

# UNIÃO EUROPEIA: O INEVITÁVEL DESTINO DA EVOLUÇÃO POLÍTICA NA EUROPA FIRMADA PELA CONFEDERAÇÃO EMERGENTE

THE EUROPEAN UNION: THE UNAVOIDABLE COURSE OF EUROPE'S POLITICAL EVOLUTION TOWARDS AN EMERGING CONFEDERATION

*Isabela Rodrigues Frossard<sup>1</sup>*

**RESUMO:** Este artigo analisa a natureza político-institucional da União Europeia (UE) a partir de uma perspectiva histórico-comparativa, examinando se o bloco pode ser caracterizado como uma confederação em processo de evolução para estruturas mais centralizadas. A pesquisa parte da hipótese de que, assim como ocorreu em arranjos confederativos clássicos — notadamente nos Estados Unidos, na Alemanha e na Suíça —, pressões internas e externas tendem a desencadear movimentos de consolidação institucional e fortalecimento de um poder centralizador. A segunda hipótese sustenta que a UE já apresenta elementos típicos de confederação moderna, ainda que sem uma Constituição comum, e que sua trajetória recente indica tendências crescentes de aprofundamento da integração. A metodologia utilizada consiste em uma revisão bibliográfica, com foco na identificação de padrões recorrentes de transição de sistemas confederativos para modelos federativos. Os resultados indicam que o percurso europeu reproduz, com adaptações contemporâneas, mecanismos semelhantes aos observados em experiências passadas, sugerindo que a UE representa um arranjo confederal em transformação, com potencial para evoluir, no longo prazo, para um modelo federativo moderno.

**Palavras-chave:** União Europeia; Confederação; Instabilidade Política; Evolução Política; Federalismo.

**ABSTRACT:** This article examines the political and institutional nature of the European Union (EU) from a historical-comparative perspective, assessing whether the bloc can be characterized as a confederation in the process of evolving toward more centralized structures. The study advances two main hypotheses. The first is that, as observed in classical confederal arrangements—such as those developed in the United States, Germany, and Switzerland—internal and external pressures commonly lead to institutional consolidation and the strengthening of central authority. The second hypothesis posits that the EU already exhibits essential features of a modern confederation, despite lacking a common Constitution, and that recent developments indicate a growing tendency toward deeper integration. The methodology employed consists of a literature review and a historical-comparative analysis aimed at identifying recurring patterns in the transition from confederal systems to federal models. The findings suggest that the European trajectory mirrors, with contemporary adaptations, mechanisms observed in past experiences, indicating that the EU may represent a confederal arrangement in transformation, with the long-term potential to evolve into a modern federal system.

**Keywords:** European Union; Confederation; Political Instability; Political Evolution; Federalism.

1 Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

## 1. INTRODUÇÃO ]

A integração política constitui um dos processos mais complexos e significativos do mundo contemporâneo. A União Europeia (UE), originalmente concebida como um mecanismo de cooperação econômica, expandiu-se gradualmente para áreas políticas, institucionais e jurídicas, assumindo características que ultrapassam o modelo clássico de organização internacional. Apesar disso, a UE não se declara formalmente como confederação ou federação, suscitando debates teóricos relevantes sobre sua natureza institucional e sobre o grau de centralização política que o bloco tende ou não a assumir.

O problema que orienta este artigo consiste em examinar se a União Europeia, à luz de experiências históricas de arranjos confederativos, pode ser compreendida como uma confederação em processo de evolução para estruturas mais centralizadas, como uma federação. Tal questionamento é relevante, pois diversos sistemas confederativos (Estados Unidos, Alemanha e Suíça) enfrentaram pressões estruturais semelhantes, que os levaram, em última instância, à adoção de modelos federativos. A análise comparada desses casos pode contribuir para esclarecer o estágio atual da UE e os possíveis caminhos que ela poderá trilhar.

A escolha do tema se justifica pela relevância da Europa nos debates sobre governança multinível, pela recente e contínua intensificação de tensões geopolíticas externas e internas, e pela pertinência acadêmica de compreender se os mecanismos europeus de tomada de decisão, de distribuição de autoridade e de resolução de conflitos apresentam padrões análogos aos observados em confederações tradicionais. Assim, compreender a UE como uma possível “confederação em transição” pode oferecer instrumentos analíticos mais precisos ao estudo da integração dos países, aplicando a análise, inclusive, a outros blocos econômicos.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a União Europeia sob uma perspectiva histórico-comparativa, identificando elementos que a aproximem ou a distanciem dos casos que serão mencionados no estudo. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) apresentar um enquadramento teórico sobre o conceito de confederação; (ii) examinar a trajetória de arranjos confederativos nos Estados Unidos, na Alemanha e na Suíça; (iii) identificar os fatores que conduziram esses sistemas à centralização política; e (iv) avaliar em que medida esses padrões podem ser observados no processo de integração europeia.

Metodologicamente, o estudo adota a revisão bibliográfica e a análise comparativa como ferramentas que permitam a interpretação da atual dinâmica europeia, com ênfase na identificação de regularidades históricas e institucionais que sugiram padrões ou “comportamentos” institucionais semelhantes diante dos mesmos fenômenos.

