



**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA
LUIZ OTÁVIO CRUZ DE ALCÂNTARA PEREIRA**

**A REINSERÇÃO ALEMÃ NA POLÍTICA INTERNACIONAL:
UMA ANÁLISE DA ERA ADENAUER SOB A TEORIA DOS JOGOS DE DOIS
NÍVEIS**

Curitiba
2023

LUIZ OTÁVIO CRUZ DE ALCÂNTARA PEREIRA

**A REINSERÇÃO ALEMÃ NA POLÍTICA INTERNACIONAL:
UMA ANÁLISE DA ERA ADENAUER SOB A TEORIA DOS JOGOS DE DOIS
NÍVEIS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Relações
Internacionais do Centro Universitário
Curitiba - Unicuritiba como requisito parcial
à obtenção do título de Graduação.

Orientador: Prof. Rafael Mandagaran Gallo, Dr.

Curitiba

2023

LUIZ OTÁVIO CRUZ DE ALCÂNTARA PEREIRA

**A REINSERÇÃO ALEMÃ NA POLÍTICA INTERNACIONAL:
UMA ANÁLISE DA ERA ADENAUER SOB A TEORIA DOS JOGOS DE DOIS
NÍVEIS**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Graduação e aprovado em sua forma final pelo Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Curitiba.

Curitiba, 26 de novembro de 2023.

Professor e orientador Rafael Mandagaran Gallo, Dr.
Centro Universitário Curitiba

Nome do Professor
Centro Universitário Curitiba

Nome do Professor
Centro Universitário Curitiba

Para minha mãe, que ao me presentear com seu atlas escolar despertou minha paixão irrefreável pelo mundo. E para minha mãe alemã, que me perguntou se eu teria algum uso para o idioma no futuro.

AGRADECIMENTOS

A minha família, por seu apoio incondicional e essencial em cada parte de minha trajetória – espero retribuir, a vocês e ao mundo, todo o amor que recebo. Ao corpo docente da Unicuritiba, que ampliou meus horizontes em termos acadêmicos e aprofundou ainda mais meu fascínio pelas Relações Internacionais. E a meus inseparáveis amigos, que caminham a meu lado em direção ao futuro.

Damit das Mögliche entsteht, muß immer wieder das Unmögliche versucht werden
(HERMANN HESSE, 1960).

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise da política externa da República Federal da Alemanha durante o governo de Konrad Adenauer, mais precisamente nos anos de 1949 a 1957. Utilizando a Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Robert D. Putnam, bem como conceitos relevantes do campo de Análise de Política Externa (tais como as unidades decisórias, teorizadas por Snyder, Bruck e Sapin), e um levantamento bibliográfico para fins de contextualização histórica, será construído um quadro compreensivo dos principais eventos e decisões de política externa da Alemanha Ocidental no período, tendo como questões primárias o elencar da principal unidade decisória interna, os objetivos de política externa alemães, a natureza das negociações e a possibilidade de se aferir qual nível de análise, se o interno ou o externo, foi preponderante para o processo decisório. Conclui-se que a condução da política externa da Alemanha Federal durante o período obteve resultados majoritariamente favoráveis em relação a seu conjunto de objetivos, haja vista que a integração econômica com o Ocidente, um projeto de aliança europeia e a soberania estatal foram atingidas durante o período estudado, sendo a exceção apenas o objetivo da reunificação alemã.

Palavras-chave: Alemanha Ocidental. Konrad Adenauer. Robert Putnam.

ABSTRACT

Die gegenwärtige Abschlussarbeit hat das Ziel, die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland zur Regierungszeit Konrad Adenauers, von 1949 bis 1957 abgeschnitten, zu analysieren. Benutzt wird die von Robert D. Putnam idealisierte Zwei-Ebenen-Spieltheorie, ebenso mit relevante Konzepten im Raum der Außenpolitikanalyse (wie die von Snyder, Bruck und Sapin theorisierte Entscheidungseinheiten) und bibliographische Übersicht für historische Kontextualisierung, um einen umfassenden Rahmen der wichtigsten Ereignissen und Entscheidungen der westdeutschen Außenpolitik der Zeit zu etablieren. Die Hauptfragen dieses Rahmens werden die Erkennung der primären Entscheidungseinheit in Westdeutschland, ihre außenpolitische Ziele, das Wesen der internationalen Verhandlungen und die Möglichkeit, die vorherrschende Ebene der Analyse – ob die innere, oder die äußere – zu identifizieren. Es wird abschließend bemerkt, daß die Führung der westdeutschen Außenpolitik des ausgewählten Zeitraums hat am meisten positive Ergebnisse produziert, weil während der analysierten Zeit wurden die wirtschaftliche Integration mit dem Westen, das Projekt für ein westeuropäische Bündnis und die staatliche Souveranität alle geschafft, und die Wiedervereinigung stand als die einzige Ausnahme der westdeutschen Zielen.

Stichwörter: Westdeutschland. Konrad Adenauer. Robert Putnam.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	HISTÓRICO E PANORAMA DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	12
2.1	CONCEITO E SURGIMENTO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	12
2.1.1	A influência do realismo no desenvolvimento da APE	13
2.2	A GÊNESE DOS PARADIGMAS DA APE.....	16
2.2.1	Snyder, Bruck e Sapin – a política externa como um processo.....	17
2.2.2	Rosenau – níveis de análise e pré-teorias de APE	19
2.2.3	Sprout – racionalidade e a abordagem psicológica na APE.....	22
2.3	O JOGO DE DOIS NÍVEIS	25
2.3.1	A teoria dos jogos	26
2.3.2	Putnam – diplomacia e política doméstica.....	28
3	AS VARIÁVEIS NA POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ: ATORES, INSTITUIÇÕES E EVENTOS HISTÓRICOS	32
3.1	O PERÍODO DE OCUPAÇÃO.....	33
3.2	AS INSTITUIÇÕES ALEMÃS: <i>GRUNDGESETZ, BUNDESTAG E BUNDESKANZLER</i>	37
3.2.1	<i>Grundgesetz</i>, a Lei Fundamental	37
3.2.2	A estrutura governamental alemã.....	39
3.2.3	Konrad Adenauer	43
4	A POLÍTICA EXTERNA DA ERA ADENAUER NO JOGO DE DOIS NÍVEIS.....	47
4.1	A ALEMANHA OCIDENTAL NO CONTEXTO DA GUERRA FRIA: A RELAÇÃO COM OS EUA.....	48
4.1.1	A questão do alinhamento.....	48
4.1.2	Os impactos do Plano Marshall na relação teuto-estadunidense.....	55
4.1.3	As políticas de defesa: o rearmamento, a OTAN e a divisão territorial.....	62
4.2	A ALEMANHA OCIDENTAL E A EUROPA	69
4.2.1	A gênese do movimento de integração europeia	71
4.2.2	O desenvolvimento do projeto europeu e a relação teuto-francesa	74

5	CONCLUSÃO	84
	REFERÊNCIAS.....	89

1. INTRODUÇÃO

A República Federal da Alemanha se encontra em uma posição particularmente interessante no que concerne à Análise de Política Externa, e de fato ao campo das Relações Internacionais como um todo. Sua criação e seu desenvolvimento se deram em meio a um contexto histórico de intensa conturbação e de emergência da política internacional como uma prioridade em escala global – em verdade, pode-se tomar o processo de formação do Estado alemão como um dos principais *loci* da mudança de paradigmas presenciada durante a primeira metade do século XX. Do impacto avassalador das guerras mundiais ao sistema bipolar da Guerra Fria, da dominância dos nacionalismos expansionistas ao lançamento do projeto de integração europeia, e do trauma da dominância dos sanguinários totalitarismos à promoção e manutenção dos Estados democráticos de direito, não é irrazoável afirmar que a Alemanha assumiu, seja por espontânea vontade política (bem ou mal-intencionada) ou pela força das circunstâncias mundiais, um papel fundamental nas transformações da conjuntura internacional nos últimos cento e vinte anos.

E é justamente com a inexorável ligação entre o panorama internacional e a política doméstica alemã que se comprova a utilidade de uma análise da política externa da República Federal, principalmente em seu período inicial de formação e inserção na política mundial. O presente trabalho abarcará o período de 1949, que marca o estabelecimento da Alemanha Ocidental enquanto Estado, até 1957, quando da integração do território do Saar – período inserido no governo do primeiro chanceler alemão e, como será visto, uma das principais figuras da política alemã e europeia de sua época, Konrad Adenauer. O recorte selecionado, por estar circunscrito aos limites de uma monografia, não pretende englobar todas as decisões de política externa do governo alemão, tampouco cobrirá toda a extensão da chamada Era Adenauer, focando ao invés disso nos principais eventos e decisões que marcaram os primeiros anos da República Federal e traçaram o caminho para desenvolvimentos futuros, com destaque para as relações teuto-americanas e teuto-francesas por sua importância relativa na condução da política externa da República de Bonn.

A fim de investigar o processo de formulação de política externa com o devido rigor científico, levando em consideração as relações quase simbióticas entre o doméstico e o internacional, será primariamente utilizada a Teoria dos Jogos de Dois Níveis conforme postulada por Robert D. Putnam, por sua versatilidade e pela

possibilidade de se criar quadros ao mesmo tempo complexos e compreensíveis das negociações de política externa. Além disso, a fim de complementar a construção metodológica e assim se obter uma visão mais profunda do objeto de estudo, serão empregados alguns dos conceitos basilares no campo da Análise de Política Externa, como as unidades decisórias de Richard Snyder, H. W. Bruck e Burton Sapin, a praxeologia e os níveis de análise de James Rosenau e, em caráter subsidiário, os ambientes psicológico e operacional de Margaret e Harold Sprout, lado a lado com um amplo levantamento bibliográfico para a devida contextualização histórica.

Unindo os elementos políticos e históricos e a base metodológica, chega-se aos principais objetivos do trabalho, a saber: definir a figura ou instituição central para o processo de formulação e implementação de política externa da República Federal da Alemanha, as metas que o Estado alemão ocidental perseguia durante o período abarcado, a forma com a qual as unidades decisórias negociavam a obtenção de tais metas com os outros atores internacionais relevantes e a natureza peculiar de cada negociação; identificar se a condução de política externa correspondeu de forma suficiente aos objetivos elencados pelas unidades decisórias, e se houve um nível de análise preponderante nas negociações. Pela investigação de tais questões, se chegará a uma visão das características gerais da política externa da Alemanha Federal no período, bem como do cenário internacional no qual ela se inseriu de maneira geral, fornecendo uma base sólida para análises de períodos subsequentes da história alemã e europeia.

Em virtude da quantidade de camadas do presente estudo, um breve apanhado teórico foi empreendido no primeiro capítulo, apresentando a metodologia e as formas com que fora aplicada na pesquisa como um todo. A seguir, foram elencados os componentes da política externa da Alemanha Federal, desde eventos históricos até instituições governamentais e o próprio texto constitucional, para que seu impacto e funcionamento sejam devidamente compreendidos. Por último, será feita a análise dos eventos em si, passando pelo processo decisório de cada tema-chave e pelo contexto internacional que os moldou. A tarefa é árdua, mas espera-se que os resultados sejam úteis e compreensíveis tanto para o nível introdutório do estudo da Alemanha Federal e da Análise de Política Externa quanto para leitoras e leitores mais familiarizados com o conteúdo abordado.

2. HISTÓRICO E PANORAMA DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Antes de se analisar com afinco as decisões que formaram a política externa alemã, utilizando o recorte histórico selecionado sob o prisma do jogo de dois níveis, convém definir a Análise de Política Externa como campo do conhecimento autônomo dentro das Relações Internacionais, bem como seus principais conceitos e vertentes – notadamente, os que mais solidamente contribuíram para a concepção da Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Robert D. Putnam – e assim consolidar a conexão entre os eventos históricos e a metodologia adotada para analisá-los.

1.1 CONCEITO E SURGIMENTO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A Análise de Política Externa pode ser largamente caracterizada como um conjunto de métodos voltado à compreensão da totalidade de medidas, políticas e iniciativas tomadas por atores internacionais a fim de interagir uns com os outros (BREUNING, 2007, p.5). Partindo de uma definição tão ampla, pode-se encontrar dificuldades em discernir as diferenças epistemológicas entre a APE e o campo das Relações Internacionais como um todo, porém é nítido que suas naturezas diferem significativamente quando se compreende tanto o estopim metodológico que levou ao estabelecimento da Análise de Política Externa como área distinta do restante das RIs quanto suas posteriores particularidades.

A APE se desenvolve como uma subárea própria da ciência internacionalista não apenas por seu foco inicialmente exclusivo na conduta das relações interestatais concretizadas pela tomada de decisões, mas também por seu impulso normativo e prático, consolidado em um conjunto de estudos com o objetivo declarado de servir de guia para o melhoramento de políticas externas (BREUNING, 2007, p. 17). Como a Análise de Política Externa adotou desde sua incipiência a *decisão* como um de seus conceitos de estudo centrais, surge uma natural preocupação da área com a listagem e avaliação do rol das opções de política externa em determinado caso, dentre as quais uma é escolhida e transformada em decisão a ser implementada no plano concreto – e é de tal preocupação que se deriva uma das principais diferenças entre as RIs no geral e a APE em específico. Enquanto a primeira tem como objeto de estudo primário os resultados e impactos (*outcomes*) da política externa, a segunda se concentra em compreender o *processo* pelo qual a política externa se forma e

molda o cenário internacional ao seu redor (ALDEN e ARAN, 2017, p. 3), para isso fazendo uso de critérios analíticos próprios e adequadamente imbuídos de rigor científico.

O foco na política externa como processo, e não como resultado, foi um desenvolvimento notável e, até o surgimento da APE, inédito dentro das Relações Internacionais, por si só já justificando sua existência como ramificação científica. Há de se argumentar que a causa primeira para tal ineditismo reside nos próprios paradigmas que sustentavam as RIs em sua fase inicial, com os quais a Análise de Política Externa tem uma complexa relação: ao mesmo tempo em que as críticas ao estado-da-arte das RIs levaram à reação que fez surgir a APE, muitos dos conceitos e diretrizes então vigentes não seriam abandonados pela nova área, passando ao invés disso por processos de adequação e ressignificação (ALDEN e ARAN, 2017, p. 6).

Tais paradigmas estavam firmemente inseridos na vertente que por décadas dominou o pensamento internacionalista não apenas em termos teóricos, mas também na prática política em si: o realismo (OLIVEIRA, 2018, p. 59). Portanto, a fim de se obter melhor compreensão das nuances das relações entre a Análise de Política Externa e as Relações Internacionais após sua ramificação, é relevante que se faça um breve resumo do significado e importância do realismo para as Relações Internacionais como um todo e para os consequentes desenvolvimentos dentro da APE.

1.1.1 A influência do realismo no desenvolvimento da APE

A escola realista é considerada uma das primeiras a se consolidarem na teorização das Relações Internacionais, já se fazendo presente em contraposição ao idealismo liberal no conjunto de diálogos formativos das RIs conhecido como o Primeiro Grande Debate, entre as décadas de 1930 e 1940 (OLIVEIRA, 2018, p. 68). Em meio às falhas da construção idealista no mundo com as catastróficas guerras mundiais e ao crescente clima de antagonismo bipolar da Guerra Fria (OLIVEIRA, 2018, p. 69), o realismo não apenas foi vencedor do Primeiro Debate, estabelecendo os rumos a serem tomados pelas Relações Internacionais no período subsequente, mas também efetivamente serviu de guia prático para a elaboração das políticas

externas de muitos Estados durante boa parte do século XX (SARFATI, 2005, p. 87-88).

Pode-se descrever os preceitos do realismo no tocante às Relações Internacionais por meio de quatro grandes pressupostos: o papel central dos Estados, tidos como os atores mais importantes em um sistema internacional anárquico sem autoridade central que os fiscalize; a visão do Estado como um ator unitário, ou seja, uma estrutura monolítica que toma decisões de maneira uniforme e com uma só voz, ao invés de um amálgama de componentes internos que nem sempre concordam; a racionalidade do Estado, que sempre toma decisões com base em uma avaliação cautelosa de suas opções e em contraposição com um conjunto coerente de interesses; e por último a atribuição de questões de segurança estatal como as mais importantes preocupações da política internacional (VIOTTI e KAUPI, 2012, p. 39-40).

Como uma explicação puramente conceitual pode inculcar no erro da abstração demasiada, convém explicar a teoria realista com um exemplo pertinente ao presente trabalho. A República Federal da Alemanha, cuja política externa será analisada durante o governo de Konrad Adenauer como objeto de estudo principal a seguir, concluiu seu processo de formação política no ano de 1949, após a promulgação de sua Lei Fundamental (*Grundgesetz*), a eleição de seus primeiros chefes de Estado e de governo e a confirmação do reconhecimento por parte das três potências que ocupavam o território alemão ocidental (KITCHEN, 2012, p. 310-311). A partir deste momento, pode-se dizer que a Alemanha Ocidental se tornou, para todos os propósitos, um Estado capaz de elaborar políticas internas e externas e de interagir no cenário internacional.

Estabelecidas as bases com as quais foi fundado o moderno Estado alemão, pode-se aplicar os quatro pressupostos realistas em um evento proeminente de sua história não apenas para averiguar sua eficácia, mas também para melhor entender as críticas desenvolvidas pelos primeiros teóricos e teóricas da APE em um momento posterior. Para isso, pode-se usar uma frase simples, comum no cotidiano mas também notável por conter muitos elementos do realismo internacionalista em seu núcleo: “A Alemanha Ocidental tornou-se um membro da OTAN em 1955”. O pressuposto mais facilmente notável em primeira análise é evidentemente o do ator unitário: a frase amalgama todas as instituições estatais, agentes governamentais e até mesmo conceitos como o povo e o território em uma única abstração política, a saber, a Alemanha Ocidental. Com tal identificação, o realismo automaticamente

atreia a figura do Estado à ação política internacional, em consonância com o pressuposto da centralidade estatal – A Alemanha Ocidental é o sujeito da oração, o ator que realiza a ação de forma homogênea e inequívoca, e tido como o ponto central das RIs para o realismo.

Ao aprofundar a interpretação da frase, chega-se aos motivos pelos quais, de acordo com a teoria realista, a República Federal da Alemanha escolheria tal caminho como sendo de sua preferência – o ingresso na OTAN seria uma opção racional, escolhida dentre um rol avaliado e julgado conforme sua possibilidade de execução, potenciais custos e benefícios envolvidos e os objetivos que o Estado almeja alcançar (SARFATI, 2005, p.38). A racionalidade do Estado se relaciona proximamente no exemplo citado com o quarto pressuposto realista: a importância da segurança como tema fundamental das Relações Internacionais. Aqui salienta-se o panorama político do momento histórico no qual o Estado alemão ocidental optou por juntar-se à OTAN – delicadamente posicionada no limiar da chamada Cortina de Ferro em meio à hostilidade do sistema bipolar da Guerra Fria, e já ligada por vias econômicas e políticas ao Ocidente, é seguro afirmar que a Alemanha Ocidental viu o ingresso na OTAN e o estreitamento das relações militares com os Estados Unidos como alternativas mais estrategicamente benéficas do que um potencial isolamento do ponto de vista militar (GEPPELT, 2007, p.44-45). Assim, ao considerar racionalmente as opções disponíveis e tomar as devidas preocupações com sua segurança no cenário internacional, “a Alemanha Ocidental se tornou um membro da OTAN em 1955”.

Findo o exemplo por ora, vê-se como tais pressupostos formam a base descritiva do realismo, que os instrumentaliza para formular hipóteses acerca da política internacional, e pela própria admissão dos teóricos realistas não devem ser vistos como uma descrição precisa de sua realidade prática (VIOTTI e KAUPI, 2012, p. 41). E, de fato, alguns aspectos dos pressupostos foram traduzidos com sucesso para a linguagem da APE – em particular as questões concernentes à racionalidade, que virá a se tornar uma ferramenta analítica importante para algumas teorias (BREUNING, 2007, p. 59) e será tratada com maior profundidade em um momento posterior. Contudo, o movimento inicial da Análise de Política Externa foi justamente o questionamento acerca da adequação dos paradigmas realistas mesmo em termos esquemáticos e descritivos, conforme a complexidade da política mundial mostrava

que pontos de partida teóricos demasiadamente reducionistas podiam ser insuficientes para se desenvolver análises profundas (ALDEN e ARAN, 2017, p. 6).

1.2 A GÊNESE DOS PARADIGMAS DA APE

A Análise de Política Externa enquanto subárea do conhecimento consolidou-se definitivamente graças a três grandes trabalhos que, apesar de suas diferentes abordagens analíticas, lograram o resultado comum de expandir os horizontes conceituais da APE e trazer cientificidade ao estudo do processo de tomada de decisão de política externa (HUDSON, 2008, p.13). Os três trabalhos – a saber, a obra de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin; de James N. Rosenau; e de Harold e Margaret Sprout – nortearam virtualmente todos os desenvolvimentos posteriores na Análise de Política Externa e sem menos ênfase na teoria de Robert D. Putnam, razão pela qual os conceitos e tradições por eles inaugurados merecem maior elucidação.

Aqui, uma importante ressalva metodológica deve ser feita: muito embora muitos conceitos das obras paradigmáticas venham a ser usados na análise que o presente trabalho se propõe a fazer, não é com o intuito de diluir o método principal – a saber, a Teoria dos Jogos de Dois Níveis – que tais conceitos são apresentados. Em verdade, como identificar os pressupostos teóricos utilizados por Putnam em seu trabalho se mostra uma tarefa árdua e contraproducente, considerando tanto a relativa sucintez de sua produção teórica quanto a retrospectividade com que tal tarefa seria empreendida, a decisão tomada no presente estudo foi escolher os conceitos que melhor aprofundam e explicam a Teoria dos Jogos de Dois Níveis em relação ao caso alemão da maneira mais coerente e metodologicamente conveniente possível, na tentativa de estabelecer um sólido diálogo entre os trabalhos paradigmáticos da APE, a obra de Putnam e o projeto acadêmico aqui exposto. Ou seja, o conteúdo teórico citado nesta seção será, nas palavras de um dos proeminentes teóricos apresentados a seguir, empregado como “material empírico processado” (ROSENAU, 2006, p. 171) para facilitar a condução do estudo, um conjunto de ferramentas que atuarão como auxiliares à Teoria dos Jogos de Dois Níveis para se compreender a reinserção alemã na política internacional na Era Adenauer.

1.2.1 Snyder, Bruck e Sapin – a política externa como um processo

As principais dúvidas do campo de Análise de Política Externa em relação aos pressupostos realistas repousavam principalmente na caracterização do Estado como um ator unitário e sempre racional. Tal descrição, na visão dos teóricos e teóricas iniciais da APE, acabava por encapsular o Estado em uma “caixa preta”, uma espécie de sistema autopoietico que, embora não sem valor como unidade de análise de *outcomes*, mostra-se conceitualmente insuficiente quando se toma a política externa por um processo (ALDEN e ARAN, 2017, p. 25).

Assim sendo, analistas como Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin se propuseram a “abrir a caixa preta” do Estado e analisar seus componentes internos a fim de compreender o processo de tomada de decisão de política externa. A partir de sua seminal obra originalmente publicada em 1954, *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*, os autores categoricamente desafiaram a noção unitária do Estado conforme proposta pelo realismo internacionalista, assim removendo-o de sua posição como o ponto de partida da elaboração de política externa: o foco, para os três autores, deve repousar no tomador de decisão humano, não em uma entidade abstrata (SNYDER *et al.*, 2002, p.3-4). A guinada antropocêntrica foi fundamental para o enriquecimento da Análise de Política Externa, abrindo um leque de possibilidades de estudo outrora impossível sob o prisma do Estado unitário, e posicionou o elemento humano, singularmente ou em grupos, solidamente no núcleo decisório da política internacional, onde permanece até os dias atuais, do ponto de vista da APE (BREUNING, 2007, p. 164).

