvi, muitas vêzes, essa declaração da parte de colegas de vários partidos, que tinham uma experiência parlamentar cantonal que me faltava. O fato, aliás, parece confirmar-se pela desproporção existente entre o espaço reservado, nos jornais, ao noticiário sobre os trabalhos dos Grandes Conselhos locais e os da Assembléia federal.

Ao analisar o civismo do suíço médio, verifica-se, sobretudo, que para êle, o valor do cantão, do ponto de vista político, é muito relativo. Como escrevia, há mais de um século, o publicista genebrino CHERBULIEZ, "as repúblicas da Suíça são municipalidades que se expandiram em Estados soberanos". (3) O cantão, para o suíço médio, é uma realidade completa: às vêzes, a república por cuja defesa seus ancestrais lutaram contra outros suíços; outras vêzes, e na maioria dos casos, o lugar onde nasceu, o ambiente em que se desenrolou sua infância e sua juventude, a cidade cuja língua ou dialeto êle fala e cujos magistrados, seus vizinhos e até seus amigos, êle conhece. Destarte, o verdadeiro objeto de seu patriotismo não é a Constituição e sim o cantão mesmo, isto é, um conjunto de recordações históricas e experiências cotidianas. Já a Confederação, mais longínqua, mais jovem, menos pessoal e mais abstrata, significa mais por sua estrutura política do que por sua realidade social. Este monumento, erigido há um século, afigura-se-lhe, em todos os aspectos, de acôrdo com as exigências da vida nacional. Mas não será por isso que êle irá sacrificar sua pátria menor no altar da maior — da mesma maneira que ninguém seria tentado a vender uma recordação de família para comprar uma geladeira!

Minha conclusão, no tocante às conseqüências e ao futuro da centralização na Suíça é, pois, dupla e algo contraditória: de um lado, fatôres de

(3) A. E. CHERBULIEZ, *De la Démocratie en Suisse*, t. I, Paris, 1843 p. 4.

Nota suplementar — A quem ler êste trabalho com espírito crítico certamente não passará despercebida a irregularidade da documentação utilizada. Enquanto a demonstração dos fatôres favoráveis à centralização se baseia em dados estatísticos irrefutáveis, a referente às influências contrárias se apresenta muito mais conjectural. Isto se deve à própria essência dêsses vários fatôres — políticos, econômicos e sociais no primeiro caso, mais sentimentais no segundo.

Justamente para que não me acusem de arbitrário ou, pior ainda, de parcial, muni-me de estatísticas capazes de revoltar o apêgo mais fervoroso ao cantão do que à Confederação que julgo ter observado por parte do suíço médio. Que revelam, a propósito, os Algarismos relativos à participação eleitoral, os mais indicados, talvez, para tal demonstração?

Um de meus ex-alunos, M. MARCEL GIRARDIN, atual Secretário do Interior em Genebra, dignou-se de me enviar as estatísticas relativas às eleições ali realizadas no período 1930-1950, no qual os eleitores genebrinos, isto é, os naturais de Genebra e os dos outros cantões, com direito de voto naquele, foram chamados cinco vêzes a renovar o parlamento

ordem política, econômica e social conduzem o país inexoravelmente, para um caminho que, se levado a seu termo lógico, culminará fatalmente no Estado unitário; por outro lado, porém, a diversidade de línguas e religiões do povo suíço, a força de suas tradições regionais e a natureza mesma do seu apêgo à Confederação atuam sempre sôbre a centralização à maneira de freio: ultrapassados certos limites, elas poderiam realmente opor-lhe obstáculos intransponíveis.

cantonal (Grande Conselho), o govêrno cantonal (Conselho de Estado) e a representação genebrina às câmaras federais (Conselho Nacional e Conselho de Estados).

Eis aqui a percentagem média dos eleitores inscritos que exerceram seu direito de voto naquele período:

Conselho de Estados..	54 %
Conselho Nacional..	55 %
Conselho de Estado..	55,9%
Grande Conselho..	71,5%

No mesmo período, os mesmos cidadãos foram chamados a participar de 36 plebiscitos cantonais e de 35 federais, tendo havido um comparecimento médio, no primeiro caso, de 51,1% do eleitorado e, no segundo, de 45%.

Êstes algarismos confirmam plenamente, pois, o fato de que, em Genebra pelo menos, os suíços se interessam muito mais pelos assuntos cantonais do que pelos federais.

A pedido meu o Bureau Federal de Estatística está reunindo êstes mesmos dados no que respeita a todos os cantões.