Para alcançar os objetivos, o artigo organiza-se em três partes principais: a primeira, que apresenta a definição e os elementos constitutivos das confederações; a segunda, que examina exemplos históricos, destacando seus processos de transição; e a terceira, que analisa a União Europeia à luz desse referencial comparativo.

A pesquisa adota uma abordagem **qualitativa**, fundamentada em **revisão bibliográfica**, e uma **análise histórico-comparativa**, que busca contemplar obras clássicas e contemporâneas sobre confederações, federalismo e integração europeia, abrangendo literatura das áreas de direito constitucional, ciência política e relações internacionais. Autores como Vattel, Economides, Jonathan Steinberg, Merrill Jensen e Dinan integram o referencial teórico utilizado para situar o conceito de confederação e compreender sua aplicação histórica e normativa.

A análise histórico-comparativa, por sua vez, examina três experiências paradigmáticas de arranjos confederativos — Estados Unidos, Alemanha e Suíça — com o objetivo de identificar padrões recorrentes de evolução institucional, sobretudo em contextos de tensão política. A partir desses casos, o estudo busca estabelecer parâmetros analíticos que permitam interpretar a trajetória da União Europeia. Trata-se, portanto, de uma metodologia que combina reconstrução histórica, interpretação institucional e inferência analítica.

A investigação parte de duas hipóteses centrais, sendo a primeira a de que pressões estruturais levam confederações à centralização política; a segunda, de que a União Europeia constitui uma confederação em processo de transformação.

Assim, sustenta-se, primeiramente, que sistemas confederativos tendem a adotar mecanismos de centralização quando submetidos a crises internas, ameaças externas ou desequilíbrios institucionais. Esse padrão observou-se de forma reiterada nas experiências dos EUA, da Alemanha e da Suíça, onde conflitos militares, disputas internas ou ineficiências decisórias resultaram na transição para modelos federativos ou para arranjos com maior autoridade central.

Em seguida, afirma-se que a UE já apresenta elementos característicos de uma confederação moderna, como soberania compartilhada, decisões intergovernamentais e autonomia estatal preservada, mas revela, simultaneamente, sinais crescentes de integração e fortalecimento institucional. A atuação do Banco Central Europeu, a jurisdição ampliada do Tribunal de Justiça da União Europeia, a gestão conjunta de crises e a ampliação das políticas comuns são indicativos de que o bloco caminha para formas mais avançadas de coordenação política.

As duas hipóteses mencionadas orientam a análise subsequente, permitindo avaliar em que medida a trajetória da UE reproduz padrões históricos identificáveis em outras experiências confederativas.

Importante ressaltar que o método não pretende esgotar a totalidade da experiência europeia, mas fornecer instrumentos conceituais que sirvam para compreender tendências estruturais e, a partir disso, extrair a natureza política da União Europeia.

## O SURGIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

Desde o século XVIII, já havia propostas<sup>2</sup> concernentes à integração europeia como forma de alcançar maior paz. Em 1713, por exemplo, Abbé de Saint-Pierre, escritor e filósofo francês, publicou a obra “*Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*”. Seu

2 SAINT-PIERRE, Abbé de. *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*. Tome 1. [Paris]: 1713.

pensamento consistia na criação de um congresso nacional cujo objetivo era a resolução de problemas entre as nações. Apesar de utópica, a visão de Saint-Pierre, também muito visionária, contribuiu pioneiramente para o desenvolvimento dos organismos internacionais modernos e inspirou pensadores subsequentes a refletirem sobre os métodos para promover uma maior harmonia entre as nações.

Assim, em 1945, após o fim da Segunda Guerra Mundial, essas ideias começaram a ser tiradas do papel, visto que diversos países da Europa Ocidental passaram a assinar contratos que instituíam organizações voltadas à defesa da segurança, da democracia e do Estado de Direito. Já em 1950, o ministro das Relações Exteriores da França, Robert Schuman, influenciado pelo político francês Jean Monnet apresentou uma proposta de desenvolvimento do continente europeu baseado na integração industrial, evitando, com isso, possíveis conflitos armados<sup>3</sup>. A lógica era de que uma guerra se tornaria algo impensável entre países com tamanha simbiose econômica e interdependência de recursos. Essa proposta surtiu efeitos, pois seis países europeus assinaram o Tratado de Paris no ano seguinte, que estabelecia uma gestão comum para suas indústrias de carvão e aço.

Em 1952, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi criada<sup>4</sup> e, anos mais tarde, os seis países que dela faziam parte decidiram ampliar a cooperação para outros aspectos e níveis. A construção de um mecanismo amplo de integração na Europa passou a abranger um número cada vez maior de setores, envolvendo a eliminação de impostos alfandegários entre as nações e o funcionamento de um mercado interno. Dessa maneira, o número de países europeus interessados aumentou e, em 1992, o Tratado de Maastricht foi assinado por 12 países (Alemanha, 2 Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido), dando origem à União Europeia. Em seguida, houve preocupação para que fosse estabelecida uma estrutura de atuação bem delimitada para os países que fizessem parte da cooperação: o Tratado da União Europeia. Esse, por sua vez, criou regras para a constituição de uma união econômica e monetária – com o mercado único e a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais e a criação do euro –, além do desenvolvimento de uma política externa e segurança comuns e parceria em matérias de justiça e assuntos internos.