A tomada de decisão, conforme entendida por Snyder, Bruck e Sapin, não se dá em um vácuo político sob as únicas influências da racionalidade e do elusivo conceito de “interesse nacional”, como postulavam os realistas (BREUNING, 2007, p. 167). Ao invés disso, o processo de elaboração de políticas externas ocorre no contexto de um “sistema de ação” na qual a chamada *unidade decisória* – definida como o ente composto por tomadores de decisão humanos, que agem sob a égide das instituições estatais em diversos níveis – seleciona um rumo de ação com base em objetivos próprios, determinados pelo meio na qual se inserem (SNYDER *et al.*, 2002, p. 80-81). A unidade decisória, podendo tomar a forma de um ministério de Estado, um gabinete presidencial ou mesmo a figura singular de um líder, se relaciona com as outras unidades em uma complexa rede de interações sob bases hierárquicas,

tendo como maior critério de identificação o tipo de objetivo almejado com a tomada de decisão (SNYDER *et al.*, 2002, p.82-83).

Retornando ao exemplo do ingresso alemão na OTAN, o uso da teoria de Snyder e seus colegas traz novas perspectivas e novas camadas de análise para uma frase anteriormente simplificada. Nota-se que a frase “a Alemanha Ocidental se tornou um membro da OTAN em 1955” utilizada como exemplo, tanto como um comentário cotidiano quanto como um ponto de partida de uma análise das RIs, é razoavelmente verdadeira de um ponto de vista fático e possui seu valor acadêmico sob o prisma dos pressupostos realistas, e sendo assim não deve ser inteiramente rechaçada mesmo após o surgimento dos parâmetros da APE. Porém, o que o realismo consideraria uma ponderação inicial para sua análise da Alemanha durante a Guerra Fria, com suas tradicionais preocupações com as relações de poder e interesses estatais (SARFATI, 2005, p. 88-89), seria deslocado para o final de um estudo de Análise de Política Externa – um *outcome*, cujo processo de formação é digno de estudo para o campo da APE e reduzido pelo realismo a considerações estratégicas e racionais de um ator único.

Assim, utilizando o conceito de unidades decisórias conforme postulado por Snyder e seus colegas, bem como as interações entre elas, substitui-se a frase inicial por afirmações como: “O chanceler Konrad Adenauer julgava conveniente a entrada alemã na OTAN, e articulou com seu governo para colocá-la em prática”, “o governo de coalizão alemão, em consonância com o chefe de governo, advogou pelo ingresso alemão na OTAN e celebrou acordos internacionais com tal intuito”, e enfim “o Parlamento alemão aprovou em votação a entrada do Estado alemão ocidental na OTAN” (GEPPERT, 2007, p. 46-51). Tais frases não anulam em absoluto a proposição realista – ao contrário, a expandem e detalham o processo que se deu para sua formulação, levando em consideração os diferentes tomadores de decisão que agiram em nome do Estado com suas características, objetivos e naturezas particulares. Vale ressaltar que o processo de ingresso da República Federal da Alemanha na Organização do Tratado do Atlântico Norte foi simplificado a título de exemplo, e será tratado com maior profundidade analítica e descritiva nos próximos capítulos.

A visão da política externa como um processo perpetrado por unidades decisórias conforme postulada por Snyder e seus colegas será simplesmente indispensável para a continuidade do presente estudo. Com a devida categorização das unidades decisórias em relação a seus papéis no nível interno e externo, pode-se

chegar a um panorama coeso da política externa alemã no período, facilitando assim a avaliação da importância de cada nível dentro dos parâmetros gerais da teoria de Putnam. Com efeito, pode-se dizer que os conceitos apresentados nesta seção serão as ferramentas mais utilizadas depois da Teoria dos Jogos de Dois Níveis, tal é a fundamentalidade e escopo do trabalho de Snyder, Bruck e Sapin no campo da APE.

1.2.2 Rosenau – níveis de análise e pré-teorias de APE

Ainda que o trabalho de Snyder, Bruck e Sapin tenha se afastado consideravelmente do pressuposto do ator unitário como uma ferramenta válida de análise das decisões políticas internacionais, o Estado como um ente político relevante não seria completamente descartado no campo da APE, mesmo que sua interpretação monolítica e uniforme de outrora tenha sido substituída com firmeza por concepções mais abstratas e intermediárias.

Outro aspecto realista do Estado do qual grande parte dos teóricos e teóricas de Análise de Política Externa prescindiram foi seu inquestionável protagonismo como a única ou principal força-motriz das Relações Internacionais, e por consequência seu enquadramento como o único objeto de estudo viável para análises científicas – ao invés disso, surgiu um novo arcabouço teórico na disciplina, que longe de excluir o Estado, o inseriu em novos contextos tomando o viés processual da política externa como ponto de partida. Tal arcabouço, já consolidado em outros campos científicos, é a divisão de estudo nos chamados *níveis de análise*: recortes conceituais que visam especificar os diferentes campos nos quais a APE pode ser usada para se compreender o processo de decisão de política externa (SINGER, 1961, p. 77-78).

A listagem dos diferentes níveis de análise pode variar conforme as preferências de cada autor e autora, mas há convergências suficientes para manter sua eficácia como critério classificatório. Dentre os níveis de análise mais amplamente difundidos na APE estão: o nível individual, que leva em consideração fatores pessoais e psicológicos dos tomadores de decisão humanos; o nível estatal, com foco em estruturas políticas e burocráticas, regimes de governo e relações institucionais dos Estados; e o nível sistêmico, que analisa as interações interestatais guiadas por diretrizes e costumes próprios, condicionadas por relações de poder e fatores geográficos (BREUNING, 2007, p. 11-13). Nota-se que em todos os níveis citados a figura do Estado é amplamente utilizada, seja como um *locus* de atuação individual,

um conjunto de instituições que operam sob uma mesma égide ou como um membro da sociedade internacional – inclusive, uma leitura mais aprofundada sobre o nível de análise sistêmico revela um forte diálogo com o realismo internacionalista, uma vez que para se discorrer sobre o sistema internacional deve-se recorrer em alguma medida ao pressuposto do ator unitário (SINGER, 1961, p. 81) – e tal permanência da importância conceitual do Estado não é ignorada pela APE. De fato, não é na rejeição do Estado como um objeto de estudo relevante que as duas vertentes das RIs divergem, mas na sua negação como uma “abstração metafísica” que se posiciona como o início e o fim da política externa (SNYDER *et al.*, 2002, p. 75).

É inegável que o emprego dos níveis de análise contribuiu imensamente para a legitimação científica da Análise de Política Externa e a formulação de suas teorias, dialogando com os postulados de Snyder para fornecer as ferramentas com as quais teóricos e teóricas posteriores desenvolveriam suas ideias – e pode-se dizer que dificilmente há confirmação maior da importância dos níveis de análise que o segundo trabalho paradigmático da APE, o artigo *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, de James N. Rosenau.

O artigo de Rosenau, escrito em 1964, preocupa-se principalmente com a base estrutural e com a robustez metodológica das teorias de APE, fornecendo um possível caminho para estudos futuros desenvolverem generalizações aplicáveis sobre a política externa com o rigor científico necessário para a maturidade do campo (HUDSON, 2008, p. 16). Seu objetivo declarado é organizar os diferentes conceitos e componentes utilizados no estudo da política externa a fim de torná-los comparáveis e suficientemente padronizáveis para que se produzam teorias adequadamente fundamentadas a seu respeito, com categorias claramente definidas e critérios rigorosos para descrevê-las (ROSENAU, 2006, p. 171-172) – em outras palavras, Rosenau se dispõe a estabelecer uma pré-teoria de Análise de Política Externa, uma espécie de guia e convite para o desenvolvimento teórico da área.

Os níveis de análise são empregados por Rosenau como o espaço analítico no qual as pré-teorias de APE operam para organizar as variáveis conforme suas *potências relativas*, ou seja, a importância que possuem em relação umas às outras em cada nível de análise (ROSENAU, 2006, p. 173). O autor elenca cinco conjuntos de variáveis e as posiciona em uma escala de potência relativa levando em consideração os recursos físico-geográficos do território e as situações econômicas e políticas dos Estados: assim, as variáveis *individuais, governamentais, sistêmicas, de*

papéis e *societárias* interagem entre si em um Estado classificado como grande ou pequeno, economicamente desenvolvido ou subdesenvolvido, politicamente aberto ou fechado (ROSENAU, 2006, p. 175).

A título de ilustração da pré-teoria de Rosenau, usa-se novamente o exemplo da Alemanha Ocidental no recorte histórico do presente trabalho. Em virtude de seu território relativamente diminuto, sua pujança econômica e a adoção plena do Estado democrático de direito em forma de uma república parlamentarista, pode-se seguramente classificar a República Federal da Alemanha como um Estado pequeno, desenvolvido e aberto, conforme os critérios do autor.

Após tal definição é estabelecida a hierarquia das variáveis: para Rosenau, em Estados pequenos, desenvolvidos e abertos – como é o caso da maioria dos Estados da Europa Ocidental – o conjunto de variáveis que mais possui importância seria o dos papéis, melhor explicado como contendo as posições governamentais de proeminência que conferem legitimidade à política externa. Ou seja, no caso em questão, trata-se das figuras do presidente (*Bundespräsident*), do chanceler (*Bundeskanzler*) e dos ministros de Estado (*Bundesminister*). A seguir viriam os conjuntos sistêmicos, societais, governamentais e individuais, na ordem do conjunto mais importante para o menos importante (ROSENAU, 2006, p. 176). Ou seja, haveria na Alemanha Ocidental um valor maior atribuído ao cargo de chanceler do que à pessoa de Konrad Adenauer em si, ou do que à instituição parlamentar do *Bundestag*, pelo menos no que concerne à formulação de política externa.

Tal ordenação, se tomada como coerente para o presente caso, é útil para se analisar a reinserção alemã na política internacional sob o prisma dos jogos de dois níveis. Uma importância maior alocada aos papéis desempenhados pelos tomadores de decisão a nível interno, ao invés de em seus atributos pessoais ou no meio social no qual se inserem, é uma direção interessante a se tomar para definir o impacto da política nacional alemã em sua projeção externa, e dialoga adequadamente com a teoria de Putnam no que diz respeito ao nível de política doméstica. O destaque nas variáveis sistêmicas, em segundo lugar no *ranking* de Rosenau, é também altamente conveniente, pois possibilita uma avaliação das interações entre os níveis estatal (interno) e sistêmico (externo) no caso alemão com mais equilíbrio.

Contudo, vale lembrar que a proposta de Rosenau é de estabelecer uma pré-teoria, uma fundamentação científica sobre a qual pode-se traçar o caminho analítico. Ou seja, não se pode tomar a ordem de variáveis como uma resposta automática para

as questões levantadas pelo presente trabalho – chegar à conclusão de que foi o nível interno o mais influente na política externa alemã do período, tendo como única justificativa o fato de que as variáveis dos papéis políticos tomam precedência ante aos sistêmicos no esquema de Rosenau, só pode ser classificado como intelectualmente desonesto. O que será feito é o uso pragmático da pré-teoria de Rosenau para se analisar cada nível, a fim de verificar sua veracidade e então chegar às conclusões de forma adequada.

1.2.3 Sprout – racionalidade e a abordagem psicológica na APE

Conforme já estabelecido, uma das grandes inovações que o campo de Análise de Política Externa trouxe para o macrocosmo das Relações Internacionais foi o foco no tomador de decisões humano como o núcleo do processo de criação e implementação de *outcomes*. Tal foco foi solidamente estabelecido pelo trabalho de Snyder, Bruck e Sapin sob a forma da unidade decisória, conforme posta em seu artigo de 1954 – mas foi com o trabalho de Harold e Margaret Sprout que a análise do papel do indivíduo na política externa foi mais vigorosamente aprofundado, em um primeiro movimento de uma série de novos assuntos e abordagens trazidos para a APE.

Notadamente, a contribuição dos Sprout foi incluir pensamentos inspirados pela psicologia e ciência cognitiva para melhor entender como os tomadores de decisões interpretam o mundo e as informações à sua volta para exercerem sua função e produzirem então os *outcomes* de política externa (HUDSON, 2008, p. 15). Antes de descrever com mais detalhes tal desenvolvimento, entretanto, deve-se apresentar a abordagem que foi o principal objeto da crítica de Harold e Margaret Sprout – e que inclusive exerceu grande influência no principal método de análise empregado no presente trabalho, conforme se verá adiante. Tal abordagem, em verdade, consiste em um leque de teorias e métodos distintos com diferentes critérios e requisitos de utilização, mas que por sua natureza e propósito comuns são abarcados no termo guarda-chuva *racionalidade*.

Em termos básicos, a racionalidade pode ser explicada como uma demanda por uma sequência lógica entre os fins almejados e os meios empregados para atingi-los (BREUNING, 2007, p. 3) – sendo que para tal sequência lógica se estabelecer, um ator racional deve ter claro não apenas seu objetivo, mas também as opções disponíveis para o alcançar, as possíveis vantagens e desvantagens de cada uma e

sua aplicabilidade no plano concreto. E são os modelos de escolha racional que o auxiliam a avaliar as variáveis e obter as informações necessárias a fim de preencher esses requisitos, sob o pressuposto de que o ator em questão tomará a decisão tendo em vista o melhor resultado possível com base em seus valores e preferências (DE MESQUITA, 2010, p. 2). Por exemplo, um modelo de escolha racional poderia ter sido empregado no período anterior a 1955 para decidir o futuro da Alemanha Ocidental no que concernia a blocos e alianças militares: tendo como objetivo a preservação de sua segurança e a manutenção de seu poder (que, como visto, eram basicamente os únicos objetivos tomados pelos realistas como plausíveis para se explicar o comportamento de um Estado), o governo alemão analisaria suas opções e as pesaria conforme sua utilidade, custo-benefício e os próprios valores de seu Estado, escolhendo assim o alinhamento com o Ocidente por meio da adesão à OTAN.

A teoria de escolha racional, e os modelos dela derivados, são particularmente atraentes como ferramenta de elaboração de pensamentos dentro das ciências sociais como um todo, pois fornecem arcabouços nos quais se pode procurar afirmações generalizantes e amplamente aplicáveis (ALDEN, 2017, p. 3). Não é por acaso que, como visto anteriormente, a racionalidade foi inserida como um dos pilares do pensamento realista nas RIs e amplamente utilizada como fundamentação das escolhas de *outcomes* em política internacional – afinal, a disposição do realismo internacionalista em se mostrar útil e influente na elaboração prática das decisões estatais não poderia prescindir de modelos universalizantes, pragmáticos e com certo grau de previsibilidade, e o racionalismo oferece o caminho epistemológico ideal para tanto, com seu foco na maximização de ganhos e minimização de perdas com base em interesses de autopreservação (SARFATI, 2005, p. 92-93).

Ainda que a racionalidade seja um conceito notável no campo das RIs e da APE, muitos teóricos e teóricas não tardaram em encontrar problemas com a aplicabilidade e o grau de confiança dos modelos propostos sob sua égide. Em primeiro lugar, nota-se que os métodos racionais de avaliação de opções só podem ser plenamente empregados quando se parte do pressuposto de que todas as informações possíveis sobre as vantagens e desvantagens de tais opções são conhecidas pelos tomadores de decisão – o que, uma vez que se considera as múltiplas unidades decisórias por trás de uma única iniciativa e que cada uma possui um conjunto particular de informações disponíveis, torna-se extremamente improvável (BREUNING, 2007, p. 57). Ademais, mesmo tendo como fundamento um conjunto

idêntico de informações, é razoável pensar que diferentes tomadores de decisão o interpretariam de maneiras distintas, sob influência de suas concepções prévias, experiências e valores, além de interesses políticos e preocupações com a viabilidade das variáveis (BREUNING, 2007, p. 62-63). Ou seja, a teoria da escolha racional pode ser valorosa para o estudo dos processos de tomada de decisão em política externa, mas com a ressalva de que não se deve ignorar fatores irracionais – porém não menos reais – na construção de um sistema teórico.

Se as críticas da APE à racionalidade “fria” de modelos anteriores constataram que há mais a ser analisado do que o critério da utilidade no processo de tomada de decisão, coube a Margaret e Harold Sprout indicar o que poderia preencher tal lacuna. Sua resposta estava no que chamaram de *relação homem-ambiente*, um conjunto de interações entre a percepção do tomador de decisão em relação ao ambiente no qual está inserido, marcada por fatores cognitivos e psicológicos, e a realidade objetiva de tal ambiente, respectivamente denominadas de “ambiente psicológico” e “ambiente operacional” (ALDEN e ARAN, 2017, p. 25-26). Para os autores, o ambiente operacional não é o espaço preponderante na formação das políticas externas mesmo que corresponda à realidade externa ao indivíduo e, por consequência, seja o plano no qual suas ações terão impacto, pois a apreensão da realidade é condicionada pela percepção do indivíduo que formula suas ideias não com base no que ela objetivamente seja, mas com base no que ele acredita que ela seja (HERZ, 1994, p. 76). Dessa forma, há ocasiões nas quais incongruências entre o ambiente operacional e psicológico causam resultados imprevistos indesejados mesmo quando o tomador de decisões avaliou suas opções de forma “racional”, pois sua visão dos fatos não correspondia plenamente com a situação concreta ou mesmo com o ambiente psicológico de outras unidades decisórias envolvidas (HUDSON, 2008, p. 17).

Margaret e Harold Sprout elaboraram uma das críticas mais vorazes à racionalidade dentro da Análise de Política Externa, e seus escritos sobre as interações entre a psicologia e o processo de tomada de decisão inspiraram diversos outros estudos, cujas abordagens vão desde o estudo dos perfis de personalidade dos líderes políticos internacionais até discussões mais amplas sobre os fatores socioeconômicos que influenciam em suas percepções (HUDSON, 2005, p. 10). Porém, como já mencionado, a racionalidade teve um papel importante no desenvolvimento da Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam, e assim a obra dos Sprout será admitidamente a menos utilizada no presente trabalho dentre as três

obras paradigmáticas da APE. Diante disto, deve ser feita uma justificativa para sua inclusão para além do simples preenchimento de páginas na parte introdutória do estudo.

Conforme se verá mais detalhadamente na seção seguinte, a obra de Putnam se insere em uma abordagem específica da teoria da escolha racional: a teoria dos jogos, trazida para o campo da APE em um momento posterior às primeiras críticas à racionalidade feitas por Margaret e Harold Sprout e de certa forma moldada e adaptada como uma resposta a tais críticas – ainda que marginal ou tacitamente, teóricos dos jogos não ignoram questões de percepção dos tomadores de decisão ao desenvolverem suas análises (ALDEN, 2017, p. 7). Dessa forma, é mister adquirir ao menos uma noção fundamental do desenvolvimento da APE no que concerne a estudos aprofundados sobre os tomadores de decisão, já que o foco é compreender a relação entre o nível doméstico e internacional na formação da política externa alemã e é por meio dos indivíduos que representam o Estado que tal relação se manifesta – ademais, há de se argumentar que o aspecto individual dos tomadores de decisão não foi em nada irrelevante para o recorte histórico escolhido no presente estudo, já que não é por acaso que ele é comumente chamado de “Era Adenauer”. Assim, a racionalidade não deixará de nortear os desenvolvimentos posteriores do estudo, mas será adequadamente condicionada e cautelosamente filtrada pelo viés do ambiente psicológico da principal figura da política alemã de seu tempo.

1.3 O JOGO DE DOIS NÍVEIS

Finda a apresentação dos três trabalhos paradigmáticos da APE e a explicação acerca de seus conceitos mais importantes a serem utilizados futuramente, chega o momento de tratar da principal via metodológica do estudo em mãos, sua origem, seus fundamentos e sua aplicabilidade para o estudo da inserção alemã na política internacional pós-Segunda Guerra Mundial. A Teoria dos Jogos de Dois Níveis conforme elaborada por Robert D. Putnam é largamente considerada como um dos desenvolvimentos mais importantes do campo de Análise de Política Externa no que concerne ao estudo de características nacionais e sua relação com o cenário global (HUDSON, 2005, p. 12), e aqui se defenderá que tal importância se dá não apenas pela universalidade de sua aplicação – herança dos modelos de escolha racional, indubitavelmente – mas também por sua versatilidade e compatibilidade com outras

teorias e pré-teorias. Em verdade, o emprego simultâneo dos conceitos das obras anteriormente citadas e da teoria de Putnam no trabalho agora empreendido tem como um de seus objetivos justamente comprovar tal adaptabilidade e a possibilidade de se utilizar algumas das melhores ideias que o campo da APE tem a oferecer sem comprometer a integridade analítica e intelectual da pesquisa.

Contudo, como já se tornou de praxe neste primeiro capítulo, convém uma breve explicação acerca dos fundamentos antes de se tratar da teoria em si, uma vez que alguns de seus pressupostos ainda não foram elucidados. Assim, a seção será iniciada respondendo no que consiste uma teoria dos jogos e porque sua utilização é mais do que adequada no contexto da Análise de Política Externa, e então se partirá para uma análise da obra de Putnam em si.

1.3.1 A teoria dos jogos

Em termos amplos, uma teoria dos jogos é uma proposta de análise de situações sociais que leva em consideração o impacto que decisões interdependentes têm umas sobre as outras e sobre o resultado da situação como um todo (MORROW, 1994, p. 1). Nesta afirmação já se pode observar muitos dos pressupostos que a teoria dos jogos utiliza, bem como a influência clara do racionalismo em sua formação: uma típica situação social (ou seja, um jogo) possui mais de um ator envolvido, sendo que cada ator possui um objetivo a ser alcançado e planos de ação a serem escolhidos conforme suas preferências a fim de atingir tal objetivo. Até aqui tem-se uma repetição dos fundamentos da teoria da escolha racional, porém a teoria dos jogos inova ao adicionar o aspecto interdependente das decisões, postulando que as escolhas, ações e preferências de cada ator se relacionam entre si e alteram a conjuntura do jogo em questão.

Há mais inferências a serem feitas acerca da natureza de um jogo, e novamente se percebe o pano de fundo do racionalismo em cada uma. Para a teoria dos jogos, os atores sempre possuirão uma meta clara a qual almejam, possuem certo grau de liberdade para escolher dentre as opções de ação e o farão sob a crença de que tal escolha os levará ao sucesso (MORROW, 1994, p. 7-8). Ademais, a pluralidade de atores e sua inafastável interdependência em um mesmo jogo tornam o modelo mais complexo: os objetivos de cada ator podem ser mutuamente exclusivos, significando que no caso de um deles ganhar o jogo, o outro necessariamente perderá, no que é

classificado como um *jogo de soma-zero*; se for possível que os objetivos coexistam, o que se tem é uma série de barganhas entre os jogadores na qual cada um toma decisões com base no quão distante do resultado ideal estaria disposto a ir para que o jogo termine de maneira satisfatória, sendo o espectro de resultados desejáveis neste caso denominado de *win-set* (ALDEN e ARAN, 2017, p. 21).

Pelo que foi exposto até agora, não seria irrazoável argumentar que, tendo em vista suas numerosas semelhanças, a teoria dos jogos nada mais seria do que outro modelo de escolha racional, e assim completamente sujeita às críticas feitas por muitas teóricas e teóricos da APE em relação ao racionalismo e ao realismo. E de fato, há uma ligação indiscutível entre a teoria dos jogos e a teoria de escolha racional, tanto em termos conceituais quanto procedimentais – porém, tendo em vista que o emprego da teoria dos jogos em âmbitos políticos nacionais e internacionais amadureceu concomitantemente com as críticas a ele feitas, há desenvolvimentos que refinam e condicionam o uso da racionalidade na teoria dos jogos.

Em primeiro lugar, a teoria dos jogos, ainda que uma abordagem evidentemente matemática para descrever a matriz de problemas e atores em cada situação (ALDEN, 2017, p. 6), não possui cunho calculista em sua descrição da tomada de decisões. Ou seja, teóricos dos jogos não partem do pressuposto de que os jogadores sempre escolherão suas ações com base em cálculos objetivos de utilidade em um processo cognitivo lógico. Ao invés disso, o que a teoria dos jogos se propõe a analisar é como diferentes opções impactam a situação social como um todo levando em conta que os atores agirão com critérios de preferência e limitações distintas – seja qual for o processo cognitivo realizado para se chegar à decisão, o que importa é a importância atribuída por cada ator a suas opções e preferências e como tais atribuições se concretizam no jogo (MORROW, 1994, p. 20).