Desde 1995, a UE tem passado por sucessivas ampliações, tendo alcançado o número de 28 países-membros, sendo que, recentemente, um deles, o Reino Unido, exerceu sua autonomia e se retirou do bloco depois de um referendo popular constatar que 51,6% dos eleitores estavam descontentes e consideravam a participação britânica na União Europeia desvantajosa, evidenciando o direito secessionista vigente no Tratado.<sup>5</sup>

3 “The Schuman Plan was designed not merely to promote economic cooperation, but to bind France and Germany so closely together that war between them would become materially impossible.”. European Union. (1950). The Schuman Declaration.

4 TREATY establishing the European Coal and Steel Community (ECSC Treaty), Paris, 18 Apr. 1951. EUR-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=LEGISSUM:xy0022>. Acesso em: 10 dez. 2025.

5 BBC NEWS. *EU Referendum Results*. Disponível em: [https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu\\_referendum/results](https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results). Acesso em 10 dez. 2025.

Diante desse percurso, percebe-se que a União Europeia se consolidou não apenas como resultado de iniciativas econômicas sucessivas, mas como um arranjo político-institucional cuja complexidade ultrapassa os modelos tradicionais. A combinação entre soberania preservada, competências compartilhadas e processos decisórios supranacionais gerou uma estrutura que desafia as categorias clássicas do direito público e da teoria política. Por essa razão, a arquitetura constitucional europeia não pode ser plenamente compreendida por meio de analogias diretas com federações ou confederações, constituindo um fenômeno qualitativamente distinto. Essa singularidade, já perceptível desde suas primeiras fases de integração, tornou-se ainda mais evidente com a progressiva ampliação de competências, a consolidação de um mercado comum e o surgimento de instituições dotadas de forte legitimidade jurídica. Assim, o desenvolvimento inicial da União Europeia não apenas marca a superação de rivalidades seculares, mas inaugura uma forma inédita de cooperação política no cenário internacional.

## 2. O QUE É UMA CONFEDERAÇÃO?

De acordo com o Diário da República<sup>6</sup>, confederações representam uma união política de Estados soberanos unidos para fins de ação conjunta, geralmente acordadas por um tratado, mas que podem adotar uma Constituição comum. Desse modo, as confederações de Estados tendem a ser estabelecidas para lidar com questões de extrema relevância, como defesa, relações externas, comércio interno ou moeda, sendo o governo central obrigado a fornecer apoio a todos os seus membros. A natureza das relações entre os Estados-membros e o governo varia muito de confederação para confederação, tendo em vista que algumas se assemelham a federações, ao passo que outras se aproximam mais de organizações internacionais.

Entretanto, é possível afirmar com certa segurança que algumas características são comuns à maior parte delas, como a soberania dos Estados que a constituem e a descentralização política<sup>7</sup>. Sobre a primeira característica, o pensador suíço Emmerich de Vattel pontuou em seu livro *“The Law of Nations”*<sup>8</sup> que “vários Estados soberanos e independentes podem unir-se por uma confederação perpétua sem que cada um, em particular, deixe de ser um Estado perfeito. As deliberações em comum não oferecerão violência à soberania de cada membro”. A outra distinção a ser feita, que não deixa de se relacionar com a soberania dos Estados, é no que tange ao poder e à autoridade do governo central. Diferentemente de uma forma federal de governo, em uma confederação as decisões políticas são baseadas no consenso (unanimidade) entre os membros que a constituem, ou

6 “Consiste numa associação de Estados soberanos, instituída por tratado (o pactum confoederationis), que visa a prossecução de determinadas atribuições, em geral, em matérias de defesa nacional e relações externas.” DIÁRIO DA REPÚBLICA. Confederação. Lexionário. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/confederacao>. Acesso em: 10 dez. 2025.

7 DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva. Acesso em: 10 dez. 20252

8 VATTEL, Emer de. **The law of nations, or the principles of natural law: applied to the conduct and to the affairs of nations and of sovereigns.** Tradução de Charles G. Fenwick; introdução de Albert de Lapradelle. Omaha: Legal Classics Library, 1993.

seja, a autoridade central é relativamente fraca. Por essa razão, a efetividade desse tipo de cooperação se torna questionável, o que pode sugerir uma justificativa para a predominância do federalismo sobre o confederalismo no globo, e a transição desse para aquele, tão comum historicamente.

Para finalizar a definição, é necessário pontuar que o termo “confederação” tem se enriquecido ao longo dos anos. Em 1994, o ministro das Relações Exteriores da Grécia, Constantin Economides, foi convidado pelo presidente da Comissão de Veneza, Antonio Mario La Pergola, a escrever sobre esse conceito no livro “*The Modern Concept of Confederation*”<sup>9</sup>. De acordo com Economides (1994):

A moderna instituição da confederação é de relevância óbvia hoje. Num mundo profundamente abalado nos últimos anos por radicais e revolucionárias mudanças, num mundo inegavelmente em crise e que procura criar uma ordem e equilíbrio, a confederação como instituição tornou-se cada vez mais atual e, dada a sua flexibilidade, pode de fato desempenhar um importante papel regulatório.

Sob essa perspectiva, tem-se que a confederação seria um meio capaz de travar ou pelo menos atenuar o fenômeno da desintegração, uma tendência geralmente provocada pela prossecução de políticas fanáticas, irracionais e nacionalistas. Essas pautas não raramente brotam, crescem e contaminam o cenário político dos países, inclusive os Estados Democráticos de Direito, colocando em xeque os direitos fundamentais e a própria democracia. Mas, em um contexto de associação estável com outros Estados soberanos, a estrutura jurídico-política do Estado possuiria capacidade de lutar mais eficazmente contra as constantes ameaças que o afetam.

### 3.1. O CASO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Vale a pena mencionar alguns exemplos históricos marcantes dessa forma de governo, a começar pelo caso dos Estados Unidos da América.

Em meados do século XVIII, a Grã-Bretanha possuía treze colônias na América, que gozavam de um certo grau de autogoverno. É importante dizer que essas unidades coloniais começaram a se unir bem antes da independência - na verdade, foi justamente essa aproximação que, após vários contratemplos, permitiu a ruptura com a metrópole. Assim, o primeiro Congresso em Albany (1754), seguido por outro em Nova Iorque (1765) e depois a instituição de um “Congresso Continental” na Filadélfia, que se reuniu pela primeira vez em 1774 e a segunda em 1775, terminou por produzir a famosa Declaração de 4 de julho de 1776. Depois disso, os treze Estados, tendo conquistado a independência, buscaram construir algo duradouro, mas por terem receio de perder suas respectivas soberanias (tão dificilmente conquistadas) e sendo demasiado protetores de uma liberdade recém-descoberta, não desejavam fundir-se num grande Estado americano. Por esses motivos, decidiram parar em um acordo basicamente contratual.

9 VENICE COMMISSION. **The modern concept of confederation.** Proceedings of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Conference, Santorini, 22-25, 1994.

Esse acordo foi estabelecido pelo que ficou conhecido como “Artigos da Confederação e a União Perpétua”<sup>10</sup>, texto no qual são decididos o nome e as especificidades da confederação, como o funcionamento das instituições parlamentares. Além disso, descreve os objetivos da associação: a defesa comum dos seus membros, bem como a proteção da sua liberdade e prosperidade mútua, sendo que todos os poderes que não estivessem expressamente delegados aos Estados Unidos seriam mantidos pelos Estados-membros. O problema, entretanto, estava na falta de poder que o Congresso possuía sobre os cidadãos, pois suas decisões atingiam somente os Estados. Na realidade, faltava força até mesmo para influenciar os Estados a cumprirem suas obrigações. Assim, os parlamentares de cada Estado-membro possuíam poder legislativo para ir contra qualquer lei e desrespeitar qualquer direito fundamental.

Tendo em vista esse cenário caótico, em 1788, o Congresso propôs a Convenção Constitucional para organizar uma série de alterações nos Artigos da Confederação. Contudo, a maioria dos delegados chegou à Filadélfia com ideias diferentes (os Federalistas), com intenções muito mais ambiciosas e a determinação de revolucionar a estrutura da União e de torná-la um verdadeiro Estado com poderes soberanos próprios e autoridade legislativa direta. Essa nova Constituição, portanto, ratificou os Estados Unidos da América como um governo federal, possuindo uma centralização política maior na tentativa de lidar com as questões mais importantes da nação de forma efetiva.

### 3.2. O CASO DA ALEMANHA

Diferentemente dos Estados Unidos, a maioria dos Estados alemães tinham uma longa história quando se juntaram a uma confederação após as Guerras Napoleônicas. Eles já haviam se envolvido em um tipo de união pré-confederal durante séculos como parte do Sacro Império Romano-Germânico, uma entidade que, apesar de duradoura, não proporcionava uma unidade política efetiva. Durante a Era Napoleônica, o imperador francês Napoleão Bonaparte desmantelou o Sacro Império, e as mudanças políticas que ocorreram nesse período contribuíram para a consciência nacional alemã.

Após a derrota de Napoleão em 1815, depois das provações sofridas nas mãos dos exércitos franceses, as populações alemãs aspiravam a um tipo de união mais forte. O Congresso de Viena, então, buscou restaurar uma ordem política estável na Europa e, nesse contexto, criou a Confederação Germânica por meio do Ato Federal Alemão<sup>11</sup>. Em 1820, foi estabelecida uma conferência intergovernamental também realizada em Viena, com um segundo tratado conhecido como Ato Final de Viena<sup>12</sup>. Estes dois tratados de 1815 e 1820 formaram a base da Confederação Alemã (*Deutscher Bund*), contando com a participação de 41 membros. Os Estados que emergiram da Era Napoleônica ainda variavam muito em tamanho.