Na verdade, a teoria dos jogos sequer se preocupa em definir critérios para a escolha dos objetivos, sendo perfeitamente possível haver escolhas racionais (significando a presença de uma conexão lógica entre os meios e os fins) para objetivos tidos como irracionais ou imorais – mesmo que as preferências dos jogadores sejam baseadas em falsas premissas, raciocínios equivocados ou qualquer outro efeito psicológico, o modelo de escolha racional conforme utilizado pela teoria dos jogos ainda é perfeitamente aplicável, e inclusive comporta a existência de diferenças subjetivas entre os jogadores ante à mesma situação ou mesmo de falhas

na obtenção dos resultados ao levar em conta o risco das ações realizadas (MORROW, 1994, p. 21).

Eis então a chave para a versatilidade da teoria dos jogos: ao mesmo tempo em que propõe um arcabouço conceitual lógico e facilmente reproduzível, não ignora fatores não-rationais na construção de seus modelos, o que possibilita a fatoração de comportamentos influenciados por fatores psicológicos ou mesmo externos em seu esquema teórico de acordo com as necessidades e características de cada caso (SHUBIK, 1973, p. 5-6). E foi graças à coexistência entre o rigor lógico de seu esquema e a fluidez temática de suas variáveis que a teoria dos jogos foi implementada com sucesso no campo da Análise de Política Externa, mais notadamente pelo autor cuja obra será finalmente abordada a seguir.

1.3.2 Putnam – diplomacia e política doméstica

O artigo basilar de Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games*, originalmente publicado em 1988, não é uma obra extensa, e tampouco se dispõe a estabelecer uma teoria geral de Análise de Política Externa – o que o autor declara oferecer logo no início de seu trabalho é apenas uma abordagem teórica sobre um assunto específico da APE, a saber, quando e como a política doméstica tem mais influência do que a política externa nas relações internacionais, e quando e como o inverso é verdadeiro (PUTNAM, 1988, p. 427). Mesmo assim, o impacto que o sucinto texto tem sobre o campo acaba por fazer muito mais do que o inicialmente proposto, oferecendo um caminho lógico e claro para se compreender a relação entre os níveis de análise na formação de política externa em cada caso sem ignorar fatores políticos, subjetivos ou sociais, e que viria a ser utilizado de variadas formas e em variados graus por muitos teóricos e teóricas subsequentes (BREUNING, 2007, p. 13-14).

De fato, o resultado talvez inesperadamente logrado por Putnam foi uma resposta a um problema já citado por Rosenau em seus escritos sobre as pré-teorias: o desinteresse mútuo que teóricas e teóricos das relações internacionais e sistemas políticos internos nutrem sobre seus respectivos trabalhos, resultando em uma espécie de desdém no valor que os conceitos de um campo possuem para explicar o outro e na subsequente falta de maturidade nos arcabouços teóricos da política internacional da época (ROSENAU, 2006, p. 180). O jogo de dois níveis de Putnam

constrói uma ponte metodológica entre os dois campos e reconhece a importância no estudo de ambos para uma análise sólida de política externa, entrando definitivamente no núcleo teórico da APE no que concerne ao ambiente doméstico (HAGAN, 1995, p. 117).

Para tanto, Putnam utilizou como um de seus exemplos um jogo no qual a influência tanto do nível interno quanto do externo é notável: uma negociação no âmbito de uma conferência internacional. O quadro inicial que retratou da Quarta Cúpula do G7, na cidade alemã de Bonn, revelava sete das principais potências econômicas do mundo enfrentando um conjunto similar de problemas – a saber, como recuperar a economia ocidental do baque da Primeira Crise do Petróleo de 1973 – mas com mentalidades distintas em termos de soluções, sendo a principal divergência entre a austeridade alemã e japonesa e a dificuldade estadunidense em controlar suas demandas por importação de petróleo (PUTNAM, 1988, p. 427-428).

Se o realismo internacionalista for tomado como relevante para explicar o panorama apresentado, haveria de se dizer que, sendo os Estados envolvidos unitários e detentores de interesses únicos, claros e egoístas, uma rodada de negociações seria virtualmente impossível, já que nenhum Estado comprometeria seu “interesse nacional” monolítico a fim de fazer concessões tão abrangentes de natureza econômica, ainda mais se tratando de atores poderosos no cenário internacional. Contudo, não foi este o resultado da Cúpula observado por Putnam – ao contrário, cada Estado fez importantes concessões necessárias ao andamento da negociação, introduzindo medidas concretamente tomadas no que chama de um exemplo claro de convenção na qual todos os participantes “saíram mais felizes do que quando chegaram” (PUTNAM, 1988, p. 428).

Para o autor, o sucesso da cúpula (não necessariamente em termos de eficácia econômica, mas sim de um jogo com um fim satisfatório para os jogadores) se deu exatamente porque o processo de tomada de decisões de política externa depende da harmonização do nível interno e externo: sem a pressão internacional da negociação, as políticas econômicas prometidas e implementadas pelos Estados do G7 muito provavelmente não o teriam sido apenas no âmbito doméstico, e sem uma minoria dos segmentos da sociedade doméstica interessada em implementá-las, igualmente não teriam sido discutidas e aprovadas em uma reunião internacional. (PUTNAM, 1988, p. 429). Assim, Putnam reitera a importância de se analisar ambos os níveis e reconhecer os fatores que os compõem e moldam seus comportamentos

para então compreender melhor os processos de política internacional com maior profundidade e robustez metodológica (PUTNAM, 1988, p. 430).

O jogo de dois níveis também não ignora o tomador humano de decisões no processo de formulação de política externa. Para Putnam, os líderes políticos assumem o papel de “negociadores-chefe”, gestores dos interesses de grupos internos e externos que devem jogar os dois jogos simultaneamente a fim de obterem sucesso (CONCEIÇÃO-HELDT e MELLO, 2017, p. 3). Tais grupos, no âmbito interno, são igualmente compostos por jogadores/tomadores de decisão e consistem em partidos políticos, representantes de classes e movimentos sociais, legisladores e até mesmo formadores da opinião pública, que devem ser considerados como determinantes no jogo da política interna e assim influentes no jogo externo (PUTNAM, 1988, p. 432). Pode-se argumentar à primeira vista que, em virtude da delicada posição intermediária na qual os líderes se encontram no jogo de dois níveis, o espaço de manobra individual é severamente suprimido em face da dupla pressão exercida sobre os “negociadores-chefe”. Contudo, Putnam argumenta que o contrário ocorre: a confluência das demandas internas e externas em sua figura fazem do tomador de decisões o principal ator estratégico do processo de construção da política externa, sendo os limites a ele impostos ferramentas importantes na consolidação de seu poder de barganha bem como oportunidades para o exercício criativo de suas prerrogativas (MIDLARSKY, 1994, p. 16).

Não é irrazoável traçar paralelos entre os diferentes jogadores no esquema teórico de Putnam e as unidades decisórias de Snyder, Bruck e Sapin, já que em ambas as teorias é marcante a presença de grupos de indivíduos com interesses particulares, conforme visto anteriormente – a diferença fundamental entre as categorias reside nos sistemas de comunicação, bem como na formalização dos critérios e regras que utilizam. Putnam segue fielmente a tradição da teoria dos jogos, incorporando portanto os *win-sets* como um aspecto central de sua teoria: é administrando o conjunto de resultados benéficos aos grupos de interesse externos e internos por meio de negociações sucessivas que os tomadores de decisão jogam o jogo, e é ao encontrar intersecções entre tais conjuntos – ou seja, pontos e objetivos em comum entre a pressão internacional e a demanda doméstica – que os jogadores obtêm a vitória (PUTNAM, 1988, p. 436-437). O tamanho dos *win-sets* em cada nível depende primariamente de três fatores, a saber: as preferências e possíveis coligações entre os jogadores, as instituições políticas envolvidas no âmbito

doméstico e a capacidade estratégica de negociação dos líderes em âmbito internacional, sendo que não há critério *a priori* de determinação do nível mais importante no jogo (CONCEIÇÃO-HELDT e MELLO, 2017, p. 7).

Putnam identifica duas ramificações à importância dos *win-sets* nos jogos de política externa: a primeira é a natural vantagem que *win-sets* maiores possuem sobre menores para se alcançar acordos, e a segunda é que o tamanho relativo dos *win-sets* das demandas domésticas afeta a distribuição de ganhos no âmbito internacional – em conjunto, tais ramificações implicam que ao mesmo tempo em que um amplo leque de condições de vitória pode ser vantajoso para um negociador em níveis internacionais (contanto que esteja demonstrada sua possibilidade de concretizá-las no ambiente doméstico), restrições internas em termo de dificuldade de aprovação do que é negociado podem ser igualmente úteis (PUTNAM, 1988, p. 437-440). Em outras palavras, convém ao tomador de decisões ter espaço de manobra para a negociação internacional, mas um *win-set* demasiadamente amplo pode levar ao entendimento de que o negociador pode e está disposto a aceitar muitos resultados distintos do jogo, nem sempre sendo os mais desejados – uma limitação interna além de seu controle pode restringir o *win-set* de forma a melhorar sua posição e de certa forma filtrar resultados não tão almejavéis com base na impossibilidade de aprovação interna (PUTNAM, 1988, p. 444-445). Tendo o conhecimento do alcance dos *win-sets* em ambos os níveis, o tomador de decisão pode manobrar habilmente pelo espaço interno e externo, empregando a amplitude e as limitações de ambos a depender das necessidades imediatas da negociação e assim permanecendo como o núcleo formativo da política externa mesmo sob pressão sistêmica e institucional.

Em termos conceituais, a obra de Putnam vai muito além do exposto até agora. A presente seção possui apenas caráter introdutório, sendo que mais conceitos serão abordados e o conteúdo já apresentado receberá o devido aprofundamento conforme sua relevância para o estudo de caso. Por enquanto, é suficiente ter uma noção elementar da Teoria do Jogo de Dois Níveis, sua aplicabilidade em conjunto com outras diretrizes propostas pelos trabalhos paradigmáticos da APE e seu valor como um dos arcabouços teóricos mais robustos de estudo da política externa no que concerne a estratégias multinível de formulação de decisões, em uma linguagem coesa, lógica e maleável (MIDLARSKY, 1994, p. 17). Com isso se encerra o apanhado teórico do presente estudo, e se segue adiante com a investigação do caso concreto da Alemanha Ocidental da Era Adenauer.

3. AS VARIÁVEIS NA POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ: ATORES, INSTITUIÇÕES E EVENTOS HISTÓRICOS

Uma vez expostas as principais ferramentas metodológicas utilizadas para a análise do presente trabalho, convém aplicá-las ao panorama histórico da República Federal da Alemanha e, assim, obter uma imagem mais precisa da conjuntura de sua política externa durante o governo de Konrad Adenauer. Inicialmente, deve-se fazer alguns comentários não apenas acerca da pessoa do primeiro chanceler da Alemanha Ocidental, mas também sobre as características institucionais de seu cargo, fatores inseridos na natureza estatal da República Federal que pautaram a condução da política externa e a sequência mais próxima de eventos que levou ao estabelecimento do Estado alemão contemporâneo e ao governo de Adenauer – assim, tanto a interpretação das decisões de política externa quanto os fatores que a influenciaram em um sentido multinível poderão ser compreendidas com mais clareza.

É possível dizer, sem grandes riscos de controvérsia e em antecipação da conclusão do presente trabalho, que, ao menos no que concerne à política externa, o governo de Konrad Adenauer foi em grande parte bem-sucedido. Tal afirmação não tem como objetivo elogiar gratuitamente uma figura histórica ou sequer fazer qualquer tipo de avaliação qualitativa de suas políticas, mas reconhecer a eficácia de muitas das decisões tomadas durante os quatorze primeiros anos de existência da República Federal da Alemanha em relação aos objetivos almejados por suas unidades decisórias – primariamente, a reinserção plena do país na comunidade internacional, com especial atenção para a Europa Ocidental, onde a Alemanha superaria seu estágio de destruição e se poria em igualdade com os demais Estados sob os auspícios da democracia e da cooperação (LAPPENKÜPER, 2008, p.4).

Em outras palavras, é razoável dizer que o governo Adenauer logrou muito do que se propôs a fazer no âmbito internacional, ainda que com muitos percalços – e é justamente tal congruência entre as metas e os resultados efetivos que permite uma análise consistente da política externa do período, pois pode ser considerado uma forte evidência de que, mesmo sem se analisar se o nível mais importante da formulação de política externa foi o interno ou o externo, os jogos acabaram em grande medida por beneficiar os atores alemães, seja no âmbito político ou econômico (BRECHENMACHER, 2010, p.46).

Contudo, conforme se verá adiante com a breve exposição do período de ocupação do território alemão, a presença externa na estruturação política da Alemanha Ocidental foi um fator condicionante de grande expressão desde antes de sua criação como Estado (LAPPENKÜPER, 2008, p.1). Assim, pode-se constatar não apenas uma extraordinária densidade no tema da APE sob o prisma de dois níveis para o objeto de estudo em questão, ou seja, uma ampla gama de eventos e decisões internas e externas que moldaram a realidade política alemã no período, mas mesmo uma certa dificuldade na identificação do nível do qual tais variáveis emergem – os limites entre doméstico e internacional não eram sempre tão claros na incipiente República de Bonn, no que é indubitavelmente uma consequência histórica da ocupação pelos Aliados. Resta saber de que maneira e em qual escopo as unidades decisórias alemãs operavam em tal conjuntura, e se o cenário internacional da Europa no pós-guerra realmente traçava os rumos de sua política externa tão integralmente.

3.1 O PERÍODO DE OCUPAÇÃO: 1945 – 1949

Não se pode compreender o nascimento da República Federal da Alemanha e sua relação com forças externas sem uma noção do período imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial. Os objetivos do resumo a seguir impedem que os eventos sejam abordados com os detalhes e aprofundamento que merecem, mas o principal a ser absorvido com a breve narrativa histórica do período de ocupação é o escopo com o qual o futuro da política externa alemã foi condicionado por potências externas e de que maneira os tomadores de decisão internos reagiram ante a tal condicionamento.

Conforme as tropas dos Aliados marchavam sobre o território alemão, a mentalidade vigente entre os líderes das potências futuramente vencedoras apontava para a necessidade de uma paz tão absoluta e generalizante quanto fora o conflito – ou seja, nenhum resultado aquém da rendição incondicional do governo nacional-socialista, seguida de sua completa dissolução, seria aceitável ao final da guerra (MALZAHN, 1991, p.34-35).

O espírito totalizante da rendição incondicional não teve sua influência interrompida com o fim do conflito. Em verdade, foi após a rendição formal da Alemanha, concretizada pela assinatura do Grande Almirante Karl Dönitz (que por 23 dias exerceu a chefia do derrotado Estado alemão com a morte de Adolf Hitler) que

as potências aliadas de fato demonstraram a amplitude de seus planos. Ao contrário do que ocorreu na Primeira Guerra Mundial, quando à exceção de algumas perdas territoriais e a evidente mudança de regime político o Estado alemão manteve sua existência e integridade, o término da Segunda Guerra Mundial acarretou o fim da Alemanha como uma entidade política *de jure* e *de facto*: partes orientais de seu território foram cedidas diretamente à Polônia e à União Soviética, e o restante foi ocupado pelas quatro potências de maior expressão na guerra, que exerceram o poder político, econômico e militar de forma direta em suas respectivas áreas designadas (KITCHEN, 2012, p. 303).

As quatro potências, a saber, os Estados Unidos, o Reino Unido, a França e a União Soviética, governaram a Alemanha seguindo princípios similares – uma diretriz militar estadunidense elencou as prioridades administrativas com foco na desnazificação, desmilitarização e no desarmamento, o que naturalmente implicava restringir o exercício político e reforçar vigorosamente o controle militar da região (GIMBEL, 1968, p. 2) – mas não sem forte condicionamento das crescentes tensões políticas que viriam a marcar o restante do século XX. A própria divisão do território alemão entre as potências fora fortemente debatida no período que antecede o final da guerra e foi concretizada com uma série de manobras diplomáticas, compromissos e considerações estratégicas: a França e a União Soviética, mais fragilizadas economicamente, almejavam acesso direto às regiões industriais do Ruhr e da Renânia para impulsionar sua recuperação, enquanto os Aliados anglo-saxões priorizavam a coesão dos territórios sob seu comando a fim de conter um futuro avanço soviético (GEPPERT, 2007, p.2-3). De fato, a discrepância na postura dos Aliados em relação ao pós-guerra na Alemanha deixou claro que o espírito de colaboração e diálogo necessário para levá-los à vitória não teria preponderância sobre as rivalidades europeias e o antagonismo cada vez mais acentuado entre o capitalismo ocidental e o socialismo soviético, e pode-se mesmo dizer que as questões alemãs de 1945 em diante colaboraram para o estabelecimento e intensificação da dicotomia política da Guerra Fria (GEPPERT, 2007, p. 5).

Mesmo assim, havia um ponto de concordância entre as quatro potências ocupantes: deles era o poder de decidir o futuro da Alemanha, como povo, como sociedade e como Estado, ainda que houvesse eventuais discordâncias quanto ao uso desse poder. Um evento ilustrativo de tal sentimento foi a basilar Conferência de Potsdam, composta pelos governos do Reino Unido, dos EUA e da URSS: ao mesmo

tempo em que as três potências demonstravam sinais de cooperação ao declarar em uníssono que as regiões ocupadas deveriam ser tratadas como uma única economia, assim estabelecendo as bases para sua reconstrução política (GIMBEL, 1968, p.15-16), a polarização já se faria sensível com a posterior implementação de políticas econômicas aos moldes soviéticos na parte oriental (BRECHENMACHER, 2010, p. 13) e com a recusa da França – que aderiu retroativamente à Conferência após sua exclusão das negociações – a cumprir plenamente o que se havia decidido, mais especificamente no tocante à organização administrativa e à distribuição do território (GIMBEL, 1968, p.17).

Como se pode imaginar, a divisão do território alemão não apenas em termos políticos, mas também ideológicos influenciou largamente questões de planejamento econômico e alinhamento internacional dos Estados nascidos das zonas de ocupação: a visão das zonas britânica, estadunidense e francesa como uma economia única, conforme estipulada pela Conferência de Potsdam, ofereceu respaldo para a adoção de uma economia de mercado capitalista pela futura República Federal da Alemanha, em uma iniciativa que teve início antes mesmo de seu surgimento oficial com as reformas monetárias de Ludwig Erhard, Diretor de Economia do Conselho Econômico Bizonal – sendo a “bi-zona” a união das zonas dos Estados Unidos e Reino Unido, entidade substituída pela “tri-zona” após a adesão francesa (GEPPERT, 2007, p.24-25).

Outro fator de grande importância para o estabelecimento da economia alemã ocidental no período foi o Plano Marshall, medida implementada pelo governo dos Estados Unidos a fim de facilitar a recuperação econômica mundial pós-1945. Naturalmente pensado com fins estratégicos de fortalecer Estados capitalistas, o Plano Marshall se concentrou na Europa Ocidental, oferecendo crédito para o financiamento de políticas-chave para a reconstrução de economias de mercado (BRECHENMACHER, 2010, p.15). A “bi-zona” anglo-americana foi uma importante recipiente dos recursos fornecidos pelo Plano Marshall, como seria a República de Bonn, que ao se beneficiar do crédito para impulsionar sua economia interna consolidou sua posição como uma parceira dos Estados Unidos – consideração vital para a política estadunidense na Europa (GIMBEL, 1968, p. 151).

Não foi apenas no plano econômico que as potências ocupantes exerceram seu poder pleno sobre o território alemão: também no âmbito político-jurídico, a presença e mentalidade externas foram os princípios norteadores para a Alemanha,

por um período até subsequente ao período de ocupação. Em primeiro lugar, e em um sentido mais óbvio, as divisões territoriais das zonas de ocupação acabaram por definir os territórios dos futuros Estados alemães – sendo o processo de obtenção da integridade territorial para a Alemanha Ocidental mais dificultoso devido à política francesa de ocupação, conforme se verá adiante – mas até na estruturação interna da nascente República de Bonn os Aliados ocidentais agiram imperativamente: foi após a Conferência das Seis Potências de Londres, reunião de autoridades britânicas, estadunidenses, francesas e dos Estados do Benelux realizada em 1948, que o desejo de construir um Estado alemão federal e democrático foi formalizado, lançando as bases para a convocação de uma Assembleia Constituinte e a promulgação da Lei Fundamental Alemã, a *Grundgesetz* (KLEIN, 2014, p. 10). Ou seja, o próprio estabelecimento do sistema de governo e do ordenamento jurídico da Alemanha Ocidental partiu de uma iniciativa externa, fato impossível de ser ignorado quando da análise multinível de sua política externa após 1949.

Eis, portanto, o principal ponto a ser absorvido com o breve apanhado histórico sobre o período de ocupação: as potências ocupantes, na condição de vencedoras absolutas da guerra, viam como seu direito o poder de conduzir e reestruturar a realidade político-social da Alemanha, e assim o fizeram apesar das divergências em objetivos e prioridades eventualmente presentes em suas pautas. Naturalmente, os atores políticos e sociais alemães não estavam inertes durante todo o período – em verdade, foi com a cooperação de figuras importantes no cenário da Alemanha no pós-guerra que as potências ocupantes puderam tão plenamente implementar seus planos, principalmente no que concerne às extremamente necessárias iniciativas de crescimento econômico, como exemplificado pela união entre os recursos do Plano Marshall e as políticas de reforma de Ludwig Erhard (GEPPERT, 2007, p. 26).

Ainda que haja diversos outros pontos notáveis a serem analisados de um ponto de vista histórico no período de ocupação – e eventuais retornos aos anos entre 1945 e 1949 serão necessários no decorrer do trabalho a fim de se compreender outras matérias por enquanto não mencionadas – o foco aqui reside nos fatores preponderantes sobre a política externa durante o governo de Konrad Adenauer, e portanto a adequada atenção deve também ser dirigida aos elementos institucionais do Estado alemão que a influência externa contribuiu para moldar.

3.2 AS INSTITUIÇÕES ALEMÃS: *GRUNDGESETZ*, *BUNDESTAG* E *BUNDESKANZLER*

Já foi suficientemente estabelecido na seção anterior que a formação da Alemanha Ocidental enquanto Estado foi grandemente influenciada pelas maiores potências Aliadas, tanto em um âmbito interno quanto externo. Porém, a construção dos componentes e instituições de tal Estado foram marcadamente alemãs, tanto em um sentido de identidade das figuras que a concretizaram quanto da tradição política que a pautou. A presente seção terá como ponto central uma investigação dos maiores produtos do processo de consolidação da República Federal, bem como do perfil político e pessoal do chanceler Konrad Adenauer, e como suas características e desenvolvimento histórico possibilitaram e engrandeceram sua importância para a formulação da política externa alemã, tanto na Era Adenauer quanto em governos posteriores.

3.2.1 *Grundgesetz*, a Lei Fundamental

A Lei Fundamental alemã, principal documento do ordenamento jurídico da República Federal e testamento de sua formação política, é notável por sua inequívoca preocupação com a posição do Estado alemão ocidental no panorama internacional: similarmente à Constituição Federal brasileira e em contraste com grande parte dos textos constitucionais do restante do mundo, a *Grundgesetz* estabelece princípios e diretrizes explícitos para a condução da política externa, sendo o conteúdo e implicações de tais princípios de grande importância analítica para o presente trabalho.

Pode-se reunir as preocupações norteadoras da política externa alemã conforme contidas na Lei Fundamental em quatro grandes pontos, a saber: a manutenção da paz e proibição de guerras ofensivas; a disposição em se engajar na cooperação internacional; o respeito e promoção dos direitos humanos, e o reestabelecimento da unidade alemã (BIERLING, 1999, p.9).

As prioridades e objetivos da República Federal da Alemanha são elencadas já no preâmbulo da Lei Fundamental, onde se pode ler acerca da disposição do “povo alemão” em “servir à paz mundial” no contexto de uma “Europa unida” (ALEMANHA, 1949, tradução nossa). Ademais, e em contraste com as constituições do Império

Alemão e da República de Weimar, seus primeiros artigos se dedicam unicamente a elencar as garantias do novo ordenamento jurídico aos direitos humanos e fundamentais, uma característica notável que espelha a preocupação do constituinte de Bonn em formalizar ao máximo o Estado democrático de direito, visando se distanciar das atrocidades cometidas com o respaldo da lei pelo regime nazista (BRECHENMACHER, 2010, p. 29).