10 HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *The Federalist Papers*. USA. 1787.

11 *Deutsche Bundesakte* (1815).

12 *Wiener Schlussakte* (1815).

Havia dois grandes que dominaram os outros, o Império Austríaco e o Reino da Prússia, que eram de fato incluídos na Confederação apenas pelas suas posses alemãs. Depois vieram os reinos menores, além de principados e ducados. A Confederação pretendia manter a posição da Alemanha segura interna e externamente, bem como a independência e inviolabilidade dos seus Estados constituintes. Cada Estado deveria ter, preservar e defender um regime de Constituição autoritária baseada na mediatização do povo pela nobreza, pelas ordens clericais e pelos mercadores das cidades. A Confederação e cada Estado foram obrigados a impedir mudanças constitucionais e a preservar o desenvolvimento de liberdade de imprensa, a democracia e o nacionalismo alemão. Ainda, os tratados garantiam o direito à propriedade, à liberdade de ir e vir e ao pleno acesso à justiça em todos os Estados para todos os alemães, algo bastante notável para o direito da época. Importante detalhe: a Confederação foi declarada perpétua e indissolúvel, e aos seus membros foi negado o direito de secessão!

A existência da Confederação Alemã durou mais de cinquenta anos (de 1815 a 1866), uma vida que só se prolongou devido à dificuldade de encontrar uma solução para o problema da unificação. A estrutura confederal não funcionou muito bem na Alemanha, porque não era isso que o povo queria: teriam preferido uma Alemanha mais sólida. Além disso, uma confederação que esperasse associar cerca de quarenta Estados, pequenos e médios, a duas potências europeias genuínas, a Áustria e a Prússia, estava fadada a estar sob constante pressão. Os dois poderes acima mencionados opunham-se em pontos essenciais, sendo um deles protestante e principalmente alemão e o outro católico e multiétnico.

Dessa forma, em 1848-1849 foi feita uma primeira tentativa, mais liberal e democrática, porém sem sucesso, para unificar a Alemanha ou, mais precisamente, para transformar a Confederação Alemã num Estado Federal Alemão. Numa segunda tentativa, dessa vez bem-sucedida, em 1866-1867, a unificação baseou-se em um modelo muito mais autoritário. O embate entre a Prússia e a Áustria (Guerra Austro-Prussiana ou Guerra das Sete Semanas) foi um dos eventos-chave que levaram à unificação alemã. Embora a Prússia visse esta disputa como uma questão bilateral, a Áustria queria remetê-la ao *Bundestag* (parlamento), onde tinha aliados.

A Prússia, então, tomou isso como motivo para a secessão e a Áustria tentou trazê-la de volta à Confederação por meio de um procedimento de execução. Nesse caso específico, a aplicação da lei significava obviamente uma guerra, e a Prússia, que tinha se preparado cuidadosamente para as hostilidades, obteve uma vitória rápida. Com isso, muitos dos Estados do Norte também abandonaram a Confederação com a Prússia, por solidariedade, interesse ou medo. Após a batalha, a Confederação ficou apenas com a Áustria e alguns dos seus infelizes aliados. A Prússia logo exigiu a sua abolição formal e todos os tratados de paz continham uma cláusula reconhecendo a sua dissolução.

Assim, o arquiteto da vitória, Otto Von Bismarck, que foi primeiro-ministro da Prússia, ficou livre para empreender a unificação da Alemanha à sua maneira. Seria uma

Alemanha sem a Áustria, mas também sem os Estados do Sul. Nos seus esforços para elaborar uma Constituição, Bismarck teve de ter em mente os mesmos dois princípios que a Assembleia de Frankfurt possuía: a democracia e a monarquia. Foi estipulado que uma conferência de embaixadores prepararia um projeto, que seria então enviado a uma assembleia eleita por sufrágio universal (o *Reichstag*). Posteriormente, seria revisto pela conferência e finalmente apresentado aos Estados para aprovação. Para deixar claro que o *Reichstag* emanava dos Estados e não do povo alemão, os vinte e dois governos comprometeram-se a adotar leis eleitorais idênticas nos seus respectivos Estados para a eleição dos membros do Reichstag. Após eleitos, os membros do parlamento acabaram por adotar a Constituição em 1867 e a conferência ratificou-a no dia seguinte. A Constituição foi então submetida aos parlamentos dos Estados. Os vinte e dois parlamentos aprovaram-no nas semanas seguintes. O novo Estado foi oficialmente denominado Confederação da Alemanha do Norte (*Norddeutscher Bund*).

É importante dizer que essa não era a continuação da Confederação Alemã (*Deutscher Bund*) numa área geográfica menor. Era uma estrutura completamente diferente. Em vez de tratados, lá agora existia uma Constituição. Em vez do *Bundestag*, havia agora um verdadeiro Parlamento, o *Reichstag*, e uma espécie de Senado, o *Bundesrat*, e este Parlamento aprovou leis diretamente aplicáveis às populações dos vinte e dois estados. Do ponto de vista jurídico, portanto, a unificação da Alemanha, ou seja, a associação de vários Estados num novo Estado, datava de 1 de julho de 1867. É evidente que esta Alemanha unida equivalia à Prússia e a alguns dos seus vizinhos menores. Passariam mais quatro anos até que a unificação fosse estendida aos estados do sul.

Portanto, para encerrar o caso germânico, a Guerra Franco Prussiana proporcionou a oportunidade para uma reaproximação decisiva. Ao abrigo de uma série de tratados concluídos em Versalhes no outono de 1870 entre a Confederação e cada um dos quatro Estados do sul (os “Tratados de Novembro”), foi acordado que estes últimos, que lutaram com sucesso ao lado do exército alemão, adeririam à Constituição Federal, em troca de uma série de modificações e várias concessões a eles. Esses tratados constitutivos foram ratificados por todas as partes e entraram em vigor em 1871<sup>13</sup>. Eles serviram de base para estabelecer o conceito de Império Alemão, o título de Imperador conferido ao Rei da Prússia e a eleição de um novo *Reichstag*. Foram estas novas autoridades que, em 17 de abril de 1871, adotaram a Constituição do Segundo *Reich*. Esta Constituição, porém, nada mais foi do que a Constituição de 1867 estendida a toda a Alemanha e transformada em uma Constituição Imperial.

### 3.3. O CASO DA SUÍÇA

Este exemplo é extremamente curioso (e o mais significativo, como será explicado adiante) devido às peculiaridades intrínsecas que o caracterizam, como a estrita equidade dos cantões suíços e o aspecto multicultural de suas regiões alemã, francesa, italiana e ro-

13 WIKISOURCE. *Constitution of the German Empire*. Disponível em: [https://en.wikisource.org/wiki/Constitution\\_of\\_the\\_German\\_Empire](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_German_Empire). Acesso em: 10 dez. 2025.

manche. Além disso, é um dos sistemas de confederação mais antigos do mundo, sendo que a Antiga Confederação Helvética tem sua origem datada em 1291, quando os vales de Uri, Schwyz e Unterwalden decidiram se aliar para garantir maior segurança por meio de um pacto. Dando um pequeno salto histórico, assim como os Estados alemães, os cantões suíços também foram estabelecidos em um modelo de confederação após as Guerras Napoleônicas. Mais precisamente, eles retornaram à forma de confederação que possuíam antes de 1798 depois de serem invadidos pelas tropas francesas. Porém, assim como a Confederação Germânica, essa configuração política anterior era indefinida demais para uma análise produtiva.

Por isso, há de se focar na Confederação Suíça, que surgiu posteriormente, mas com muitas características pré-existentes. Dentre elas, é relevante citar o Sistema de Dieta: A Confederação operava sob o princípio de uma Dieta, onde representantes dos cantões se reuniam para discutir questões comuns e tomar decisões coletivas. O “*Tagsatzung*”, esse sistema, consistia em uma conferência periódica (geralmente anual) em que cada cantão, qualquer que fosse sua extensão ou quantidade de habitantes, tinha um voto. Com base nisso, em 7 de agosto de 1815, os vinte e dois cantões suíços (vinte cantões e quatro “meio-cantões”) concluíram um “Pacto Confederado” (“*Pacte fédéral*” ou “*Bundesvertrag*”) com vista a defender a sua liberdade e independência contra qualquer ataque do exterior e manter a ordem e a paz internas. A Confederação ali firmada tinha poucos poderes e nenhum recurso financeiro específico. Além disso, não tinha poderes legislativos diretos e limitou-se a adotar recomendações. No campo militar, porém, o Pacto criou uma autoridade supervisora cujos regulamentos eram diretamente aplicáveis ao exército.

No entanto, os cantões eram, em geral, muito ciumentos da sua própria soberania, organizavam-se e legislavam como bem entendiam, consideravam-se, nas suas relações mútuas, quase como Estados estrangeiros, e nem sequer concediam liberdade de circulação aos cidadãos dos demais cantões confederados. A partir desse momento, a história do Pacto Confederado divide-se em dois períodos: a era da Restauração, de 1815 a 1830, e a era da Regeneração, de 1830 a 1848, quando a Confederação chega ao seu fim. Durante o primeiro período, a maioria dos cantões se voltou para o regime oligárquico e desigualitário, práticas essas que foram interrompidas pela Revolução Francesa. O segundo período começou logo após a Revolução Parisiense de julho de 1830, que levou à queda da dinastia dos *Bourbons*. Esse segundo período caracterizou-se principalmente pela reforma liberal/radical e democrática das instituições internas dos cantões. É nesse momento que ocorre o desenvolvimento dos primeiros instrumentos de democracia direta, como a garantia da liberdade de imprensa, a separação de poderes e a extensão do voto.