Não é trabalhoso perceber que tais pontos se encaixam com perfeita adequação às grandes áreas da política externa alemã a serem abordadas por este trabalho – o contexto europeu do pós-guerra e a intensificação da busca por unidade no continente oferecem um pano de fundo elucidativo para o ponto da manutenção da paz e da cooperação internacional, bem como a política alemã de apoio e coordenação com o Ocidente sob a liderança dos Estados Unidos.

Já a relação com o bloco socialista da Europa Oriental, e mais notadamente com a contraparte da República Federal da Alemanha, a firmemente orientada para o leste República Democrática Alemã, assume ares de velada hostilidade com o ponto acerca da unidade nacional. O pressuposto de uma eventual reunificação foi inclusive contemplado por meio de artigos da Lei Fundamental, onde se lê que a *Grundgesetz* terá plena validade em regiões que venham a integrar a República Federal – há ainda a previsão da temporariedade do próprio texto constitucional, que deixará de ter efeitos quando o povo alemão unido optar por uma nova Constituição (BIERLING, 1999, p. 17).

Conforme se verá adiante, quando da efetiva análise da política externa de Adenauer, as diretrizes constitucionais para o comportamento alemão no âmbito mundial foram observadas desde o princípio, aliadas a considerações estratégicas e condicionadas ao jogo multinível para pautar as grandes decisões feitas pelos atores relevantes. Seria possível argumentar que o estabelecimento de princípios norteadores básicos já na Constituição de um Estado haveria de limitar suas opções e seu poder de barganha na condução de política externa – afinal, se a *Grundgesetz* promete a atuação da República Federal no contexto de uma Europa unida, por exemplo, é de se esperar que políticas isolacionistas em termos do papel alemão no continente venham a ser impraticáveis e, de certa forma, inconstitucionais. Porém, conforme visto anteriormente, a própria teoria de Putnam esclarece que há casos nos quais limitações domésticas podem ser benéficas para a negociação internacional: um *win-set* condicionado por um texto constitucional confere à unidade decisória

respaldo suficiente para não aceitar termos indesejáveis ou se colocar em situações sem saída em termos políticos (PUTNAM, 1988, p. 440). Naturalmente, as diretrizes constitucionais de política externa podem ser empregadas de forma estratégica e menos literal, e não seria irrazoável dizer que efetivamente o foram durante o governo de Konrad Adenauer.

Além da exposição dos critérios axiológicos da política externa alemã, a *Grundgesetz* também fornece as bases jurídicas para os órgãos e cargos estatais enquanto unidades decisórias legítimas – ponto crucial para a análise, se o *ranking* dos conjuntos de variáveis de Rosenau, onde as posições governamentais têm precedência sobre personalidades individuais ou outros fatores sociais, for tido como coerente para o quadro alemão. O constituinte de 1949, como é próprio e comum entre Estados democráticos de direito, reconheceu a divisão de competências entre os diferentes órgãos estatais no que concerne à política externa, e o fez tanto no eixo horizontal, entre os órgãos do governo federal, quanto no vertical, da relação entre a União e os governos estaduais (BIERLING, 1999, p. 21). Para os propósitos deste trabalho, somente o primeiro eixo será analisado, a fim de se identificar o grau e o modo com o qual as unidades decisórias interagem e moldam a política externa da Alemanha.

3.2.2 A estrutura governamental alemã

É seguro dizer que a República Federal da Alemanha foi idealizada tanto pelas proeminentes figuras alemãs quanto pelas potências ocupantes como uma quebra de paradigma na tradição política do país. Tanto em termos de política doméstica quanto internacional, as mudanças institucionais na Alemanha e uma forte memória histórica profundamente enraizada na consciência coletiva atuaram em uma relação simbiótica para formar a conjuntura sociopolítica da Alemanha Ocidental (BANCHOFF, 1999, p.3) – o novo Estado, desde o princípio, foi estruturado para que os erros e excessos das entidades políticas que o antecederam fossem evitados: o prussianismo autocrático do Império Alemão, a fragilidade institucional da República de Weimar e a brutalidade genocida do regime nacional-socialista fizeram profundas marcas no espírito político e social alemão e impuseram a necessidade de um delicado equilíbrio de forças no nascente arcabouço estatal (BANCHOFF, 1999, p. 44-45).

Naturalmente, a maior cicatriz deixada no tecido social e institucional alemão foi a violência extrema do totalitarismo nazista, e foram portanto seus impactos os que a República Federal mais veementemente trabalhou para superar. Em verdade, é em tal quesito que a cultura política da Alemanha no pós-guerra exhibe uma de suas características mais notáveis: ao invés de uma dissociação indiferente do vergonhoso passado, postura infelizmente comum em muitos Estados perpetradores de atrocidades, na Alemanha Ocidental optou-se por um tortuoso processo de “internalização” do sombrio legado nacional-socialista (SCHWELLING, 2007, p. 102), no qual se reconhecem os erros em arrependimento e se chega a termos com o desenvolvimento histórico do país, culminando em uma construção institucional norteada pela mais profunda aversão ao nazismo e pelo mais profundo desejo de evita-lo novamente.

Para tanto, o caminho trilhado pelos dirigentes pré- e pós-1949 foi a criação e manutenção de um Estado democrático, na forma de uma república parlamentarista e federal, firmemente inserido nos moldes liberais europeus – porém, com determinadas particularidades advindas do desenrolar histórico da Alemanha enquanto Estado, vitais para se garantir a governança e, por natural consequência, a condução da política externa.

Uma das principais preocupações quando da fundação da República Federal foi a definição, limitação e controle do poder político, razão pela qual a estruturação do novo Estado nos moldes federalistas foi uma decisão de tão grande destaque. Aqui se nota claramente não apenas a influência histórica negativa dos Estados alemães anteriores, mas também a explícita visão das potências ocupantes, que desde antes de 1949 viam nas autoridades regionais os melhores veículos para governança e não tinham entre seus interesses a existência de um Estado centralizado na Alemanha (BRECHENMACHER, 2010, p.30-31). A diferenciação entre a União (*Bund*) e os governos estatais (*Bundesländer*) foi pensada como uma garantia adicional da separação de poderes, dividindo competências para ao mesmo tempo preservar o sistema de pesos e contrapesos e promover a cooperação política (BRECHENMACHER, 2010, p. 32). Em relação à política externa, embora a dominância do governo federal esteja expressa no ordenamento jurídico alemão, as *Bundesländer* possuem certas prerrogativas próprias: sua representação por meio do *Bundesrat*, câmara que compõe o Parlamento alemão juntamente do *Bundestag*, lhes confere certa participação na política externa nacional, mas também há precedentes

históricos para que uma única *Bundesland* firme tratados internacionais por conta própria e mesmo se torne membro de organizações internacionais, quando tais atos não vão de encontro direto às políticas da União (BIERLING, 1999, p. 22-23).

Mesmo com a influência forte e digna de estudo do federalismo na política externa alemã, o foco permanece nas estruturas nacionais de governo, e em tal área também se vê mudanças significativas em relação ao passado político do país que possibilitaram a condução da política externa da República Federal da forma como foi feita. Com efeito, no que concerne à política externa, o ordenamento jurídico e a estrutura estatal alemã são claros ao estipular quais órgãos e cargos possuem maior papel e poder decisório e é em tais instituições que se verifica as maiores alterações históricas.

O *Bundestag*, principal câmara do parlamento alemão e base para a composição do governo federal, possui um papel eminentemente coadjuvante na política externa – cabe a ele a aprovação de tratados internacionais para sua inserção plena no ordenamento alemão e declarar o estado de defesa, mas não é prerrogativa parlamentar propor, negociar ou ratificar tratados (BIERLING, 1999, p. 28). A secundariedade do *Bundestag* em assuntos internacionais com relação ao Poder Executivo, mesmo que possa parecer antitética com a proposta de uma república parlamentarista, não significa que o órgão não possua uma notável influência indireta nas decisões de política externa, pois seus poderes de controle e aprovação do orçamento federal podem condicionar ou mesmo impossibilitar certas medidas governamentais, principalmente no que tange ao financiamento das Forças Armadas ou políticas de concessão de crédito exterior (HELLMANN, 2006, p.53).

Ainda menos decisiva no âmbito de política externa, e da política alemã de forma geral, é a figura do presidente federal (*Bundespräsident*), relegada a um papel cerimonial e simbólico de representante do povo alemão e detentor de certos poderes de emergência somente em situações extraordinárias (HELLMANN, 2006, p. 52). Tal escolha do constituinte de 1949 é um claro reflexo da memória histórica alemã, mais precisamente no que alude à República de Weimar, onde o *Bundespräsident* era eleito por voto popular (na República Federal sua eleição é feita pela *Bundesversammlung*, órgão composto por uma metade de parlamentares do *Bundestag* e outra metade de membros dos parlamentos estaduais) e podia governar com amplos poderes sem consentimento parlamentar em estados de emergência – ocorrência frequente nos tempos de instabilidade política, econômica e social do período entreguerras. De fato,

fora graças à mistura de autoritarismo legalmente respaldado e fraqueza política que o ancião marechal e Presidente do Reich Paul von Hindenburg dissolveu o parlamento alemão e conferiu a chancelaria a Adolf Hitler, juntamente com os poderes necessários para a instauração do regime nazista em 1933 (KITCHEN, 2012, p. 231-232). Era, portanto, natural que os dirigentes da República Federal almejassem limitar as prerrogativas da presidência.

A figura do chanceler federal, o *Bundeskanzler*, recebeu tratamento contrário à da presidência. Se o cargo de chefe de Estado fora significativamente reduzido em termos de poderes em comparação com a República de Weimar, a chefia do governo alemão viu suas prerrogativas e capacidades amplamente reforçadas, de forma a melhor garantir a estabilidade e a governabilidade políticas – a chancelaria da República Federal, ao contrário do Estado republicano anterior, é virtualmente independente da presidência e tem liberdade para nomear ministros e compor seu gabinete (GEPPERT, 2007, p. 14). Tais competências fazem com que o *Bundeskanzler* seja efetivamente o condutor da política alemã, e mesmo que sua influência esteja controlada e restrita pela estrutura institucional e pelo ordenamento jurídico para que se evitem autoritarismos, não é incomum que a literatura política alemã veja na figura da chefia do Executivo a principal engrenagem do aparato estatal da República de Bonn, caracterizando seu protagonismo no sistema político com o termo “democracia chancelar”, a *Kanzlerdemokratie* (SCHENKE, 2015, p. 1009).

Em termos de política externa, é o *Bundeskanzler* a principal unidade decisória do Estado alemão. As características constitucionais e políticas do cargo conferem um robusto arcabouço decisório e amplo espaço para que o estilo de governança pessoal de seu ocupante influa sobre a posição alemã no palco mundial – tal autonomia, longe de ser exercida apesar do sistema político democrático e parlamentarista da República Federal, é ao invés disso por ele garantida (KORTE, 2007, p. 204), em um claro exemplo de como restrições formais e legais podem conferir espaço de manobra para entes políticos hábeis.

Na análise da chancelaria federal no que tange à política externa, pode-se notar a congruência da estrutura estatal alemã com a hierarquia pré-teórica de Rosenau, além de com o conceito de unidade decisória do grupo liderado por Snyder e com o esquema de jogo multinível de Putnam – mas há ainda o aspecto pessoal e psicológico a ser analisado, e aqui se vê a verdadeira e notável influência do indivíduo cujo nome marcou todo o período estudado no presente trabalho. Passa-se então a

comentar a trajetória e características políticas de Konrad Adenauer, e porque sua presença foi tão marcante para a formação do posicionamento alemão no cenário internacional.

3.2.3 Konrad Adenauer

A magnitude da influência do primeiro chanceler da República Federal da Alemanha no recomeço político do país é motivo de debate: não é surpreendente que uma figura tão proeminente seja agraciada com exageros narrativos em seu legado, e é certo que seu sucesso pessoal como chefe de governo se deu somente em conjunto com as profundas tendências sociopolíticas e institucionais alemãs, de forma que não se pode dizer que Adenauer foi o único ou o principal fator de reconstrução da Alemanha enquanto Estado (GEPPELT, 2007, p. 15). Porém, é inegável que seu governo, e sua própria pessoa, foram fundamentais para o estabelecimento dos rumos políticos alemães, contribuindo grandemente para a fundação e a estabilidade de uma democracia, uma matriz econômica e uma estrutura estatal – não é por acaso que a própria noção de *Kanzlerdemokratie*, a vida política alemã centrada na chancelaria, tem como seu maior expoente o governo de Adenauer, e perde sua expressão de forma significativa em governos subsequentes (SCHENKE, 2015, p.1018).

O jurista, cientista político e historiador Arnulf Baring produziu uma importante obra acerca da política do primeiro chanceler federal, ainda que tenha sido posteriormente reconhecido e criticado como um dos autores aderentes à visão exacerbada da importância do primeiro *Bundeskanzler* – sua famosa frase, “no princípio havia Adenauer”, utilizada no começo de sua obra sobre política externa no contexto da *Kanzlerdemokratie*, demonstra tal postura de forma inequívoca (BARING, 1969, p.1). Contudo, ainda que se possa dizer que Baring tenha errado quanto à proporção bíblica dos feitos de Adenauer, sua caracterização dos modos com os quais o político obteve tal posição de destaque é digna de nota.

Ainda na primeira página de seu livro “*Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie*”, Baring sustenta que alguns dos principais fatores responsáveis pelo desenvolvimento político de Adenauer e de sua elevação para a posição de líder foram sua habilidade de trabalhar no plano de fundo e de criar conexões diplomáticas: já durante o período de ocupação, Adenauer fez uso de seu cargo de presidente da Assembleia Parlamentar, instituição provisória que reunia dirigentes internos alemães

a fim de planejar o estabelecimento da Lei Fundamental, para criar canais de comunicação com as potências ocupantes, efetivamente se tornando a principal voz da Alemanha em relação ao exterior (BARING, 1969, p.1-2). E de fato, enquanto os demais membros da Assembleia encontravam seus *loci* de representação nos governos locais, e em nome deles auxiliavam na elaboração da *Grundgesetz*, Adenauer dialogava com autoridades britânicas e estadunidenses, administrando suas demandas em nome da nascente entidade política alemã e conquistando espaço de manobra para a gradual obtenção da autonomia política das regiões ocupadas – e, por uma conveniente consequência, também aumentando seu prestígio pessoal e sua autoridade ante os demais políticos alemães (BRECHENMACHER, 2010, p.20-21).

A manutenção de um clima amistoso com os dirigentes das potências ocupantes perseverou mesmo após 1949, quando Adenauer foi eleito para o cargo de chefe do primeiro governo da República Federal. Pelo estatuto de ocupação, Bonn não estava livre para formular sua política externa, e todos os assuntos internacionais da Alemanha Ocidental se encontravam sob a responsabilidade de três alto-comissários: o estadunidense John McCloy, o britânico George Robertson e o francês André François-Poncet, com quem o *Bundeskanzler* procurou e obteve boas relações a fim de coordenar os esforços internos e externos de sua política e lentamente obter de forma plena a tão esperada soberania alemã dentro do sistema estabelecido pelo Ocidente – o que efetivamente ocorreu em 1955 quando da entrada alemã na OTAN (SCHUKRAFT, 2002, p. 14).

É interessante notar como a trajetória de Konrad Adenauer na política nacional foi marcada desde o princípio por uma inexorável ligação entre o nível doméstico e o externo. O panorama do período de ocupação, conforme já visto, tornava tênue a linha que separava os dois níveis, e não há irrealismo na afirmação de que foi a hábil movimentação de Adenauer entre o nacional e o internacional, em meio às condições desafiadoras da Alemanha no pós-guerra e às tensões inerentes em uma ocupação estrangeira, que alavancaram sua carreira mesmo tendo em conta sua idade avançada. Seu estilo de governo pragmático e paciente, porém assertivo, favorecia a reinserção de uma Alemanha arrasada e arrependida no palco mundial justamente pelo foco na cooperação internacional – sendo talvez o maior objetivo externo de Adenauer a integração europeia (ERDMANN, 1988, p.314) – com uma postura ao mesmo tempo disposta a negociar concessões e fazer seus interesses serem ouvidos.

Naturalmente, a aprovação do primeiro *Bundeskanzler* não era unânime, notadamente no que concernia à sua política externa: a atitude conciliadora de Adenauer em relação às potências ocidentais enfrentou críticas de seus contemporâneos preocupados com a recém-obtida e mesmo assim ainda não plena soberania nacional, que inclusive atribuíram ao chefe de governo a alcunha de “chanceler dos Aliados” (LAPPENKÜPER, 2008, p. 6).

Se a postura simpática à integração com o Ocidente, tanto no tocante ao sistema mundial capitalista liderado pelos EUA quanto aos sentimentos de unidade europeia, foram opiniões pessoais de Adenauer traduzidas em tendências da política externa de seu governo, também o foi sua franca despreocupação com os territórios orientais alemães, na forma das regiões diretamente cedidas à administração polonesa e soviética (a Silésia, a Pomerânia Oriental e a Prússia, principalmente) e da República Democrática Alemã. Adenauer era um firme adepto da visão de mundo comum à intersecção de sua região, classe social e religião: como um oriundo da Renânia, importante região econômica no oeste da Alemanha, de família burguesa e católica, o chanceler assumia sua estranheza com tudo pertencente à Alemanha Oriental, e via na aristocrática, militarista e agrária Prússia o núcleo dos principais problemas que assolaram seu país. Tais influências – pode-se dizer que componentes do ambiente psicológico de Konrad Adenauer, para retomar o conceito dos Sprout – foram indubitavelmente resultante das profundas diferenças culturais e rivalidades históricas das diferentes regiões da Alemanha, e marcavam não apenas sua proximidade com a Europa Ocidental e predominantemente católica, mas também faziam com que a pressão pela reunificação não fosse tão fortemente sentida pelo chanceler, condicionando assim sua posição ante ao bloco oriental (GEPPERT, 2007, p. 36).

Mesmo sendo um produto de sua cultura local, ou talvez justamente por isso, o escopo das prioridades políticas de Adenauer estava longe de ser regionalista, e na verdade, a forte inclinação à política externa se fez presente durante todo o seu governo. O chanceler via a influência das potências ocupantes no âmbito internacional como uma limitação da soberania alemã no âmbito interno – o estatuto de ocupação, que regulava as leis alemãs mesmo depois de 1949, proibiu o estabelecimento de um Ministério das Relações Exteriores até sua revisão em 1951, quando o próprio *Bundeskanzler* assumiu o cargo recém-criado (BRECHENMACHER, 2010, p. 60) – e mesmo tendo se alinhado com o Ocidente em diversas questões estratégicas, o

chanceler considerava a autonomia decisória da Alemanha Ocidental em termos internacionais como um imperativo (BARING, 1969, p.12-13).

Se é verdade que o modelo de Estado da Alemanha Ocidental ofereceu a estabilidade necessária para a formulação de políticas robustas e que as mudanças institucionais no cargo de chanceler ampliaram o escopo de suas atividades e prerrogativas, se pode afirmar com segurança que tais vantagens não seriam tão plenamente utilizadas por um indivíduo menos politicamente desenvolvido que Konrad Adenauer. Ainda que seu nome não tenha sido unanimemente aclamado quando da primeira eleição federal – a concorrência era tal que Adenauer vencera com apenas um voto garantindo sua maioria (ERDMANN, 1988, p. 313) – e portanto que seu sucesso como *Bundeskanzler* tenha estado longe de ser uma certeza em 1949, a soma de sua capacidade pessoal como articulador político e as circunstâncias sociais nacionais e internacionais da época permitiram que a República de Bonn não apenas preservasse sua existência como Estado, mas também lograsse projetos de projeção de poder político e econômico com o apoio estadunidense e com sua inserção no centro da iniciativa de integração europeia.

Assim, feito o levantamento teórico de Análise de Política Externa e dos principais atores e componentes que compuseram o panorama político da República Federal da Alemanha quando de sua fundação, finalmente se passa à análise da política externa de Adenauer em si, que abará todo o restante do presente trabalho. Uma análise mais completa do impacto que o chanceler e as instituições da República Federal da Alemanha tiveram no desenrolar das decisões internacionais estará presente no próximo capítulo, bem como a aplicação aprofundada dos conceitos teóricos de APE abordados no Capítulo 1, devidamente adaptados ao recorte histórico e geográfico sem abandonar o rigor e integridade científicas de suas propostas. Sem mais delongas, segue-se adiante.

4. A POLÍTICA EXTERNA DA ERA ADENAUER NO JOGO DE DOIS NÍVEIS

Foi com o estabelecimento da República Federal da Alemanha, em 1949, que as unidades decisórias internas obtiveram o espaço de manobra necessário para a condução da política interna e externa, e portanto é a partir deste ponto que se pode inserir a Teoria dos Jogos de Dois Níveis na análise de maneira adequada. Repete-se que o período de ocupação que sucedeu a queda do regime nazista, ainda que tenha sido marcado pela dominância das potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial em todos os aspectos da vida política alemã, não suprimiu de todo as vozes e iniciativas de seus principais atores nacionais, e que obtiveram do diálogo com os administradores estrangeiros e de suas próprias habilidades políticas os papéis de proeminência após o fim da ocupação formal.

Tais figuras, dentre elas o primeiro chanceler, Konrad Adenauer, e os igualmente notáveis Kurt Schumacher e Jakob Kaiser, passarão a ter mais influência na condução da política alemã, e suas ideias acerca da inserção da República Federal no cenário mundial deverão portanto ser analisadas com o devido afincamento como representantes dignas do nível interno das negociações de política internacional. Mas, devido às circunstâncias singulares nas quais a Alemanha como um todo se encontrava no período estudado, as influências externas não se tornaram menos sensíveis após 1949, e continuaram a se comunicar com e em grande parte moldar os posicionamentos das unidades decisórias da República de Bonn em pelo menos dois grandes âmbitos: na relação com os Estados Unidos em termos políticos e econômicos (e por natural consequência, com o bloco oriental soviético) e na relação com o crescente movimento por integração na Europa Ocidental. Em ambos os recortes, o jogo de dois níveis assume características peculiares e de grande interesse acadêmico pela intensidade na qual o interno e o externo interagiam entre si e pela complexidade na identificação do nível de maior importância em cada elemento e negociação, e espera-se que tal densidade material e conceitual seja adequadamente abordada a seguir.

4.1 A ALEMANHA OCIDENTAL NO CONTEXTO DA GUERRA FRIA: A RELAÇÃO COM OS EUA

A relação entre a República Federal da Alemanha e os Estados Unidos da América foi sem dúvida um dos principais pilares da política externa da Era Adenauer, com raízes profundas nos anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial e ramificações complexas para a posição de ambos os países no cenário global. Para o renascente Estado alemão, a aproximação com os Estados Unidos significava a reinserção pacífica no sistema internacional após a catástrofe do regime nazista, seja por meio da reconstrução econômica ou por meio da participação nas novas instituições de governança criadas sob a égide do liberalismo internacionalista (BANCHOFF, 1999, p. 14-15). Já para os Estados Unidos, ter a Alemanha em sua esfera de influência representava sua afirmação como superpotência, um passo importante em sua estratégia de projeção de poder na Europa e um trunfo contra seu rival soviético (JUNKER, 2004, p. 1-2). De fato, compreender as interações teuto-estadunidenses significa compreender a essência da política internacional europeia durante a Guerra Fria – e a complexidade de tais interações se torna significativamente maior quando se leva em conta a simultaneidade dos jogos internos e externos que a moldavam sob forma de decisões de política externa. O próprio desenvolvimento do alinhamento alemão com o Ocidente já é um exemplo notável da importância e do alcance que cada nível de análise possuiu no decorrer da evolução da política externa da Alemanha Federal, e as decisões que dele emanaram moldaram de maneira fundamental seu comportamento durante todo o século XX.

4.1.1 A questão do alinhamento

O alinhamento da República Federal da Alemanha com os Estados Unidos, e em consequência com as democracias liberais e capitalistas por eles lideradas, deve ser entendido sob a luz das principais tendências internacionais da época, a saber: a interdependência econômica, a institucionalização do sistema internacional e a dicotomia da Guerra Fria.

A primeira diz respeito à cada vez mais abrangente rede de interações entre Estados e sociedades, impulsionada pelo avanço tecnológico e pelo impulso do comércio internacional – nas décadas que seguiram a Segunda Guerra Mundial, o

mundo tornou-se conectado por uma miríade de fatores, tais como canais de comunicação telefônica, investimentos e quotas de exportação, desenvolvimentos que, ao lado de considerações políticas, fortaleceram os vínculos entre Estados de tal forma a praticamente impossibilitar o isolacionismo e estabelecer relações simbióticas entre os diferentes atores mundiais, que passaram a necessitar da existência e dos recursos uns dos outros em uma intensidade não vista anteriormente (HELLMANN, 2006, p. 80).

A ascensão da interdependência, bem como sua defesa como um atributo positivo para as relações internacionais, está intimamente relacionada com o liberalismo estadunidense do pós-guerra, para o qual as fortes ligações econômicas, políticas, sociais e culturais entre Estados moderam ou mesmo pacificam seus comportamentos perante seus pares, em uma suavização das tendências realistas de preservação do poder (VIOTTI e KAUPI, 2012, p. 130). A Alemanha Ocidental que, lembra-se, foi profundamente influenciada pelas potências anglo-saxônicas quando de sua concepção, não ficou à margem do processo de interdependência, e graças a seu crescimento econômico e papel de destaque estratégico na Europa viu sua taxa de exportações, de comércio exterior e de investimentos escalar vertiginosamente ainda durante a Era Adenauer (HELLMANN, 2006, p. 81), o que, em mais um exemplo de simbiose internacional, foi ao mesmo tempo um fator e um produto das escolhas políticas que levaram à aproximação com o Ocidente, em um processo iniciado no período de ocupação e continuado após 1949.

A interdependência econômica dos Estados ocidentais se concretizava concomitantemente com a institucionalização da política internacional, igualmente impulsionada pelo vigor do liberalismo internacionalista da época. Sob o espírito de se evitar a hostilidade generalizada de um sistema anárquico – e com o objetivo de afirmar a pujança do capitalismo ante a seu modelo econômico rival – os Estados liberais do Ocidente idealizaram e adentraram um conjunto de organizações que visavam formalizar as regras de seu sistema, como a Organização das Nações Unidas [que, mesmo contando com a presença da URSS e outros Estados de seu bloco, foi projetada como um fórum evidentemente liberal e idealista em termos ideológicos (SARFATI, 2005, p. 83-85)], o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, aos quais a Alemanha Federal, em consonância com seus desejos de estabelecer uma economia de mercado em seu território e de

participar do comércio e política internacionais, adentrou sem grandes debates (HELLMANN, 2006, p. 87).

Por último, tem-se as pressões da dicotomia da Guerra Fria. Conforme dito anteriormente, a conquista da plena soberania da República Federal, tanto no âmbito interno quanto no externo, era uma prioridade para o governo Adenauer. E, devido à imiscuição da França, dos Estados Unidos e do Reino Unido nos assuntos alemães após 1945, a manutenção de boas relações com as potências ocidentais era de certa forma a maneira mais politicamente segura e realizável de se obter tal soberania dentro das concepções do chanceler federal (GEPPEL, 2007, p. 37), já que uma aproximação com a União Soviética, que controlava uma porção considerável do território alemão, implicaria no antagonismo automático aos Estados Unidos por conta da intensa bipolaridade que permeava as relações internacionais do período. A firme escolha pelo Ocidente foi exemplificada em 1952, quando a URSS propôs um tratado pelo qual as duas partes da Alemanha seriam novamente unidas sob a condição de declararem neutralidade em relação às superpotências – plano prontamente rejeitado por Adenauer, que enfrentou as críticas dos defensores da reunificação imediata para impulsionar seu projeto de integração ocidental (KITCHEN, 2012, p. 314). Como, por uma questão puramente numérica, havia mais potências ocupantes do lado estadunidense do que do lado soviético, era estrategicamente razoável se aliar a quem já detinha maior parte do poder e buscava cooperação.

Mas tais elementos paradigmáticos não significavam que havia uniformidade no âmbito doméstico no que concernia ao rumo a ser tomado pela República Federal. Em verdade, pode-se dizer que o alinhamento alemão aos Estados Unidos, ainda que fortemente condicionado por fatores externos, não fora automático ou mesmo unânime, e havia vozes dissidentes de grande proeminência no cenário nacional que ofereciam alternativas ao plano de Adenauer. As vias alternativas oferecidas buscavam uma redefinição do papel conferido pelas potências ocupantes ocidentais à Alemanha, que consistia *grosso modo* em um posto avançado na linha de frente da Guerra Fria e um termômetro para a estabilidade de toda a Europa Ocidental, repensando tais critérios com base em suas próprias convicções e realidades políticas.

Uma das mais eminentes personalidades a expressar sua discordância com as diretrizes de Adenauer e do Ocidente foi Kurt Schumacher, talvez o segundo político mais renomado e importante da República Federal em seus primeiros anos, atrás

apenas do próprio *Bundeskanzler*. Schumacher trabalhou arduamente durante o período de ocupação para reorganizar o Partido Social-Democrata (SPD, na sigla em alemão), um dos mais tradicionais da Alemanha e que fora proibido durante o regime nacional-socialista, e desde então esteve no centro da política nacional, tendo concorrido ao cargo de chanceler e de presidente federal mas acabando por se tornar um fervoroso líder da oposição no *Bundestag* (GEPPERT, 2007, p. 28-29). O SPD de Schumacher teve uma trajetória sinuosa em seu período formativo: inicialmente aliado aos comunistas alemães na zona soviética, o partido se reconfigurou e se consolidou na esquerda moderada e anticomunista, pregando o socialismo democrático com participação ativa do Estado em políticas públicas e na economia com um viés surpreendentemente nacionalista – sendo a unidade alemã uma das mais altas prioridades em sua cartilha (BRECHENMACHER, 2010, p. 44-45).

Assim como a própria orientação do SPD, a visão de Schumacher no tocante à posição da Alemanha na Europa e no mundo passou por transformações significativas. O líder da oposição, mesmo tendo uma postura antagônica à União Soviética, foi um dos defensores do plano de Moscou por uma Alemanha unida e neutra e criticou abertamente sua recusa por Adenauer – a importância da reunificação para Schumacher (ele mesmo um prussiano) era tal que ultrapassava considerações ideológicas. Reconhecendo a impossibilidade do sucesso da proposta soviética, Schumacher passou então a buscar alianças com os demais partidos de esquerda e social-democratas da Europa Ocidental, de forma a criar um bloco próprio com uma Europa integrada (GEPPERT, 2007, p. 34-35). A base da construção do bloco repousaria na chamada “teoria do imã”, proposta por Schumacher em 1947, que postulava que a democracia e economia do Estado alemão ocidental fossem elevadas a um nível tal que a integração seria irresistível para a zona soviética, e a partir da reunificação o modelo seria exportado pelos partidos social-democratas para toda a Europa (THRÄNHARDT, 2007, p. 684). A diferença da iniciativa do líder da oposição em relação à de Konrad Adenauer repousava não apenas nas divergências ideológicas dos projetos, mas também em uma profunda desconfiança das potências ocidentais nutrida por Schumacher, que apesar de ter com elas mantido boas relações não esperava delas os benefícios da soberania e da unidade alemãs que tanto buscava (HELLMANN, 2006, p.193).

Jakob Kaiser, membro de destaque da União Democrata-Cristã e Ministro para Assuntos Intra-Alemães (antigo ministério com papel largamente simbólico em face

de uma Alemanha dividida), advogava por um plano ainda mais idealista que as alternativas de Schumacher. Ainda que membro do mesmo partido do chanceler, Kaiser também se opunha ao alinhamento com o Ocidente, propondo ao invés disso uma espécie de “terceira via”, uma posição na qual a Alemanha serviria de intermediário entre o leste e o oeste, unindo o socialismo soviético com a democracia estadunidense (GEPPELT, 2007, p. 32-33). Tal plano se assemelhava com o bloco social-democrata europeu de Schumacher, mas assumia um caráter mais utópico, promovendo o diálogo entre as superpotências e fazendo da Alemanha (unida, naturalmente) o núcleo da construção da paz no continente.

Para fins analíticos, estabelece-se então um jogo com dois níveis, correspondente ao alinhamento alemão ao Ocidente. O nível interno é composto por Konrad Adenauer, Kurt Schumacher e Jakob Kaiser, e o nível externo pelo governo alemão e o governo estadunidense. Alguns fatores para se levar em consideração na análise do caso são os graus de cooperatividade e interdependência dos atores em diferentes níveis, bem como a confluência dos *win-sets* e o tipo de resultado que o jogo obteve.

Pode-se dizer que, em relação à cooperatividade, as unidades decisórias da República Federal da Alemanha possuíam posições variadas: Konrad Adenauer, o *Bundeskanzler* e principal condutor da política externa do país, certamente mostrava simpatia e desejo de cooperação com o Ocidente, e pelo fato de seus objetivos estarem alinhados com os objetivos dos jogadores estadunidenses e de as decisões de um afetarem de forma inexorável as decisões do outro, é plausível classificar a relação entre Adenauer e os dirigentes dos EUA como uma *interdependência positiva* (DEUTSCH, 2011, p. 24). Já Schumacher e Kaiser possuíam objetivos que, em termos ideológicos e práticos, desafiavam as diretrizes vigentes no panorama internacional e, se implementadas, dificultariam a obtenção dos objetivos estadunidenses – no caso de ambos, trata-se de uma *interdependência negativa*, uma relação na qual a aproximação de um ator em relação a suas metas necessariamente implica no distanciamento do outro ator das suas próprias (*ibidem*). O jogo interno entre os três era de natureza eminentemente competitiva, afinal, apenas uma das alternativas de política externa poderia ser aprovada e implementada pelo governo, mas o binário competitividade/cooperatividade no âmbito externo dependia de qual unidade decisória alemã seria a vencedora, havendo uma possibilidade de o jogo ser cooperativo e duas de o jogo ser competitivo.

Já com uma leitura inicial das alternativas à política externa de Adenauer – que, quando levado em conta o peso dos nomes que as defendiam, estavam longe de serem obscuras no panorama político alemão da época – pode-se perceber por que o plano do *Bundeskanzler* acabou por triunfar. As ideias de Schumacher e Kaiser, ainda que bem-intencionadas, simplesmente falharam em considerar as circunstâncias internacionais, supracitadas no começo da presente seção, de forma adequada. O contexto mundial do final da década de 1940 e começo da década de 1950 tornavam impossível a construção de uma potência neutra ou mesmo conciliadora em qualquer continente, e mais ainda no centro da Europa, onde a Cortina de Ferro começava a se delinear com uma ameaçadora clareza. A interdependência econômica e a cooperação política, de certa forma uma ideia central para os três idealizadores alemães, estava intimamente conectada com a bipolaridade do sistema, como exemplifica a paralisia do Conselho de Segurança da ONU em muitas instâncias durante a Guerra Fria (HANHIMÄKI, 2008, p.62). Além disso, há de se lembrar que a Alemanha, primeiramente sob as zonas de ocupação e após 1949 na forma da República Federal, não se encontrava plenamente livre da influência política e econômica do Ocidente, como ilustrado pelo Plano Marshall ou mesmo pela proibição inicial do estabelecimento de um Ministério das Relações Exteriores, e é razoável afirmar que quaisquer ideias demasiadamente destoantes do modelo projetado pelos Estados vencedores da Segunda Guerra Mundial seriam virtualmente impraticáveis para a Alemanha.

Assim, pode-se dizer com certa segurança que as diretrizes de Konrad Adenauer eram de fato as mais coerentes de um ponto de vista prático, tanto com a realidade externa quanto interna. Enquanto os *win-sets* de Schumacher e Kaiser (em termos simples, a autonomia alemã em relação tanto ao Ocidente quanto ao Oriente sob os auspícios do socialismo democrático), mesmo recebendo certo apoio a um nível interno em virtude de suas posições de expressão no cenário doméstico, não se equiparavam à proposta do chanceler, cujo poder institucional era significativamente maior e cujo *win-set* (a aproximação com as potências ocidentais da América do Norte e Europa) ia perfeitamente ao encontro do que se discutia a nível internacional, angariando assim um consenso interno importante para sua implementação (BANCHOFF, 1999, p. 2).

Outro fator que merece atenção, e que pode ter influenciado a decisão por uma via de política externa em Bonn, é a relação entre a cooperatividade e o desejo de

continuidade das negociações: Putnam elucida tal questão afirmando que negociadores tendem a evitar comportamentos que ferem sua credibilidade se a expectativa é de um reencontro ou do estabelecimento de uma relação contínua (PUTNAM, 1988, p. 438). Aqui, novamente Adenauer possui uma vantagem tática em relação a Schumacher e Kaiser, cujas ideias poderiam levar as unidades decisórias estadunidenses a crer que os acordos celebrados entre os dois Estados não seriam respeitados com tanto afinco – o que se mostra particularmente provável ao se levar em conta a personalidade explosiva do líder da oposição no *Bundestag* (GEPPEL, 2007, p. 29) – ou que as noções de ruptura com o sistema internacional em formação prejudicariam a continuidade de suas relações.

É importante apontar para a possibilidade de que o plano do chanceler federal se implementara não apenas (e talvez nem majoritariamente) por sua posição de poder ou habilidade política, mas porque era o que mais se alinhava com as demandas internacionais. Aqui, ressalta-se não apenas o grau de cooperatividade de um jogo entre Adenauer e os Estados Unidos, mas a *assimetria da interdependência*, ou seja, a diferença de poder e da real necessidade da confluência de objetivos entre um jogador e outro (DEUTSCH, 2011, p. 25). Com base nos fatores históricos e institucionais até agora estudados, não há risco em afirmar que o apoio da República de Bonn ao Ocidente e a seu representante autoproclamado, os Estados Unidos da América, não foi fruto de um intenso debate político no meio doméstico – ainda que houvesse oposição interna e que a conquista do consenso tenha sido importante para a consolidação das decisões – mas sim de um projeto de construção de Estado idealizado pelas potências ocupantes e ao qual não havia alternativa viável pela própria natureza da formação da República Federal e do contexto mundial no qual ela se encaixava.

Não foi apenas no campo das ideias que a questão do alinhamento alemão foi decidida. Uma série de eventos notável também contribuiu para a aproximação teuto-estadunidense e para a maior assertividade na construção de um bloco ocidental, novamente tendo a Alemanha como ponto focal: trata-se do bloqueio soviético a Berlim Ocidental entre 1948 e 1949, uma estratégia da URSS que visava retardar os avanços do estabelecimento da Alemanha Federal sob influência das outras três potências ocupantes e forçar um abandono ocidental da antiga capital alemã, cuja porção ocidental se encontrava completamente cercada pelo território sob controle soviético (KITCHEN, 2012, p. 308). Cerca de dois milhões de berlinenses tiveram sua

comunicação e seu fluxo de mantimentos completamente cortado, em uma escalada considerável das tensões entre as superpotências e uma prova de que a questão da divisão da Alemanha e da cidade de Berlim seria uma questão delicada nas décadas seguintes. A reação estadunidense foi rápida e eficiente, com o estabelecimento de uma ponte aérea para a entrega de alimentos e outros materiais essenciais entre Berlim Ocidental e os demais territórios da “trizona” – o resultado, completamente diverso do que almejavam os dirigentes da URSS, foi uma aproximação mais intensa entre os EUA, a Alemanha e a Europa ocidentais, que viram a cooperação militar e o anticomunismo como uma estratégia cada vez mais provável para a condução de suas políticas externas (KITCHEN, 2012, p. 309).

Considerando tanto a retórica quanto as iniciativas práticas, no que concerne ao alinhamento, pode-se seguramente afirmar que os impactos que as decisões tomadas pelos Estados Unidos sobre a Alemanha foram significativamente maiores que os impactos das decisões da Alemanha sobre os Estados Unidos. O jogo de dois níveis foi marcadamente unilateral, e a escolha no âmbito interno foi ilusória – Schumacher e Kaiser não eram ingênuos em sua leitura do poder exercido pelas potências ocupantes, e tampouco Adenauer defendeu a integração com o Ocidente por mera subserviência, mas se o posicionamento da Alemanha Federal na Guerra Fria fora de fato um jogo, se tratava de um jogo de cartas marcadas. Mesmo assim, pelo fato de os objetivos dos jogadores terem se alinhado, o resultado para ambos fora positivo, o que não seria o caso se as opiniões de Kaiser ou Schumacher tivessem prevalecido no debate doméstico.

Contudo, a relação entre a Alemanha e os Estados Unidos não se resume à questão do alinhamento – ao contrário, adquire camadas complexas a partir de tal ponto, em desenvolvimentos que tiveram início ainda durante o período de ocupação. E, mesmo que o alinhamento ocidental tenha sido praticamente inevitável, a interação dos atores em tal contexto não se traduzia em obediência ou mesmo em total concordância no que concernia ao modo com o qual tal alinhamento se daria em assuntos-chave, conforme se verá a seguir.

4.1.2 Os impactos do Plano Marshall na relação teuto-estadunidense

O Plano Marshall pode ser mais bem analisado sob dois espectros: o político e o econômico. Ainda que, conforme mencionado na seção sobre o período de

ocupação, o Plano tenha sido um conjunto de medidas eminentemente financeiras, atingindo a nada modesta quantia de 12,4 bilhões de dólares em auxílio aos Estados europeus ocidentais entre os anos de 1948 e 1951 (REICHLIN, 1995, p. 39), o verdadeiro impacto do plano de recuperação econômica do continente proposto pelos EUA é fortemente debatido – inclusive para a Alemanha Ocidental que, como será visto, foi pensada pelos dirigentes estadunidenses como a principal beneficiária do Plano. Em contrapartida, as consequências políticas são bem mais evidentes, e se configuram como um importante passo para o progresso da política dos Estados Unidos na Europa no contexto da Guerra Fria.

A maneira pela qual o Plano Marshall era empregado é reveladora da união dos objetivos econômicos e políticos almejados pelos Estados Unidos. Ao invés do envio direto e bruto de remessas financeiras para que os Estados europeus investissem da maneira que julgavam mais condizente com suas necessidades do pós-guerra, Washington provia serviços e produtos aos governos, que então os vendiam no mercado local em suas moedas domésticas pelo preço equivalente ao dólar. O valor era então depositado em uma conta especial do Programa de Recuperação Europeia (a designação oficial do Plano Marshall) no banco central de cada país – uma vez em tais contas, o uso dos recursos deveria ser aprovado pela entidade de gestão do Plano, a Administração Econômica Especial (GRÜNBAKER, 2012, p. 698). Com tal esquema, evidentemente mais complexo do que uma simples doação monetária, os Estados Unidos não apenas fortaleciam sua própria economia com a exportação, mas também obtinham uma influência nada desprezível na condução das políticas econômicas e nos mercados europeus, além de um impulso na acumulação de matéria-prima estratégica que o governo estadunidense poderia requisitar e uma parcela de 5% dos fundos das contas especiais que recebia automaticamente, empregado em grande parte para fortalecer suas estratégias de inserção na Guerra Fria, como financiar o estabelecimento da CIA (GRÜNBAKER, 2012, p. 699).

A retórica convencional acerca do Plano Marshall retrata a Europa Ocidental em sua totalidade como economicamente destruída após a Segunda Guerra Mundial, com a produção e índices de crescimento severamente abaixo do patamar pré-1939 – tal era certamente a visão de muitos estadunidenses da época, que defendiam uma injeção massiva de capital dos EUA a fim de contornar os obstáculos prementes para o crescimento europeu, e viam o apoio da superpotência da América do Norte como condição *sine qua non* para o reestabelecimento do mercado (BERGER e RITSCHL,

p. 201-202). Contudo, economistas do continente em períodos subsequentes passaram a questionar o papel que o Plano Marshall efetivamente teve na economia da Europa na década de 1950, argumentando não apenas que as taxas de crescimento e produção industrial em muitos Estados da região em 1948 não estavam tão abaixo dos níveis de 1938 como anteriormente pensado, mas também que em países como o Reino Unido, a França e a Irlanda chegaram a ultrapassar os índices pré-guerra, e que em verdade a produção industrial europeia em 1948 já operava em 96% do que operava dez anos antes (REICHLIN, 1995, p. 40-41).

Uma exceção notável a tal panorama é, naturalmente, a Alemanha Ocidental, que sofreu danos particularmente devastadores em sua estrutura econômica durante a guerra e cujos índices de fato não se mostravam promissores quando de sua rendição – em verdade, se a economia alemã excluía da porcentagem anterior, a produção industrial da Europa em 1948 estaria operando a 113% em relação a 1938, em uma mostra do impacto negativo que uma Alemanha em bancarrota trazia para o mercado europeu como um todo (REICHLIN, 1995, p. 42). Mesmo assim, se a condição excepcionalmente ruim da economia da Alemanha não é colocada em questionamento, os efeitos concretos do Plano Marshall em sua recuperação o são: ainda que os índices de produção tenham sido proporcionalmente baixos no período, os índices de crescimento antes da implementação do Plano já indicavam a futura melhora da economia, principalmente devido à diminuição dos gargalos estruturais da guerra e da possibilidade de retomar o ritmo normal de produção, mesmo sem auxílio direto do capital estrangeiro (BERGER e RITSCHL, 1995, p. 202).

Em virtude da condição extraordinária da Alemanha Federal, não apenas devido à sua relativa precariedade econômica no período, mas também por considerações políticas e estratégicas dos Estados Unidos, o Plano Marshall fora empregado com um controle maior e critérios de liberação dos recursos consideravelmente mais rigorosos do que em outros Estados do mesmo porte na Europa, como o Reino Unido e a França – por exemplo, até o final do ano de 1951, o governo alemão não estava habilitado pela Administração Econômica Especial a utilizar os recursos de sua conta para reconstruir seu complexo industrial danificado pela guerra, sendo tal diretriz alterada somente em virtude da necessidade estadunidense de matéria-prima após a eclosão da Guerra da Coreia (GRÜNBAKER, 2012, p. 700). O rigor elevado com que a superpotência norte-americana geria os recursos enviados ao mercado alemão é um reflexo tanto da

importância a ele atribuída para a retomada do crescimento no continente europeu quanto do desejo de condicionar e, de certa forma, de pacificar o desenvolvimento da nascente República de Bonn – assim, o Plano Marshall servia como uma união das políticas europeias e alemãs dos Estados Unidos, assumindo um papel central em ambos os conjuntos (KNAPP, 1981, p. 418).

Os impactos econômicos do auxílio estadunidense para a Alemanha Ocidental são de fato discutíveis, porém a significância política do Plano Marshall para a inserção alemã no sistema liderado pelos Estados Unidos é de uma clareza notável. O simples gesto, inclusive nada desprezível em termos monetários, de enviar recursos para um país que apenas alguns anos antes fora um inimigo de guerra se mostrou uma decisão acertada para o plano estadunidense de projeção de influência na Europa, e serviu o duplo propósito de supervisionar a reestruturação de um país que outrora fora a maior potência da Europa e de conter os desejos soviéticos de controle da economia alemã (LAPPENKÜPER, 2008, p. 2). O primeiro propósito era um reflexo da avaliação dos governadores militares dos EUA nas zonas de ocupação, que ressaltavam a posição central que o país ocupava para a economia europeia principalmente por sua matriz industrial e reservas de carvão (GIMBEL, 1968, p. 150) – já o segundo era uma reação ao desejo dos soviéticos de monitorar a região industrial do Ruhr durante o período de ocupação e assim impulsionar sua própria economia, assim sendo do interesse estratégico dos Estados Unidos aumentar o vigor com o qual reconfiguravam a matriz produtiva europeia a seu favor (WALA, 2004, p. 73).

Ainda que não se possa afirmar com certeza que o Plano Marshall tenha sido implementado apenas tendo a Alemanha em vista, uma vez que projetos de auxílio financeiro estadunidense diretamente para a Europa haviam sido discutidos mesmo antes do fim da guerra e do período de ocupação (KNAPP, 1981, p. 416), é inegável que, devido à importância política e econômica alemã no continente, os planejadores dos Estados Unidos viam o reestabelecimento de suas capacidades produtivas como uma prioridade, tanto para reduzir os próprios custos dos Estados Unidos com a ocupação quanto para alavancar a circulação de mercadorias no mercado europeu e guiá-la na direção da autossustentabilidade (BERGER e RITSCHL, 1996, p. 214). Por suas peculiaridades estratégicas, a aplicação do Plano Marshall na República de Bonn assume características interessantes quando analisado sob a luz da Teoria dos Jogos

de Dois Níveis, e mesmo ao se obter um tipo de jogo similar ao aplicado na questão do alinhamento, tem-se diferenças notáveis em ambos os níveis.