A maioria dos cantões industriais e protestantes redigiram suas novas Constituições com base nessa onda radicalmente democrática. No entanto, os cantões “regenerados” tiveram problemas com o Pacto Confederado, ignorando o conceito nacional suíço e dando aos cantões “não regenerados” o direito de se governarem como desejassem, sem impor um padrão mínimo de democracia e respeito pelos direitos fundamentais. Devido

à falta de coesão entre os cantões, foi feita uma primeira tentativa em 1832 de submeter o Pacto a uma revisão completa, que supostamente o transformaria em uma Constituição. Para isso, criou-se até uma comissão especial, que elaborou um projeto. Porém, malsucedido. Esta aventura foi prematura: o projeto encontrou resistência de vários cantões, inclusive dos “regenerados”.

A partir de 1840, a oposição entre cantões “regenerados” e “não regenerados” ficou marcada por um conflito religioso denominacional. O encerramento de alguns conventos, decretado pelo Parlamento do cantão de Argóvia (radical), e a destituição dos Jesuítas pelo Governo do cantão de Lucerna (conservador) pôs lenha na fogueira, ameaçando o próprio vínculo confederal. Assim, pequenos bandos de soldados radicais fizeram incursões armadas em Lucerna e, em resposta, sete cantões católicos formaram uma aliança militar especial (*Sonderbund*). Esta aliança era obviamente incompatível com as obrigações decorrentes do Pacto de 1815, ou seja, essa época conturbada, com conflitos religiosos entre os cantões, fato que já havia acontecido anteriormente nessa região séculos antes (*Kappelerkriege*), foi um marco de instabilidade política. Isso se intensificou ainda mais, pois cada um dos cantões criminalizou a religião oposta à sua e foram criadas duas dietas, uma protestante que se reunia em Aarau e uma católica que se reunia em Lucerna. Mas, apesar das turbulências, a Confederação sobreviveu.

Somente em 1848, a adoção da nova Constituição Federal Suíça, impulsionada pelo descontentamento com a Velha Ordem Suíça, fez com que ela deixasse de ser uma confederação para então se tornar um Estado Federal. O projeto introduziu um parlamento no modelo do Congresso dos Estados Unidos, com uma câmara popular na qual os cantões tinham uma parcela dos assentos proporcional à sua população e uma Câmara dos cantões, inspirado no Senado, no qual cada cantão tinha dois representantes. A Assembleia seria responsável por eleger um Governo Colegiado cujos membros 13 seriam iguais em classificação e não teriam chefe. O legislador federal poderia aprovar leis que vinculassem diretamente a população nos campos que lhe são atribuídos pela Constituição. Imprescindível lembrar que todos os cantões, incluindo aqueles que rejeitaram a nova Constituição, organizaram eleições para deputados do novo Parlamento. E todos os deputados reuniram-se em Berna em 6 de novembro de 1848 para a sessão constituinte. É, portanto, justo dizer que todos os cantões finalmente concordaram com a transformação da Confederação dos Estados num Estado Federal, mesmo que alguns o tenham feito apenas tacitamente, através do comportamento anuente que se seguiu.

### **3. A RELAÇÃO ENTRE INSTABILIDADE E CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA**

Este capítulo tratará de analisar o processo histórico-político dos Estados Unidos, da Alemanha e da Suíça de forma crítica, buscando reconhecer padrões que se repetiram na história dessas nações e, com isso, delinear um cenário provável para a União Europeia. Primeiramente, pode-se afirmar que nos três casos mencionados houve a transição de uma

forma de governo de confederação para um Estado federal, porém cada um à sua própria maneira.

A que ocorreu nos EUA foi a mais pacífica dentre elas, o que poderia ser explicado por fatores históricos, políticos e culturais, cuja abordagem não é pertinente neste ensaio.

Já a Unificação Alemã foi o processo mais tumultuado dos três, que envolveu conflitos armados significativos, embora ainda muito controlados, visto que Bismarck adotava uma abordagem de “*realpolitik*” (política realista), isto é, buscava alcançar seus objetivos por meio de alianças diplomáticas e manobras estratégicas.

A Suíça, por sua vez, estaria no meio, pois uma maioria precisou se impor para estabelecer a nova Constituição<sup>14</sup>, mas como não havia poder militar hegemônico, é possível dizer que houve menos hostilidade.

A partir das contextualizações históricas dadas, é quase automático verificar a tendência de centralização política em resposta aos momentos em que há uma pressão na estrutura de poder. É como se o mecanismo de defesa mais utilizado pelas entidades políticas para que elas possam se proteger de possíveis ameaças fosse a concentração da autoridade nas mãos de um governo central. Isso ocorre, pois a segurança é maior nesses cenários, além de existir uma certa garantia no cumprimento das decisões federais por parte de todos os estados. Esse fenômeno surge, então, como solução para a “anarquia parlamentar”<sup>15</sup> que existia nos Estados Unidos da América antes da Convenção Constitucional; ou, ainda, para lidar com os confrontos socioculturais e políticos que estavam presentes nos Estados alemães durante as guerras; e, por último, para colocar fim às brigas internas que perturbavam a paz dos cantões suíços antes de 1848.