Em ambos os jogos, pela convergência de objetivos e disposição das unidades decisórias a operar em conjunto, pode-se considerar que se trata de um caso de cooperação, e uma vez que a obtenção dos objetivos de cada jogador é complementar e não exclusiva, atribui-se também a interdependência positiva ao jogo. Mas, conforme anteriormente exposto, os dirigentes dos Estados Unidos não negociavam em um patamar de igualdade com os alemães, e algo interessante a se ressaltar é o efeito que a diferença de poder relativo e a assimetria na interdependência entre os jogadores surte: não é irrazoável afirmar que, mesmo que atores como o secretário de Estado Marshall, o presidente Harry Truman ou os governadores militares estadunidenses tenham tido seus argumentos e demandas reforçados pelo poderio político, econômico e militar dos Estados Unidos, o sucesso de seus planos não seria possível sem uma negociação favorável com Konrad Adenauer, que apesar de simpático ao Ocidente ainda se portava como um chefe de governo e representante de seu Estado, com amplos poderes de administração pública e implementação de políticas. Assim, a assimetria na interdependência dos jogos não se traduz em sua desnecessidade, e sem a anuência dos atores alemães não havia modo pelo qual os EUA pudessem implementar suas medidas político-econômicas unilateralmente, pelo menos não sem enfrentar ferrenha resistência interna e externa.

Em outras palavras, a urgência sentida pelos dois lados do jogo em atingir seus objetivos [e pode-se falar em urgência, haja vista que os Estados Unidos viam a projeção de seu poder na Alemanha como uma necessidade existencial no contexto da Guerra Fria (SCHWARTZ, 2004, p. 31), e a Alemanha Federal negociava por sua própria estabilidade interna e inserção no cenário mundial (SCHWARTZ, 2004, p. 34)], e a importância fundamental que os dois países assumiam no desenvolvimento histórico um do outro (JUNKER, 2004, p. 4-5), ainda que não os tenha igualado em termos materiais, fazia com que suas demandas fossem equilibradas entre si, fazendo da relação teuto-estadunidense um diálogo legítimo e não um monólogo declamado pelos representantes dos Estados Unidos e servilmente escutado pelo chanceler da Alemanha Federal.

O poder de barganha alemão, em face da pressão externa e da necessidade de negociar com o Ocidente por conta das circunstâncias gerais do país, talvez não residisse na escolha dos temas centrais dos jogos, mas sim na maneira com a qual

as decisões tomadas a nível internacional seriam concretizadas no âmbito doméstico. A série de negociações a respeito do uso e destinação dos recursos do Plano Marshall é exemplo da iniciativa da Alemanha Ocidental: apesar do rigoroso controle imposto pela Administração Econômica Especial e por sua sucessora, a Agência de Segurança Mútua, o governo alemão gradativamente criou e fortaleceu instituições próprias de gestão dos recursos de sua conta especial, que por meio de uma hábil união do capital do Plano Marshall e empréstimos de entidades financeiras nacionais logrou investir em setores-chave da economia e desobstruir os gargalos em sua infraestrutura (GRÜNBAKER, 2012, p. 702).

Além disso, as exigências dos Estados Unidos por vezes contrastavam com as pautas urgentes do governo alemão, como foi o caso com a crise de domicílios que assolou o país ao final da década de 1940: enquanto as entidades administrativas estadunidenses pressionavam para que os recursos do Plano Marshall fossem utilizados para fornecer habitação somente para os mineiros de carvão do Ruhr, que de fato se encontravam em situação fragilizada em termos de moradia mas cujo bem-estar era motivo de preocupação da parte dos EUA apenas por conta de sua utilidade estratégica, o governo Adenauer insistiu em expandir o escopo do programa para também abarcar as multidões de migrantes e refugiados na fronteira oriental da Alemanha Federal, o que gerou uma acirrada discussão no âmbito da Administração Econômica Especial e resultou em uma concessão altamente criteriosa da parte do órgão estadunidense (GRÜNBAKER, 2021, p. 704-706). Tal exemplo ilustra que Bonn, mesmo tendo como objetivo externo a conquista do apoio norte-americano, não ignorava suas próprias considerações internas para tanto, e demonstrava a assertividade necessária para negociar perante os dirigentes dos Estados Unidos mesmo que implicasse na diminuição do *win-set* estadunidense – ademais, denota que o emprego dos recursos do Plano Marshall em conjunto com investimentos domésticos em políticas públicas estratégicas da parte do governo Adenauer é um bom argumento em prol da utilidade da iniciativa dos Estados Unidos no que concerne ao crescimento econômico da Alemanha Federal, em contraste com as críticas tecidas por economistas posteriores (BERGER e RITSCHL, 1996, p. 240-241).

Desconsiderando o impacto econômico concreto que o Plano Marshall surtiu na Alemanha Ocidental, as consequências políticas e diplomáticas de tal empreitada são dignas de nota por conta própria, e talvez até mais essenciais para a compreensão das relações teuto-estadunidenses na era Adenauer do que a cooperação econômica

que o Plano condicionava. Pode-se dizer, em verdade, que foi com o Plano Marshall que a questão do alinhamento alemão foi de fato consolidada: os Estados Unidos, ao realizarem seus estratagemas de reconstrução europeia com um núcleo inequivocadamente alemão, praticamente moldaram a inserção de Bonn no sistema europeu, incentivando os demais Estados do continente a se engajarem em trocas comerciais com a Alemanha Federal e vice-versa, assim garantindo que o nascente Estado já possuísse bases firmes na rede de relações internacionais das democracias liberais (SCHWARTZ, 2004, p. 37).

Porém, o Plano Marshall também trouxe consequências desfavoráveis e contrárias ao *win-set* de Adenauer, principalmente no que concerne à reunificação alemã e na relação com o bloco oriental. Deve-se ressaltar que o Programa de Recuperação Europeia, e sua preocupação com a Alemanha, surgiu em grande parte devido ao fracasso no estabelecimento de uma política econômica conjunta entre os EUA e a URSS nos territórios ocupados, e se configurou imediatamente como um mecanismo de poder estadunidense voltado à contenção da expansão da influência soviética (WALA, 2004, p. 74) – a natureza política do Programa é tal que seus critérios foram pensados especificamente para não excluir os Estados da Europa Oriental de maneira explícita, mas criar uma estrutura inevitavelmente inaceitável para os governos socialistas (WALA, 2004, p. 75). A ramificação da exclusão do bloco soviético e da acentuação das rivalidades da Guerra Fria para Bonn era o distanciamento cada vez maior do objetivo da reunificação célere dos territórios alemães, já que sem a atmosfera de diálogo entre as superpotências – com a adicional recusa do *Bundeskanzler* à proposta de Moscou para uma Alemanha unida, porém neutra – se tornou virtualmente impossível se considerar discussões acerca da unidade territorial do país naquele período (LAPPENKÜPER, 2008, p. 64-65).

É plausível caracterizar a relação entre os efeitos favoráveis e desfavoráveis do Plano Marshall para os objetivos alemães como uma espécie de *trade-off* da parte do chanceler Adenauer: do ponto de vista da escolha racional, tanto a aproximação ocidental, quanto a recuperação econômica, quanto a unidade alemã estavam elencados no *win-set*, mas a conjuntura dos fatos foi tal que uma hierarquização das prioridades foi necessária, e uma vez que nem todos os objetivos poderiam ser atingidos ou mesmo facilitados ao mesmo tempo, era mister escolher um conjunto de metas em detrimento de outras, o que a decisão do governo alemão efetivamente fez. E a imperatividade de escolher entre resultados, assim condicionando e limitando o

escopo do *win-set* alemão, será um tema recorrente também no que concerne à matéria de defesa, conforme será visto na próxima seção.

4.1.3 As políticas de defesa: rearmamento, a OTAN e a divisão territorial

Não é nada surpreendente a premência que assuntos relacionados à segurança tiveram nos debates de política interna e externa da Alemanha Federal nos anos imediatamente posteriores à sua fundação. Afinal, o Estado alemão em suas diferentes encarnações tentara por duas vezes consecutivas atingir a dominação militar na Europa, com trágicos resultados para todo o continente – assim, questões de segurança e rearmamento assumiram um lugar central e altamente controverso na pauta da República de Bonn que, conforme visto anteriormente, moldou-se em grande parte de acordo com o desejo de não se inculcir nos mesmos erros do passado.

A postura inicial da Alemanha Federal em relação ao rearmamento foi de total repulsa: ainda em 1949, o governo alemão corroborou as políticas de desmantelamento do complexo militar implementadas no período de ocupação, expressando sua recusa em reconstruir as forças armadas do país, em uma mostra da vigorosa onda de pacifismo que tomou o *Zeitgeist* pós-1945 mesmo em face de mais um conflito no qual o Ocidente se viu coletivamente inserido, a Guerra da Coreia (KITCHEN, 2012, p. 311). Contudo, a realidade do alinhamento em breve tornou visível a necessidade de uma postura mais ativa em termos de defesa. Konrad Adenauer, embora não tivesse em seus projetos a reafirmação alemã como potência militar, novamente uniu sua simpatia pelo Ocidente com o objetivo de garantir a autonomia e soberania alemã no cenário internacional para advogar pelo desenvolvimento de políticas de defesa no país, em um conceito posteriormente chamado de “segurança pela integração” (LAPPENKÜPER, 2008, p. 6-7).

Como de praxe em muitas considerações da política externa alemã do período, o impulso de Adenauer para a inserção de Bonn no sistema de defesa ocidental tem suas origens no período de ocupação e nas tensões cada vez mais perceptíveis da Guerra Fria, e reflete a tendência de preocupação dos demais Estados europeus em virtude de sua posição na linha de frente do conflito. O fortalecimento da influência da União Soviética na Europa Oriental entre 1947 e 1948, com a fundação da Cominform e a ascensão dos partidos comunistas na Hungria e na Tchecoslováquia, foi

interpretado como uma medida hostil e potencialmente perigosa por muitos dirigentes do outro lado da Cortina de Ferro, que viam a política estadunidense de contenção como insuficiente para a manutenção da segurança no continente e clamavam por uma aliança militar direta – assim surgiu a iniciativa do que, em 1949, viria a ser a OTAN (VAN DIJK, 2004, p. 82). É interessante notar com tal desenvolvimento que a pressão por um bloco militar consolidado foi oriunda da Europa e não da América do Norte, e mesmo que as unidades decisórias alemãs não tenham feito parte da primeira onda de discussões acerca do tema em virtude de sua falta de autonomia no período de ocupação, o foco na segurança continental como um caminho para a inserção política foi rapidamente adotado pela República Federal sob Adenauer (MORSEY, 1999, p. 26).

Contudo, o mesmo entusiasmo no tocante ao rearmamento sentido pelo governo de Bonn não era tão plenamente sentido por seus vizinhos na Europa e pelos próprios Estados Unidos, que em verdade se mostravam em grande medida – e não irracionalmente, considerando o passado recente – receosos ante à retomada do poder militar da Alemanha, mesmo ocorrendo sob o espírito da integração continental e em uma escala consideravelmente mais modesta do que as campanhas massivas dos belicosos Segundo e Terceiro Reich (REUTHER, 2004, p. 605). Já que o programa de defesa de Adenauer, ao invés de se inserir em um arcabouço realista de projeção de poder e perseguição egoísta de “interesses nacionais”, se caracterizava pelo viés claramente liberal e institucionalista da cooperação internacional, seria necessário conquistar a confiança das potências ocidentais e dos Estados europeus de menor expressão para que a política de segurança de Adenauer obtivesse bons resultados no nível externo do jogo.

Em contrapartida, a postura do *Bundeskanzler* com relação ao rearmamento e a políticas de defesa, embora tenha recebido críticas severas da oposição, como o nacionalista e pacifista Kurt Schumacher, recebeu um alto nível de aceitação no cenário doméstico, não em pequena parte graças à popularidade do chanceler e do sucesso de suas políticas públicas. Já no começo da década de 1950 os níveis de produção da Alemanha Ocidental eram tais que se falava em um “milagre econômico” (*Wirtschaftswunder*), e a readquirida importância do país no cenário político e econômico da Europa se tornava inegável – a integração foi intensificada com a aprovação de políticas armamentistas pelo *Bundestag* em 1954, sendo a concordância com limites e padrões estipulados pelos estadunidenses um notável

critério na legislação (KITCHEN, 2012, p. 314-315). E foi o mesmo sucesso de Adenauer enquanto estadista, e da Alemanha Federal enquanto Estado democrático e capitalista (exemplificado pela *Wirtschaftswunder* e pelo sentimento antissoviético suscitado pelo bloqueio de Berlim), que finalmente obteve a aquiescência estadunidense e europeia do programa de rearmamento alemão, e também nesse tema o resultado foi a confluência de objetivos entre as unidades decisórias teuto-estadunidenses a nível interno e externo (REUTHER, 2004, p. 606). Há de se argumentar que a relutância dos EUA em incentivar o crescimento militar de Bonn, ainda que fundamentada pela sombra do passado nacional-socialista, logo foi suplantada pelo contexto internacional, marcado pela necessidade da aprovação e participação alemã para que as estratégias dos EUA obtivessem os resultados desejados no continente europeu. Amenizada a relutância estadunidense, autorizou-se em 1955 o estabelecimento das Forças Armadas da Alemanha Ocidental, a *Bundeswehr*, com forte orientação, fiscalização e dependência material dos Estados Unidos, bem como uma suavização da estrita disciplina militar para estabelecer uma distância suficiente da *Wehrmacht*, a antiga hoste nacional-socialista (LARGE, 2004, p. 212-213).

Mas, conforme será abordado na próxima parte do capítulo, as divergências entre os Estados da Europa Ocidental acerca da posição de Bonn no panorama militar da Guerra Fria não eram desprezíveis, e trouxeram desafios para a política externa de Adenauer apesar do recém-adquirido apoio de Washington.

A Alemanha Federal tornou plenos seus esforços de cooperação com o Ocidente na questão de defesa, pelo menos no que se refere aos Estados Unidos, com a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a OTAN. Porém, considerando a já mencionada preocupação estadunidense com o desenvolvimento militar do antigo inimigo capitulado, não o fez sem percalços: em uma ironia histórica, embora o impulso pela criação da OTAN tenha tido seu estopim no bloqueio soviético a Berlim, os membros-fundadores da organização (entre eles os próprios Estados Unidos) originalmente se opuseram à entrada da Alemanha Ocidental mesmo com sua importância econômica e política para o continente já sendo amplamente reconhecida (REARDEN, 2004, p. 206). Foi a eclosão da Guerra da Coreia em 1950, o primeiro conflito armado originado pelo sistema bipolar e a tensão entre as superpotências, que figuras como o secretário de Estado dos EUA, John Foster Dulles, e o secretário-geral da OTAN, Hastings Lionel Ismay, sentiram a real pressão para inserir a

Alemanha Federal em suas fileiras, inicialmente sob a bandeira de um exército europeu comum amparado por tropas britânicas e estadunidenses de forma a assegurar a contenção da consolidação militar alemã (SAYLE, 2019, p. 18).

O plano do exército comum europeu, após um longo processo de negociação, acabou por fracassar, em grande parte devido à desafiadora relação franco-alemã a ser abordada mais profundamente a seguir – a solução encontrada foi a aceitação plena da República Federal da Alemanha como Estado-membro da OTAN, sob a condição de que a presença militar dos Estados Unidos, do Reino Unido e da França permanecessem no território alemão e sob a promessa de Bonn de limitar a produção bélica e não desenvolver nenhum armamento químico, nuclear ou biológico (SAYLE, 2019, p. 25-26). Com tal passo, a Alemanha Ocidental finalmente inseriu-se de forma completa no bloco político, econômico e militar do Ocidente, e os planos do chanceler Konrad Adenauer para a política externa alemã tiveram um inequívoco sucesso.

A entrada alemã na Organização do Tratado do Atlântico Norte pode ser tratada como um jogo em dois níveis com características peculiares. No âmbito interno, tem-se a vitória do estratagema de “segurança pela integração” de Adenauer em relação a posições mais neutras ou cautelosas para com o Ocidente, condicionada não apenas pelas amplas prerrogativas do *Bundeskanzler* enquanto chefe de governo, mas por sua popularidade pessoal e pela boa posição econômica em que o país em grande parte se encontrava – um resultado, considerando a força decisória e as circunstâncias políticas do cenário doméstico na época, nada surpreendente. Em contrapartida, no nível externo, a inconstância das posições dos dirigentes estadunidenses e europeus contrastava com os objetivos claros e coesos do governo alemão, o que alterou o rumo das negociações repetidas vezes: o sentimento ocidental predominante em relação à entrada da Alemanha Federal nas instituições de segurança era ora de pronta recusa, ora de relutância contrariada, e finalmente de aceitação criteriosa. Em termos de *win-sets*, enquanto o Bonn logrou estabelecer um conjunto sólido de objetivos e assim possuiu um espaço de manobra mais palpável para concessões e negociações, as potências ocidentais – talvez pela maior dificuldade em manter a coesão, em virtude das diferentes preocupações e objetivos de cada Estado – trilharam um caminho consideravelmente mais sinuoso na formulação de sua política conjunta concernente à Alemanha, e portanto aderiam ao jogo com menos desenvoltura negocial e um *win-set* cuja satisfação total era virtualmente impossível.

O que chama a atenção é que, apesar das diferenças de poder entre os dois lados do jogo, a decisão definitiva dos membros originais da OTAN vai ao encontro dos planos de Adenauer, e não o inverso. Sem o risco de exageros, pode-se dizer que a questão da entrada alemã na aliança ocidental representou um verdadeiro triunfo para a política externa do chanceler, pois com ela não apenas a Alemanha Federal ganhava quatorze novos aliados e tinha sua presença reconhecida e garantida no cenário internacional, mas finalmente cumpria um de seus maiores objetivos desde 1949: após a reunião em Paris que oficializou o convite alemão à OTAN, o tratado da Conferência das Seis Potências de 1948 foi revisado, o estatuto de ocupação foi completamente revogado e a República Federal da Alemanha foi reconhecida como um Estado soberano e independente aos olhos do Ocidente e das potências que anteriormente o controlavam (MORSEY, 1999, p. 38).

Mesmo que, a partir de tais resultados, não se possa de forma alguma concluir que o conjunto composto por países como os Estados Unidos, a França e o Reino Unido de alguma forma tenha se curvado diante das demandas da Alemanha Ocidental, e que a premência do contexto internacional de securitização (intimamente relacionado à questão alemã, porém não por ela guiado) não tenha tido um peso significativo para a decisão das potências, é inegável que a alternativa efetivamente escolhida para a resolução da questão entre Alemanha Ocidental e a OTAN sequer seria considerada não fosse a reputação de Adenauer, da solidez de sua política externa e de seus sucessos domésticos enquanto governante. As concessões que o governo alemão fez em termos de desenvolvimento bélico, além de necessárias para aplacar os receios estadunidenses e franceses, também não era uma proposta nada distante da visão cautelosa e consciente sobre o militarismo, consolidada na estrutura institucional do Estado e da qual grande parte da própria sociedade da Alemanha Ocidental da época partilhava, não representando com isso uma redução considerável do *win-set* do chanceler.

Ainda assim, a convergência das decisões que levaram à entrada da República Federal na OTAN teve seu custo político para o *Bundeskanzler* no que concerne a outro grande objetivo da política externa alemã: o alinhamento definitivo de Bonn ao Ocidente suscitou uma reação célere da União Soviética, que condenou a campanha de rearmamento da Alemanha Ocidental e reafirmou a divisão territorial do país com suas próprias conferências de segurança com o bloco socialista da Europa Oriental – ainda em 1955, a URSS e os sete Estados que compunham sua esfera de influência

no continente formaram o Tratado de Amizade, Cooperação e Assistência mútua, comumente conhecido como Pacto de Varsóvia, uma aliança militar equivalente à OTAN e que, em um sinal formal e definitivo da bipartição da Alemanha, incluía a República Democrática Alemã em suas fileiras (MORSEY, 1999, p. 40-41). Uma tentativa de diálogo com a União Soviética foi tentada em uma célebre visita do *Bundeskanzler* a Moscou em 1955, na qual relações diplomáticas foram formalmente estabelecidas entre os dois Estados – mas, quando da discussão sobre possibilidades de reunificação, as divergências se mostraram claras demais, e enquanto Adenauer clamava por eleições gerais em toda a Alemanha, Nikita Khrushchov exigia o reconhecimento da República Democrática Alemã da parte de Bonn, o que o chanceler não apenas se recusava a fazer como também orientou para que nenhum Estado que o fizesse fosse reconhecido pela Alemanha Federal (BANCHOFF, 1999, p. 26-27).

A inserção das duas repúblicas alemãs nos principais blocos militares da Guerra Fria fez da reunificação alemã um prospecto significativamente mais remoto. Em verdade, há um debate no âmbito da historiografia e da Análise de Política Externa da Era Adenauer sobre a real compatibilidade entre o objetivo da integração ocidental e a reunificação: em face da rivalidade das superpotências, não é desprezível a hipótese de que o alinhamento com os Estados Unidos e a conquista da unidade alemã fossem de fato mutuamente excludentes (LAPPENKÜPER, 2008, p. 73). Contudo, é seguro afirmar que, pelo menos no que concerne à relação entre o discurso e a prática políticas, tal não era a visão do chanceler federal Adenauer, que reiteradamente afirmava a persistência da República Federal da Alemanha em obter a união com os territórios orientais (PAUTSCH, 1994, p. 118) enquanto tomava decisões concretas tendendo à aproximação com o Ocidente, em uma evidência de sua crença de que seria esse o melhor caminho rumo à reunificação (FOSCHEPOTH, 1988, p. 290).

Entretanto, ao se analisar a postura dos Estados Unidos e dos demais Estados da Europa Ocidental em relação à “questão alemã”, conclui-se que o interesse da República de Bonn em atingir a plena integridade territorial da Alemanha não era compartilhado por seus aliados. Embora as quatro potências que anteriormente ocuparam a Alemanha tenham conduzido extensas discussões acerca da unidade alemã nos anos de 1954 e 1955, em encontros em Berlim e Genebra, as divergências dos atores a este respeito eram claras: os líderes anglo-saxões eram simpáticos à

ideia da reunificação, porém viam o rearmamento alemão em face da URSS como prioridade; a União Soviética, por sua vez, tomava como inadmissível a inserção da Alemanha Federal nas alianças ocidentais e propunha seus próprios projetos de unificação sob as condições alternativas de sovietação ou neutralidade; já a França, consideravelmente mais temerosa de uma Alemanha fortalecida e unificada do que seus parceiros britânicos e estadunidenses, não considerava a unidade alemã desejável em virtualmente nenhuma hipótese além da total neutralidade (BANCHOFF, 1999, p. 29).

Assim, mesmo considerando que as políticas de defesa e a entrada da Alemanha Ocidental na OTAN representassem uma vitória para Konrad Adenauer, a dificuldade de harmonizar tais desenvolvimentos com a reunificação significou uma redução considerável da possibilidade de obtenção total de seu *win-set*, já que as diferentes posturas ante à “questão alemã” no nível externo de negociações implicava em uma colisão de objetivos, no que se pode caracterizar como uma interdependência negativa de *win-sets* entre Bonn, Washington, Londres, Paris e Moscou. Pode-se afirmar, de fato, que a impraticabilidade da obtenção simultânea de todos os objetivos de Adenauer acabou sendo favorável às políticas e interesses das potências ocidentais, que seja por preocupações com a Guerra Fria no caso anglo-estadunidense, ou por receios ante à própria segurança no caso francês, não priorizaram a reunificação alemã nas negociações externas, e assim de certa forma obrigaram o *Bundeskanzler* a limitar seu *win-set* e escolher dentre suas maiores metas.