Portanto, tendo os casos históricos dos Estados Unidos, Alemanha e Suíça, percebe-se que a centralização política emerge como uma resposta recorrente a desafios estruturais. Essa busca por estabilidade e eficiência, apesar das nuances em cada contexto, sugere uma tendência histórica em direção à concentração de poder. No cenário contemporâneo, a União Europeia representa um interessante caso em evolução. Atualmente um bloco de integração, mas buscando efetivar a colaboração entre nações de forma cada vez mais íntima. Por essas razões, a perspectiva de uma confederação, como próximo passo de centralização, se apresenta como um caminho natural para enfrentar os desafios geopolíticos modernos, sendo possível, inclusive, já cogitar a criação de um Estado moderno para os próximos anos a partir do que hoje é a União Europeia.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No transcorrer deste ensaio, exploramos a trajetória histórico política dos Estados Unidos, Alemanha e Suíça, identificando modelos que sugerem a centralização política como uma resposta recorrente a desafios estruturais. À medida que essa configuração de nações associadas evolui, notamos a consolidação de valores fundamentais, como o

14 STEINBERG, Jonathan. **Why Switzerland?** 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

15 JENSEN, Merrill. **The Articles of Confederation: An Interpretation of the Social-Constitutional History of the American Revolution, 1774–1781.** Madison: University of Wisconsin Press, 1940.

respeito à democracia, a primazia do Estado de Direito e a defesa dos direitos humanos. Essa evolução política no continente europeu não apenas impulsiona a coesão, mas também promove uma visão onde a diversidade é celebrada, vista como algo que contribui para uma união não só possível, mas mais forte e resiliente. Por isso, o caso suíço deve ser destacado como exemplo, visto que contém o fator da diversidade etnocultural de forma mais evidente.

Como foi dito anteriormente, o aspecto da diversidade é significativo para a análise em questão, devido ao paralelo feito com a UE. Dadas as devidas proporções, ambos possuem populações de diferentes origens, falantes de diferentes idiomas, com costumes próprios, mas que respeitam as tradições de cada um. Sendo o coração da Europa, a pátria helvética representa a vida que há no corpo como um todo, evidenciando atualmente a arte da coexistência pacífica entre os diferentes povos, sem que deles sejam tiradas as riquezas culturais que lhes são próprias. Essa “paz” só pode ser conquistada porque há o respeito à democracia pluralista, a preocupação pela preeminência do Estado de Direito e o apego aos direitos humanos. Da mesma maneira, a União Europeia, embora não tenha se formalizado juridicamente como confederação por meio de uma Constituição comum, possui traços que remetem a esse modelo e caminha para que um dia seja reconhecida como uma.

É mister que existem, hoje em dia, muitas motivações para essa concretização. O cenário geopolítico de guerras periféricas frequentes é o maior exemplo disso, visto que tais conflitos podem servir como combustível para que as nações que já estão em nível de integração avançado estejam dispostas a intensificar essa relação e dar um passo adiante, com o objetivo de se resguardarem de possíveis efeitos colaterais dos embates geopolíticos. Na verdade, a tendência mais futurista é de que a União Europeia um dia se torne uma federação, um pleno Estado moderno, mas como lhe faltam componentes primordiais, como a autodeterminação e auto-organização, essa é uma previsão menos concreta, porém, não menos razoável.

Para finalizar, parafraseando João Costa Ribeiro Filho<sup>16</sup>, a Europa do futuro, assim como qualquer outra confederação emergente, será marcada pela esperança na sedimentação da democracia e pelo equilíbrio no plano político-social, com mecanismos cooperativos eficientes, resultando na melhoria substancial do seu processo decisório e se aproximando cada vez mais de um espaço interno de segurança e liberdade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Confederação. **DIÁRIO DA REPÚBLICA**. Lexionário. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/confederacao>. Acesso em: 10 dez. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva. Acesso em: 10 dez. 2025.

---

16 RIBEIRO FILHO, João Costa. **União Europeia: federação ou confederação?** Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Direito do Recife, 2003.

EUROPEAN COAL AND STEEL COMMUNITY. **Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC Treaty)**. Paris, 18 Apr. 1951. EUR-Lex. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=LEGISSUM:xy0022>. Acesso em: 10 dez. 2025.

EUROPEAN UNION. **The Schuman Declaration**. 1950. Disponível em: <https://europa.eu/>. Acesso em: 10 dez. 2025.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York: Penguin Classics, 1987.

JENSEN, Merrill. **The Articles of Confederation: An Interpretation of the Social-Constitutional History of the American Revolution, 1774–1781**. Madison: University of Wisconsin Press, 1940.

RIBEIRO FILHO, João Costa. **União Europeia: federação ou confederação?** Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Direito do Recife, 2003.

SAINT-PIERRE, Abbé de. **Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe**. Tome 1. [Paris]: 1713.

STEINBERG, Jonathan. **Why Switzerland?** 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

VENICE COMMISSION. **The modern concept of confederation**. Proceedings of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Conference, Santorini, 22-25, 1994.

VATTEL, Emer de. **The law of nations, or the principles of natural law: applied to the conduct and to the affairs of nations and of sovereigns**. Tradução de Charles G. Fenwick; introdução de Albert de Lapradelle. Omaha: Legal Classics Library, 1993.