Em conclusão à análise dos jogos em dois níveis que pautaram a relação teuto-estadunidense, percebe-se que, mesmo havendo uma discrepância significativa de poder político e espaço de manobra negocial, ambos os jogadores necessitavam um do outro para implementar suas políticas externas, e ainda que ocasionalmente houvesse divergências quanto à forma que as interações entre os Estados tomariam, é seguro afirmar que o clima predominante no tocante ao alinhamento, à integração econômica e à segurança internacional era de cooperação. Mas, conforme foi brevemente abordado em algumas passagens anteriores do presente trabalho, a relação entre a Alemanha Federal e outros Estados de seu próprio continente foi marcadamente mais turbulenta, e é tal aspecto da política externa da Era Adenauer que será perscrutado a seguir.

4.2 A ALEMANHA OCIDENTAL E A EUROPA

Como segundo pilar da política externa alemã durante a Era Adenauer tem-se a integração europeia que, conforme afirmado anteriormente, era considerada o principal objetivo do *Bundeskanzler* em âmbito internacional e o ponto focal de seus esforços de aproximação com o Ocidente. Pode ser dificultoso diferenciar a política de Bonn no que concerne à Europa da política relativa aos EUA, devido à considerável intersecção ideológica, econômica e histórica entre as duas, mas é seguro dizer que pela pluralidade de fatores que condicionaram sua origem e de objetivos que impulsionaram sua ascensão, o *locus* europeu de decisões se mantém como suficientemente diverso de sua contraparte atlântica.

É interessante notar a percepção de unanimidade do desejo pela união europeia após a Segunda Guerra Mundial – seja para, juntamente com os Estados Unidos da América, formar um consolidado bloco ocidental contra a União Soviética, ou seja para constituir uma superpotência autônoma e supranacional ao lado das outras duas que compunham o sistema bipolar, a construção de uma Europa integrada era o objetivo declarado de todos os Estados da parte ocidental do continente (KHOL, 1972, p. 72). A Alemanha Ocidental se incluiu de maneira decisiva no grupo de Estados clamando pelo estreitamento de laços a nível continental, e Konrad Adenauer novamente se mostrou a voz mais audível acerca do tema na política doméstica de Bonn: unindo seu projeto de reconstrução e reconquista da soberania alemã a suas preocupações com o avanço soviético e com a divisão territorial do país, Adenauer propunha, já em 1945, uma união da Europa Ocidental sob a liderança anglo-francesa e com a participação ativa da, em suas próprias palavras, “parte da Alemanha não ocupada pela Rússia” (FOSCHEPOTH, 1988, p. 33).

Não eram apenas considerações de segurança ante à URSS que moviam o *Bundeskanzler* na direção da Europa. Percepções sociais e até mesmo filosóficas nutridas pelo chanceler também o influenciaram: Adenauer acreditava que uma nova ordenação do sistema de Estados europeus, sob a égide do institucionalismo e da cooperação internacional, seria o melhor (e talvez único) caminho para superar os nacionalismos, que via como sendo os responsáveis pelas maiores catástrofes do continente – reconhecendo que seu próprio país fora um dos principais expoentes do pensamento nacionalista, o chanceler federal pregava que a política externa alemã sobre a Europa deveria ter como eixo central a aproximação com a antiga arqui-

inimiga, a França, e que tal nova amizade serviria como pedra fundamental da integração europeia (SCHUKRAFT, 2002, p. 13).

O desenvolvimento do projeto europeu tem relações interessantes tanto com a política de projeção de poder dos Estados Unidos quanto com a busca alemã por autonomia e inserção no sistema internacional. Em relação ao primeiro, justamente porque o governo estadunidense não ignorara a importância estratégica do continente em termos econômicos e militares, a estratégia inicial de consolidação de sua influência na Europa não fora de controle direto, mas sim de fortalecimento do poderio local de forma a diminuir sua própria carga e responsabilidade na manutenção das democracias liberais – motivo pelo qual os EUA se posicionaram a favor de iniciativas de intergração partidas do continente e preferiam a autodefesa dos Estados europeus à sua vinculação ao poderio militar norte-americano sob forma da OTAN (CONZE, 1995, p. 11-12).

Já no que concerne ao segundo, a conexão entre a integração europeia e os demais objetivos que Konrad Adenauer possuía para a Alemanha Ocidental pode parecer contraproducente ou até mutuamente exclusiva, afinal há de se pensar que abdicar de parte da soberania estatal em prol de um arcabouço supranacional vai de encontro direto ao desejo de se adquirir tal soberania em primeiro lugar. Contudo, em virtude da posição enfraquecida da Alemanha no pós-guerra e da natural desconfiança dela nutrida pelo resto do mundo em geral e pelos Estados europeus em particular, é razoável aferir que uma declaração do comprometimento de Bonn em promover o multilateralismo, a cooperação e a integração regional já no princípio do reestabelecimento das relações internacionais alemãs seria um ponto de partida estratégico e um facilitador para a conquista de uma boa posição da República Federal no panorama mundial, em uma medida deliberada de primeiramente concordar com as limitações a ela impostas para então gradativamente contorná-las (BAUMANN, 2007, p. 66). É também digna de menção a centralidade da “questão alemã” para a política europeia e o grau pelo qual as instituições internacionais do continente se desenvolveram tendo a posição – ora tida como promissora, ora como ameaçadora – da Alemanha Federal em vista, e vice-versa.

A título de auferir resultados com a devida profundidade analítica, foi selecionado um conjunto de tratados e instituições que, mesmo representando uma parcela diminuta na miríade de eventos testemunhados pela história da política internacional europeia do período, ilustram de forma clara as características centrais

dos jogos e negociações entre as unidades decisórias relevantes para o presente estudo.

4.2.1 A gênese do movimento de integração europeia

O estopim ideológico-filosófico que deu origem às múltiplas instituições europeias no século XX foi um repensamento do papel das superpotências, e mais profundamente do próprio sistema de Estados no continente e dos princípios que o norteiam. Em muitos sentidos, a integração europeia se desenvolveu como uma resposta às numerosas tentativas de se estabelecer uma hegemonia continental, sintoma da falha inerente ao modelo internacional do “concerto da Europa” no qual as potências se manteriam em equilíbrio – a França napoleônica, o Reino Unido imperialista e, mais imediata e notadamente, as encarnações do Estado alemão na Primeira e Segunda Guerra Mundiais demonstraram que o balanço de forças no continente está longe de ser um caminho para a paz duradoura e mais próximo de um convite para sua própria ruptura (LINK, 2007, p. 125). A Segunda Guerra Mundial se consolidou como o sinal mais concreto da premência de mudança no sistema internacional europeu ao mesmo tempo em que impôs uma nova realidade política ao continente: o “concerto da Europa” e os projetos hegemônicos internos foram substituídos pelo sistema bipolar, no qual a influência era disputada por duas superpotências em grande parte externas à cultura política europeia. Os Estados da Europa Ocidental, muitos dos quais ainda se apegavam de forma tirânica e desesperada a seus impérios ultramarinos, viram seu poderio outrora dominante ser ameaçado pela massiva União Soviética, e prontamente se virando na direção dos Estados Unidos para apoio econômico e militar, foram tomados pelo espírito do nascente institucionalismo internacionalista para se unir em face da percepção da ameaça existencial a seu já evanescente poder político (LINK, 2007, p. 126).

Conforme abordado na introdução ao presente capítulo e na análise sobre a OTAN, os Estados Unidos tinham como foco o fortalecimento da economia e da capacidade de defesa europeia para que o bloco de Estados ocidentais não dependesse totalmente da superpotência da América do Norte. O projeto de integração europeia, portanto, mostrou ser de grande conveniência para suas políticas de projeção de poder, pois servia os propósitos de sua estratégia chamada de “dupla contenção”: ao mesmo tempo em que um bloco europeu capitalista serviria de

obstáculo ao avanço da URSS, impediria também o ressurgimento da Alemanha como candidata à detentora da hegemonia continental (CONZE, 1995, p. 13), uma preocupação que, repete-se, era levada com seriedade por Washington e pelas potências europeias imediatamente após 1945.

Mas, se a contenção da Alemanha era tratada como um imperativo para a segurança europeia, era igualmente interessante para os dirigentes dos Estados na Europa Ocidental reestruturar o potencial produtivo e comercial de Bonn e assim revitalizar a economia de seus próprios países. A realidade material da Europa no pós-guerra tornava qualquer esforço isolado de retomada econômica impossível, e como foi abordado em seções anteriores, a Alemanha era tida como a principal engrenagem para o bom funcionamento do comércio continental – a interdependência econômica, tanto nos termos ideológicos postulados pelo liberalismo internacionalista quanto nos termos reais da impraticabilidade da autossuficiência, foi somada à hostilidade generalizada da Guerra Fria e condicionada pela urgência da reinserção alemã no palco internacional para formar a força-motriz da integração europeia (DEDMAN, 1996, p. 13).

O governo de Adenauer soube capitalizar a importância do complexo industrial alemão para se aproximar de sua meta última de política externa, e ainda tomar uma iniciativa que se provaria essencial para o projeto de integração continental: já no primeiro ano do estabelecimento da República Federal, logrou negociar com os alto-comissários que fiscalizavam a implementação do estatuto de ocupação para aumentar de forma significativa a participação de Bonn na Autoridade Internacional para o Ruhr. Como mencionado anteriormente, a região do Ruhr era uma das mais estrategicamente importantes para o comércio e desenvolvimento industrial da Alemanha Ocidental, responsável por 70% da produção de ferro e aço e 80% da produção de carvão – motivo pelo qual as potências ocupantes impuseram uma administração internacional com rígidos controles de produção e distribuição de matéria-prima, temerosas de que a região fosse novamente impulsionar o crescimento bélico alemão (BIERLING, 1999, p. 83).

Sempre visando a ampliação da soberania da Alemanha Federal concomitantemente com as boas relações com as potências ocidentais, o *Bundeskanzler* aceitou manter a administração conjunta e a fiscalização da produção industrial de Bonn em troca da entrada plena na Autoridade Internacional para o Ruhr e, mais importantemente para a construção da política externa do país, da permissão

de manter relações consulares e comerciais com um número seletivo de Estados, em um passo essencial para a reinserção alemã no conjunto internacional europeu – pela primeira vez desde a rendição incondicional da *Wehrmacht* em 1945, um dirigente alemão negociava com representantes estrangeiros em pé de igualdade (BIERLING, 1999, p. 84). O plano do chanceler federal, em reconhecimento da problemática situação que o controle externo do Ruhr impunha em termos da soberania da Alemanha Ocidental, era fazer uso do canal de comunicação e cooperação que a Autoridade Internacional provia para estreitar os laços com a Europa Ocidental em geral, e com a França em particular, expandindo a estrutura do Estatuto do Ruhr para propor uma união aduaneira entre a Alemanha Federal, a França, a Itália e os Estados do Benelux – ainda que tal iniciativa não tenha se concretizado, o objetivo do *Bundeskanzler* foi atingido em outra ocasião, na forma do Plano Schuman, como será visto adiante (SCHUKRAFT, 2002, p. 15).

O sucesso da campanha alemã para se engajar nas decisões industriais do Ruhr representa a confluência nos objetivos de Adenauer e das potências ocupantes a nível interno e externo – a interdependência econômica, realidade inescapável no pós-guerra, fez surgir a necessidade de cooperação. Contudo, ainda que as negociações, consolidadas no célebre Acordo de Petersberg, tenham correspondido de maneira mais do que satisfatória ao *win-set* do chanceler federal, encontraram duras críticas da oposição, principalmente do SPD de Kurt Schumacher, que discordava da aceitação do controle internacional da tão importante região do Ruhr da parte do governo federal e esperava mais assertividade na proteção dos interesses estratégicos da economia alemã, uma vez que as concessões feitas pelo chanceler retardavam ainda mais o crescimento industrial nacional em prol do diálogo internacional – rendendo a Adenauer a alcunha de “chanceler dos Aliados”, dada por Schumacher. Porém, a falta de unanimidade no cenário doméstico se mostrou insuficiente para limitar o poder negocial do chanceler no Acordo de Petersberg, pois foi por sua iniciativa quase monocrática em negociá-lo que a chamada “democracia chancelar” foi definitivamente consolidada, alçando o *Bundeskanzler* à posição de unidade decisória maior na política externa alemã (BIERLING, 1999, p. 85).

O Acordo de Petersberg também revelou as divergências entre as potências ocidentais: ainda que os alto-comissários Robertson, McCloy e François-Poncet o tivessem todos assinado, seus governos estavam longe de partilhar da mesma visão no que concernia à promessa alemã de reinserção amistosa. Enquanto os Estados

Unidos, já pondo em prática seu plano de reestruturação europeia com o Plano Marshall, viam a República Federal de maneira significativamente mais positiva e consideravam cada tratado como um distanciamento de sua posição inicial de receio, a França se mostrava consideravelmente mais preocupada com o crescimento de seu vizinho (LAPPENKÜPER, 2008, p. 70) – sua desconfiança, fortemente pautada por fatores históricos, viria a ser o principal desafio para a entrada alemã no sistema internacional europeu, conforme se verá a seguir.

4.2.2 O desenvolvimento do projeto europeu e a relação teuto-francesa

A relação entre a República Federal da Alemanha e a República Francesa assumiu um caráter especial na política externa de ambos os países desde o princípio. Já foi dito no presente trabalho que a meta da integração europeia era tida como a mais importante para Konrad Adenauer no que concernia à posição internacional de Bonn, e que uma relação amistosa e cooperativa com a França era por ele vista como a chave para a obtenção de tal meta. Para o chanceler, superar a animosidade teuto-francesa do passado era essencial não apenas para garantir a paz e a prosperidade político-econômica na Europa, mas também simbolizaria a inserção alemã na comunidade internacional como uma igual entre os Estados europeus após o desmantelamento do regime nazista e o período de ocupação.

Mas a perspectiva francesa possuía matizes significativamente diferentes. No período de ocupação, a mentalidade de que a força francesa repousava na fraqueza alemã era preponderante entre seus dirigentes, e o era por motivos históricos fortemente sensíveis. O conflito bélico com a França marcara a história recente da Alemanha em três ocasiões: em 1870-71, com a Guerra Franco-prussiana, que concretizou a unificação do Império Alemão; em 1914-18, com a Primeira Guerra Mundial; e em 1939-45, com a Segunda Guerra Mundial e a humilhante invasão e ocupação do território francês. Assim, o esperado ressentimento nutrido pelo vizinho germânico era um fator de grande expressão no condicionamento da política externa francesa, o que desfavorecia a inclinação de seus dirigentes ao estabelecimento da amizade tão prontamente proposta por Adenauer (DEDMAN, 1996, p. 2).

Outro fator de diferenciação na postura da França era a aspiração da eminente figura de Charles de Gaulle, que consistia largamente na conquista francesa de um papel de liderança na Europa e na retomada de seu prestígio nacional (CONZE, 1995,

p. 16). A ambição do antigo general francês se traduzia em uma profunda discordância com a dominância estadunidense no continente – o que, após a aceitação francesa do fato de que a Alemanha Ocidental se tornara um Estado poderoso em termos políticos e econômicos, resultou na busca efetiva por uma ligação mais estreita com Bonn, com base na crença de que tal aliança seria a base para o projeto europeu e para a substituição dos Estados Unidos pela França como líder continental (DEDMAN, 1996, p. 112). Ironicamente, o clamor francês por uma posição de destaque era apoiado por Washington durante o governo Eisenhower, com base no já mencionado projeto de fortalecimento do poderio europeu com a minimização dos custos e da responsabilidade estadunidenses, e foi somente no governo Kennedy que os dois Estados se viram em um embate diplomático pela liderança na Europa (CONZE, 1995, p. 14).

E foi justamente a disposição largamente gaullista da França em assumir a vanguarda – e o contraste com a postura anglo-saxã em relação à Alemanha – as responsáveis por um importante desenvolvimento para a integração europeia. Em 1950, o ministro das relações exteriores francês, Robert Schuman, propôs a criação de uma entidade supranacional voltada à fiscalização e à organização da produção de carvão e aço de seus membros. A genialidade da iniciativa do ministro francês se torna clara com os múltiplos propósitos a que serve: em termos idealistas, a organização facilitaria a manutenção da paz na Europa ao administrar dois dos recursos mais utilizados na indústria bélica (abundantes nas não por acaso disputadas regiões do Ruhr, do Saar e da Alsácia-Lorena) e, por meio do estabelecimento conjunto de metas produtivas, impossibilitar projetos secretos de construção armamentista (GEPPERT, 2007, p. 41-42); em termos econômicos, resolvia o dilema da distribuição de matéria-prima para a reconstrução industrial da Europa Ocidental de maneira segura e mais harmoniosa – a supranacionalidade conferia legitimidade à organização e imbuía suas decisões com um espírito de consenso (SCHUKRAFT, 2002, p. 17); e em termos dos objetivos internos do governo francês, assegurava o impulso que a economia doméstica necessitava ao mesmo tempo em que alçava a França a uma posição de proeminência política na Europa, com o apoio estadunidense (CONZE, 1995, p. 15) e sem o custo político de não cooperar com a democracia alemã, cuja existência e pujança se tornavam irrefutáveis (DEDMAN, 1996, p. 60).

O Plano Schuman, como ficou conhecido, foi acolhido sem grande hesitação pelo chanceler Adenauer, que finalmente encontrou correspondência em sua crença na centralidade da amizade franco-alemã para a integração europeia – em 1951, após um curto período de negociação em Paris, foi criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, integrada pela Alemanha Federal, França, Itália, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo, sob a presidência do arquiteto do plano de recuperação econômica francesa, Jean Monnet (MORSEY, 1999, p. 29).

A CECA, sigla da entidade supranacional, atendeu em um único movimento às demandas francesas de impulsionamento da economia doméstica e de liderança política europeia e às demandas alemãs por participação na comunidade internacional, logrando ao mesmo tempo a garantia de mercado para seus produtos exportados e maior autonomia no âmbito interno – Schuman, como parte da negociação com Bonn, prometeu apoio francês para a abolição da Autoridade Internacional para o Ruhr, assim encerrando o controle estrangeiro direto sobre a matriz industrial alemã, o que em grande medida contribuiu para o abrandamento das restrições impostas após o final da Segunda Guerra Mundial (DEDMAN, 1996, p. 62-64). Além de auxiliar na obtenção dos objetivos estatais de seus membros, sejam políticos ou econômicos, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço concretizou o ideário da integração europeia e se tornou a entidade a partir da qual outras organizações supranacionais da maior expressão evoluíram, sendo sucedida pela Comunidade Europeia e mais recentemente pela União Europeia (DALTON e EICHENBERG, 1998, p. 250-251), atingindo níveis de cooperação que, ainda que se encontrem distantes da estrutura idealista de uma Europa unificada, seriam simplesmente impensáveis no continente ou mesmo no mundo no começo do século XX.

Partindo de uma análise pautada pelos jogos de dois níveis, o Plano Schuman e a subsequente criação da CECA compõem um exemplo de quão abrangente pode ser a interdependência positiva na formulação da política externa. A nível interno, a realização da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço representava o cumprimento de virtualmente todos os objetivos dos dirigentes franceses e alemães: para a França, o Plano Schuman era um reflexo das aspirações do movimento de Charles de Gaulle, um dos líderes da resistência francesa durante a Segunda Guerra Mundial que viria a se tornar presidente, e uma revitalização das políticas econômicas domésticas de Jean Monnet (DEDMAN, 1996, p. 60-61), e para a Alemanha Federal, contribuía para

o desenvolvimento político e diplomático almejado por Konrad Adenauer – muito embora o plano tenha enfrentado nada surpreendentes críticas da parte da eterna oposição ao *Bundeskanzler* e do nacionalista Kurt Schumacher, que priorizava a reunificação em detrimento do estreitamento das conexões europeias, mas que fora vencido devido à falta de apoio político, inclusive dos predominantemente social-democratas trabalhadores industriais na Alemanha (MASON, 1955, p. 4-5). Tanto o lado alemão quanto o lado francês necessitavam um do outro para atingir suas metas, que acabaram por convergir e facilitar a negociação para a obtenção de uma parceria ainda mais profunda.

Já em nível externo, a CECA simbolizou uma guinada significativa nas relações teuto-francesas, em um importante passo para a superação da animosidade histórica. A condição econômica e política do continente era tal que a confluência dos *win-sets* internacionais era praticamente inevitável, haja vista que a interdependência dos Estados da Europa Ocidental em termos produtivos e industriais condicionava seus objetivos para assumirem características fortemente semelhantes. De fato, para além do viés binacional entre França e Alemanha Federal, percebe-se que a necessidade de integração continental, e portanto do sucesso nas negociações interestatais em dimensões sem precedentes, que marcou o estabelecimento da CECA acabou por criar o próprio conceito de supranacionalidade, entendido como a potencialidade de transcender o nível internacional (no qual a ênfase reside na soberania estatal) por meio de uma entidade pautada no consenso e na transferência da soberania no que concerne a uma área específica de governança (MASON, 1955, p. VII).

Contudo, o surgimento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço não significou que todas as pendências políticas entre Bonn e Paris foram resolvidas, nem que a concordância entre as unidades decisórias dos dois Estados se tornou geral. Em matéria de defesa, de território e do polêmico rearmamento alemão, as divergências teuto-francesas persistiram ante à iniciativa de integração do Plano Schuman, e representaram obstáculos significativos no melhoramento da relação entre os antigos inimigos.

Já foi mencionado no capítulo anterior que, em virtude das marcas recentes da Segunda Guerra Mundial, quaisquer políticas de defesa que significassem o fortalecimento da Alemanha Federal eram vistas com grande desconfiança por seus vizinhos na Europa Ocidental, mesmo que condicionadas pela retórica institucionalista do chanceler federal Adenauer, e assim o seriam até a entrada da Alemanha Federal

na Organização do Tratado do Atlântico Norte. Com efeito, a primeira tentativa do *Bundeskanzler* de unir políticas de defesa ao espírito supranacional europeu acabou por fracassar, em um baque para o discurso de *rapprochement* do chanceler.

A proposta da Comunidade de Defesa Europeia (CDE), entidade que englobaria as forças de defesa comuns da Europa Ocidental, foi feita pelo então primeiro-ministro da República Francesa, René Pleven, em 1950 (WAGNER, 2007, p. 144). A ideia, essencialmente resultante em um braço militar da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, era tida como a única solução aceitável para a questão do rearmamento alemão na concepção dos dirigentes franceses, entre eles Robert Schuman – a supranacionalidade do Plano Pleven em matéria de defesa, estruturalmente similar ao proposto pelo ministro das relações exteriores francês para a economia, iria tolerar e capitalizar o crescimento militar da Alemanha Ocidental sem permitir que suas estruturas de comando prevalecessem, assim limitando o desenvolvimento bélico de Bonn de acordo com as preocupações euro-francesas (GEPPERT, 2007, p. 46-47).

O chanceler Adenauer apoiou o Plano Pleven desde sua concepção. Em face do debate da entrada alemã na OTAN, permeado pelo receio da aceitação de um exército alemão plenamente independente comandado por um Estado soberano, a via europeia se mostrava como a mais segura para fins do fortalecimento das relações com o Ocidente, em uma visão compartilhada por Bonn, Londres, Paris e Washington (BANCHOFF, 1999, p. 24-25). Adenauer via a Comunidade de Defesa Europeia e sua estrutura supranacional, com uma cadeia de comando e autoridades de fiscalização próprias, não como uma ferramenta de controle francês, mas como uma oportunidade de construir um fórum para a participação alemã na construção da defesa continental, sob a condição de ser tratada com igualdade pelos demais Estados (SCHUKRAFT, 2002, p. 21), e assim promoveu a concretização do Plano Pleven de forma enfática.

Aparentemente, a CDE conseguia o consenso das principais unidades decisórias por ele envolvidas, e representaria mais um passo na direção da integração europeia sob os auspícios da supranacionalidade – contudo, foi no próprio país de origem do Plano Pleven que a oposição a ele se mostrou mais audível. O general Charles de Gaulle, mesmo sem ocupar cargo oficial no governo francês à época, não perdera sua influência política, que usou para se tornar um dos críticos mais notórios da proposta da CDE: em um discurso proferido em 1953, enquanto o Plano Pleven era debatido pela Assembleia Nacional francesa, de Gaulle expressou sua antipatia

pela iniciativa, classificada por ele não apenas como um clamor alemão por igualdade internacional, mas como o primeiro movimento rumo a uma hegemonia militar alemã e o reestabelecimento do Reich (CONZE, 1995, p. 67). Para de Gaulle, ainda firmemente inserido na mentalidade francesa do período de ocupação e inflexivelmente cético em relação a instituições supranacionais, qualquer sinal do fortalecimento militar da Alemanha Ocidental representava um perigo para a França e para a Europa, e a soberania e fortalecimento da República Federal só seriam por ele admitidos quando de sua ascensão ao cargo de primeiro-ministro em 1958, em face da inevitabilidade da aproximação franco-alemã (CONZE, 1995, p. 68).

Ao final das longas discussões acerca da Comunidade de Defesa Europeia na França, o lado desfavorável à instauração da instituição acabou por prevalecer: além das críticas de cunho nacionalista, o cenário internacional também fora significativamente alterado desde a emissão do Plano Pleven em 1950: o fim da Guerra da Coreia e a morte de Stalin em 1953 contribuíram para amenizar o clima de urgência por uma aliança militar europeia, e em 1954 a Assembleia Nacional francesa optou por não aprovar o projeto da CDE (SCHUKRAFT, 2002, p. 24).

Esse foi o primeiro grande revés não apenas no desenvolvimento da integração europeia, mas também na política externa de Konrad Adenauer. A falha no progresso na aproximação com os Estados europeus também acarretou o bloqueio da aceitação internacional da soberania alemã, em um fracasso duplo na obtenção dos objetivos do *Bundeskanzler* – fracasso que, por conta da guinada na política externa estadunidense sob o presidente Dwight Eisenhower, fora remediado em 1955 com a entrada da Alemanha Federal na OTAN, conforme visto no capítulo anterior (GEPPERT, 2007, p. 49-50).

A aparente cooperatividade e confluência de *win-sets* no jogo de dois níveis, evidente a nível do Poder Executivo de cada Estado envolvido, não se traduziu na concordância legislativa nem na harmonização com a percepção política geral no caso francês. Pode-se traçar um paralelo teórico entre o *outcome* do Plano Pleven e a obra de Robert Putnam, mais especificamente em seu conceito de *defecção involuntária*, definido como a impossibilidade do sucesso na negociação em virtude da falta de aprovação a nível doméstico, mesmo que as unidades decisórias imediatamente envolvidas no processo de formulação do jogo a nível externo estejam de acordo (PUTNAM, 1988, p. 438). Assim, muito embora o primeiro-ministro Pleven e o ministro das relações exteriores Schuman fossem ávidos proponentes da CDE, a conexão

lógica entre a criação da organização e o maior destaque francês no continente por eles traçada fosse coerente – indo ao encontro, pode-se dizer, dos “interesses nacionais” da França – e a principal contraparte da negociação, o chanceler Adenauer, fosse um apoiador entusiasmado do plano, as instituições políticas internas da República Francesa não partilhavam da mesma visão dos negociadores internacionais, impossibilitando a resolução cooperativa do jogo com suas prerrogativas legais de aprovação de tratados.

E o fracasso do Plano Pleven não foi o único empecilho no estabelecimento da relação teuto-francesa, tampouco o que mais causou danos internos e externos durante o governo Adenauer. O maior desafio no diálogo entre a França e a Alemanha Federal, ao lado da administração econômica do Ruhr, foi essencialmente uma disputa territorial – a chamada questão do Saar. O Saar, região de maioria alemã localizada na fronteira entre os dois Estados e vizinha da igualmente disputada Alsácia-Lorena, foi envolvido na política de francesa de contenção e enfraquecimento da Alemanha de maneira contundente e direta: anteriormente pertencente à Alemanha, passou a integrar a zona de ocupação da França após o final da Segunda Guerra Mundial e, desde 1947, se transformou essencialmente em um protetorado francês, uma entidade política semiautônoma imersa em uma união econômica e monetária com Paris (GEPPERT, 2007, p. 40).

Desde o estabelecimento da República Federal da Alemanha, a questão do Saar causava polêmica na política internacional da região, por não ter se unido à “trizona” e assim composto o território alemão ocidental como as outras regiões ocupadas pelos franceses, em uma clara mostra da antagônica política de poder francesa em contraposição ao sentimento ocidental de acolhimento condicional e cauteloso da Alemanha Ocidental enquanto Estado. Já para Konrad Adenauer, o panorama imposto pela França representava um dilema de escolher entre a integridade territorial alemã, tema fundamental para a política interna, e seu tão almejado objetivo da amizade entre Bonn e Paris (SCHUKRAFT, 2002, p. 15).

Sua postura inicial, condizente com a mal-intencionada alcunha de “chanceler dos Aliados”, foi de relativizar a questão do Saar na forma de concessões para a França, sem contudo ignorar a premência da territorialidade alemã: após negar a entrada do Protetorado do Saar em mais uma das nascentes instituições internacionais do continente da qual a França e a Alemanha Federal eram Estados-membros, o Conselho da Europa, e de criticar com veemência um tratado que

assegurava a inserção do Saar na esfera de influência econômica da França em 1950 (GEPPEL, 2007, p. 40-41), Adenauer mesmo assim concordou com o status especial do Protetorado enquanto entidade política autônoma, com a única condição de que tal conjuntura seria confirmada por meio de um referendo na região – medida interpretada pela oposição no SPD como uma demonstração de fraqueza e subserviência (KITCHEN, 2012, p. 315).

De fato, a questão parecia estar fora do escopo da hábil articulação diplomática do chanceler federal. A própria sugestão do referendo não partira de sua pessoa, mas do já mencionado Jakob Kaiser, seu colega de partido na União Democrática Cristã e ministro para assuntos intra-alemães, que emitira um parecer ainda em 1950 recomendando a resolução do dilema pela participação popular (BARING, 1969, p. 42). Não é irrazoável afirmar que, embora a política da boa-vizinhança pregada pelo chanceler tenha obtido resultados favoráveis em diversas instâncias mesmo enfrentando críticas internas por sua aparente negligência com interesses políticos domésticos, a concretude e a natureza extremamente polarizante da questão do Saar – em termos básicos, consistente em uma disputa territorial com uma potência europeia – tornava a obtenção de um meio-termo entre o interno e o externo virtualmente impossível para Adenauer, e sua postura conciliadora acabou por não ser o fator resolutivo ou preponderante em um conflito no qual o espaço de manobra era tão reduzido.

Mesmo sem o protagonismo do *Bundeskanzler*, a questão do Saar acabou em um resultado favorável para a Alemanha Ocidental: em 1957, após dois terços da população do Saar votar contra a proposta de europeização do território (a evolução da proposta francesa, em face das críticas internacionais ao Protetorado), o governo de Paris concretizou a resposta popular e cedeu o controle do Saar à República Federal, que a integrou como a décima *Bundesland*. Dentre os motivos para a debandada francesa, pode-se citar a decisiva guinada na política interna do Saar, que desde meados da década de 1950 já não se inclinava na direção da França com tanto entusiasmo, bem como a perda da importância relativa da região para o desenvolvimento industrial francês como consequência da CECA (GEPPEL, 2007, p. 100).

Da perspectiva do jogo de dois níveis, tem-se uma estrutura peculiar no desenrolar da disputa em torno do Saar. O lado alemão, extremamente ambivalente e dividido entre preocupações com a soberania de seu país e com a diplomacia

européia, falhou em tomar uma postura assertiva tendendo para qualquer um dos polos do debate, recorrendo a concessões e meias-medidas. Já o lado francês, decididamente mais impositivo ante seus objetivos, moldou o caráter competitivo e antagônico do jogo, vendo a perseguição de seu *win-set* perder o vigor somente devido à pressão internacional e à aparente perda de interesse francês em manter o controle do Saar. Por último, tem-se o lado do Saar em si, que experienciou uma mudança de paradigma em sua política externa, não mais guiada pelos dirigentes pró-França, mas pela população majoritariamente alemã.

Ao delegarem a resolução da questão para a unidade decisória de menor expressão, os dirigentes dos dois Estados sacrificaram seu já diminuto poder de barganha em prol da manutenção das recém-adquiridas boas relações uns com os outros e do crescente espírito de cooperação europeia – mesmo que tenha sido Bonn a maior beneficiada ao final do jogo do Saar, no que diz respeito às unidades decisórias da Alemanha Federal e, mais especificamente, ao chanceler Konrad Adenauer, tal resultado se deu de forma largamente incidental.

A partir da conclusão do estudo da relação teuto-francesa durante os anos incipientes da Alemanha Ocidental, pode-se chegar a algumas características gerais. A primeira delas é a diferença na postura entre os dirigentes dos dois Estados e seu grau de alteração no decorrer do tempo: enquanto a França, pautada por ambições de liderança continental e fortemente condicionada pelo traumático passado, apresentou inicialmente uma atitude de confronto em relação ao Estado vizinho, a Alemanha Federal, movida pela mesma memória histórica, adotou a cooperação e o diálogo como princípios fundamentais na condução de sua política externa francesa, por vezes em detrimento de suas próprias considerações e demandas internas. Entretanto, a ascensão alemã na economia e na política internacionais, a que se adicionou seu entusiasmo na promoção da integração europeia, fizeram com que a França confrontasse a necessidade de flexibilidade na diplomacia, e reinterpretasse as relações com a Alemanha Federal sob um viés pragmático e decididamente mais positivo, ao passo que a política externa de Bonn se mostrou mais consistente em comparação, ainda que menos assertiva em muitos aspectos.

Além disso, pode-se analisar o grau de cooperatividade e competitividade dos jogos franco-alemães tendo como base o tipo de negociação e objetivos que os norteavam. Em assuntos econômicos, como o abrandamento do controle na Autoridade Internacional do Ruhr e o estabelecimento da Comunidade Europeia do

Carvão e do Aço, os dirigentes franceses demonstraram um interesse marcadamente maior em colaborar e criar parcerias com o Estado vizinho, sem dúvidas influenciados pela interdependência econômica que definia a Europa no pós-guerra e pelo valor atribuído à indústria alemã em pleno *Wirtschaftswunder*. Já no que concerne a questões militares e territoriais, o panorama se alterava, com uma França mais receosa do potencial bélico alemão e movida pelo nacionalismo das ideias gaullistas – foi necessária a atuação direta dos outrora relutantes Estados Unidos, na forma da expansão da OTAN, para que o desejo alemão por cooperação militar fosse correspondido.

Ainda que inicialmente incerto e indubitavelmente sinuoso, o caminho que levou à amizade entre a República Francesa e a República Federal da Alemanha não foi abandonado pelas unidades decisórias uma vez que a necessidade mútua por diálogo foi reconhecida de modo geral, e as conexões entre os dois Estados tomaram uma força não conhecida e em grande parte inconcebível quando de suas respectivas formações, graças à miríade de instituições internacionais e supranacionais que surgiram ao final da Segunda Guerra Mundial. Nesse respeito, a política externa de Konrad Adenauer obteve sucesso, e mesmo que não atinja os ideais pacifistas pan-europeus, a amizade franco-alemã realmente se tornou o pilar da construção da integração e da paz na Europa Ocidental.

Com isso, encerra-se o apanhado histórico e análise da política externa da Alemanha Federal durante a Era Adenauer. Infelizmente, os parâmetros do presente trabalho não permitem a inclusão das numerosas outras iniciativas que marcaram o período, e se reconhece que cada segmento do presente trabalho contém complexidade suficiente para preencher um número de páginas significativamente maior do que qualquer monografia. Mesmo assim, acredita-se que os eventos selecionados construam uma noção sólida da condução da política externa alemã no recorte histórico selecionado, bem como a importância da interação entre o nível interno e externo de negociações, investigada à luz da teoria de Robert Putnam. Resta sintetizar as diversas observações feitas ao longo do estudo de maneira sistemática, a fim de estruturar os paradigmas da política externa da Alemanha Federal em seus primeiros anos de existência de forma satisfatória.

5. CONCLUSÃO

Após o levantamento teórico das diferentes abordagens da APE pertinentes ao estudo, a descrição das unidades decisórias alemãs e suas características e a observação casuística de alguns dos eventos e negociações que marcaram a República Federal da Alemanha em sua primeira década de existência, pode-se finalmente chegar ao estabelecimento dos princípios e características centrais da política externa alemã durante o governo de Konrad Adenauer. Para isso, serão retomadas as questões fundamentais do presente trabalho, e com base nas investigações dos capítulos anteriores espera-se estabelecer um quadro geral a fim de respondê-las.

Em primeiro lugar, tem-se a disputa pela atribuição de unidade decisória central no nível interno da Alemanha Federal. A título de simplificação, serão listadas duas possíveis vertentes de política externa, corporificadas em duas figuras de destaque no âmbito doméstico que, como foi visto nos capítulos anteriores, refletem de forma clara e suficiente as concepções e objetivos de política internacional inseridos no *Zeitgeist* alemão após a Segunda Guerra Mundial. De um lado, havia a postura defendida por Konrad Adenauer, caracterizada por seu cunho internacionalista, com a priorização pela inserção internacional obtida pela construção de conexões político-econômicas com o Ocidente e com seu foco na integração europeia sob o capitalismo de mercado. Em oposição à corrente do chanceler estava a do proeminente parlamentar Kurt Schumacher, notadamente mais nacionalista, cética acerca da supranacionalidade europeia em prol do fortalecimento interno sob os auspícios da social-democracia e tendo como prioridade máxima a reunificação com os territórios orientais governados pela República Democrática Alemã.

O processo de negociações a nível interno é tão dinâmico quanto sua contraparte externa, e é necessário analisar cada caso para se estabelecer qual unidade decisória ou conjunto de ideias de política externa prepondera. Mesmo assim, a seleção temática do trabalho apresentou uma visão que, sem grande margem de erro, pode ser considerada como a mais dominante no pensamento da Alemanha Federal na época, e por consequência a escolhida como a representante do Estado a nível externo. Tal visão foi indubitavelmente a do chanceler Konrad Adenauer que, tanto em um sentido de escolha e estabelecimento de parcerias e alianças interestatais, quanto no de construção de entidades e organizações supranacionais,

moldou a política externa da Alemanha Ocidental nos âmbitos político, econômico, militar e social. Numerosos fatores podem ser citados para explicar tal preferência, mas os estudos realizados pelo presente trabalho apontam para dois motivos principais, referentes a cada nível de análise: enquanto Adenauer apoiava-se em suas amplas prerrogativas institucionais no nível interno, advindas tanto da ampliação do poder do *Bundeskanzler* no ordenamento jurídico quanto de sua popularidade e sucesso na condução da política doméstica, no nível externo seu *win-set* era tido como o mais plausível no que concernia ao contexto internacional e aos objetivos das outras unidades decisórias com as quais interagia. Internamente, o chanceler era assertivo, e fazia uso de seu cargo até os limites legais para legitimar e concretizar sua visão da política externa, apesar da sempre vocal mas minoritária oposição – já ante à comunidade internacional, Adenauer abandonava parte de sua beligerância e adotava atitudes conciliadoras, concessivos e adeptos do diálogo e da cooperação, em face da natural suspeita nutrida de forma generalizada pelo antigo pária mundial que era a Alemanha. Uma união admirável entre as demandas da política interna de um Estado recém-fundado e ainda desorientado em termos axiológicos e a pressão de um sistema internacional que via esse mesmo Estado como a peça central de um delicado jogo de tensões entre superpotências.

Uma vez estabelecido que Adenauer e seu gabinete se encontravam de forma inequívoca na posição de unidade decisória central na política externa da Alemanha Ocidental, se torna relativamente simples elencar os objetivos buscados pelo nascente Estado alemão nas negociações internacionais, haja vista sua insistente recorrência em todos os eventos aqui analisados. Por conta da posição singular da Alemanha Ocidental no quadro político-econômico da Europa, pelos desejos de reconciliação e cooperação nutridos pelo chanceler, e pela configuração institucional interna do Estado, pode-se dizer que a condução da política externa de Bonn tendia à perseguir quatro grandes objetivos: a integração econômica com o Ocidente; uma aliança política e militar europeia (dada a preocupação com a URSS); a reunificação do próprio território; e a conquista da plena soberania.

A maneira com a qual tais componentes do *win-set* alemão se apresentavam e interagiam com os objetivos de unidades decisórias de outros Estados assume características interessantes, principalmente quando se leva em consideração as diferentes abordagens dos principais atores que dialogavam com Adenauer. Por exemplo, no decorrer das relações teuto-estadunidenses no período, havia uma

concordância sensível no que concernia ao impulso pelo fortalecimento da Alemanha Federal – desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha assumiu um papel central na política europeia dos EUA, tanto pela pujança de seu complexo industrial, considerado vital para a reconstrução da Europa capitalista, quando por sua posição estratégica na contenção soviética no contexto da Guerra Fria. Muitas das iniciativas que marcaram as negociações entre Bonn e Washington tiveram como fundamento a mutuamente reconhecida importância da inserção alemã no rol de democracias capitalistas, desde o plano de incentivos econômicos do Plano Marshall à adesão da Alemanha Federal à OTAN. E, mesmo tendo sido visto que o desequilíbrio de poder relativo entre os dois jogadores influenciou fortemente o resultado das negociações (inclusive impossibilitando muitas alternativas no plano fático, como a vertente do nacionalismo de Kurt Schumacher, por conta do controle exercido pelas potências ocupantes), é inegável que a interdependência dos Estados com relação um ao outro a fim da obtenção de seus *win-sets* fez com que os jogos se dessem de maneira predominantemente cooperativa e positiva.

A mesma cooperatividade não permeou as relações entre a Alemanha Federal e seus vizinhos europeus, principalmente a República Francesa, de forma tão generalizada. Ainda que a retórica supranacional tenha se propagado nos Estados europeus ocidentais e impulsionado o desenvolvimento da cooperação internacional em um nível francamente impressionante na forma de diversas instituições, a construção do projeto europeu não se deu sem a influência de ambições estatais individuais e de rivalidades históricas, como se viu. A França, na responsabilidade autoatribuída de líder europeia, foi particularmente vocal com suas ressalvas no que concernia à reinserção alemã no rol das potências do continente – os traumas do passado então recente compreensivelmente dificultaram tal processo, e se somaram à lógica de que a força alemã e a francesa se relacionavam de forma inversamente proporcional, vigente em Paris no final da década de 1940 e início da de 1950.

O campo onde a antipatia francesa foi mais sensível, naturalmente, foi o da defesa alemã. O rearmamento autônomo da Alemanha Federal era tido como inconcebível para os dirigentes franceses, que viam na contenção militar com ao menos algum grau de controle e observação por Paris a única via para o crescimento bélico alemão. Mesmo se configurando como uma potencial afronta para a já restrita soberania da Alemanha Federal, a proposta de proximidade franco-alemã foi recebida com entusiasmo pelo chanceler Adenauer, ansioso por fortalecer o que considerava o

eixo principal de todo o nascente aparato de cooperação e manutenção da paz na Europa – contudo, foi a própria França, por meio de seu Poder Legislativo, que acabou por frustrar os esforços iniciais por uma comunidade de defesa na Europa Ocidental, no que provou ser o passo definitivo para a conquista da soberania da Alemanha Federal em meio à OTAN.

Em assuntos econômicos, em contrapartida, as unidades decisórias francesas, mais notadamente Robert Schuman e Jean Monnet, abandonavam as ressalvas e defendiam de forma vigorosa a expansão industrial alemã, movidos em grande parte por suas próprias demandas de fomento ao mercado interno e condicionados pela necessidade de contar com a economia de Bonn em um sistema comercial cada vez mais conectado e interdependente. Assim, comparando os conjuntos de jogos entre a Alemanha Federal e os Estados Unidos, e entre a Alemanha Federal e a França, conclui-se que os primeiros foram marcadamente mais cooperativos que os segundos, e ainda que em relação aos segundos a linha que separava a cooperação da competitividade era claramente traçada entre assuntos militares/territoriais e comerciais.

A próxima questão a ser analisada é se, ao final dos jogos e negociações analisados, se pode dizer que a conjuntura foi mais favorável ou desfavorável para a Alemanha Federal. Novamente, com a leitura dos componentes do *win-set* alemão, se chega a uma resposta relativamente fácil. A integração econômica com o Ocidente se deu por meio do fomento do Plano Marshall, da Autoridade Internacional para o Ruhr e da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, posteriormente Comunidade e União Europeia; a aliança militar com as democracias liberais da Europa, mesmo com o revés inicial da CDE, se deu com a OTAN, assim como o final definitivo da ocupação estrangeira e a obtenção da soberania. O único objetivo não obtido durante a Era Adenauer foi, talvez juntamente da condição de Estado soberano, o mais significativo de todos: a reunificação com a Alemanha Oriental, tornada impossível pela conjuntura internacional dicotômica da Guerra Fria e pelo sacrifício feito por Adenauer em prol da aproximação com os Estados capitalistas. Mesmo assim, é razoável afirmar que a política externa do *Bundeskanzler* logrou grande parte dos resultados aos quais almejava, e que as negociações internacionais se deram de forma majoritariamente favorável para o governo da Alemanha Federal – ignorando, naturalmente, juízos de valor acerca das políticas e objetivos em si, e o quão realmente benéficos eram para a sociedade alemã no geral.

Por último, resta saber se foi possível identificar qual dos níveis, se o interno ou o externo, foi o mais relevante para a condução da política externa alemã sob a ótica da teoria de Putnam. Aqui, a investigação se torna mais nebulosa e imprecisa, justamente por conta da já identificada presença internacional na formação e desenvolvimento da República Federal – o nível interno, cujas decisões se tomavam no gabinete do chanceler e no *Bundestag*, se confundia com o nível externo graças à dependência dos alto-comissários estrangeiros, do controle sobre a produção bélica e industrial imposto pelas potências ocupantes e da inicial ausência de um Ministério das Relações Exteriores conforme estipulado pelo estatuto de ocupação, apontando, portanto, para uma prevalência do nível internacional. Por outro lado, o debate acerca da política externa no *Bundestag* não perdeu sua intensidade e importância, influenciando a maneira pela qual o chanceler federal manobrava entre as demandas internas, os planos externos tidos para a Alemanha Ocidental e suas próprias aspirações para o lugar de seu país na conjuntura internacional. Inclusive, como foi visto, a figura de Adenauer muitas vezes fora a força-motriz de muitos jogos jogados em torno da Alemanha Ocidental, em ambos os níveis, não sendo com isso possível falar na completa sujeição do nível interno ao nível externo. O mais razoável e lógico, com base nas investigações aqui realizadas, é pensar em um frágil porém persistente equilíbrio entre os níveis, que principiou na predominância da vontade das potências ocupantes e culminou no gradativo ganho de poder de uma Alemanha Federal soberana e economicamente desenvolvida.

A República Federal da Alemanha durante a Era Adenauer passou por uma trajetória admitidamente impressionante em termos de política externa, de um antigo pária cujos prospectos eram completamente limitados pelas pressões de um sistema internacional em profunda transformação para um Estado estruturalmente apto a assumir a liderança política e econômica da Europa. Admitidamente, tal trajetória marca apenas o princípio do desenrolar da política externa alemã, marcada em momentos posteriores pela nova abordagem oriental da *Ostpolitik* de Willy Brandt e pela reunificação sob Helmut Kohl, em um desenvolvimento que impacta e é impactado pelas drásticas mudanças nas relações internacionais até a atualidade. Mas espera-se que o presente trabalho tenha cumprido seu propósito de elucidar aspectos dessa primeira era da Alemanha Federal de forma clara, suficientemente profunda e cientificamente íntegra, e assim contribuído, ainda que de forma ínfima, para a maior compreensão não apenas da Alemanha, mas do mundo como um todo.

REFERÊNCIAS

- ALDEN, Chris. Critiques of the rational actor model and foreign policy decision making. *In*: THOMPSON, William R. e CAPELOS, Tereza, (eds.) **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- ALDEN, Chris; ARAN, Amnon. **Foreign policy analysis: new approaches**. Nova Iorque: Routledge, 2017.
- ALEMANHA. Lei Fundamental (1949). **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**. Bonn: Parlamentarischer Rat, 1949.
- BANCHOFF, Thomas. **The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945-1995**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.
- BARING, Arnulf. **Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie: Westdeutsche Innenpolitik im Zeichen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft**. Munique: R. Oldenbourg Verlag, 1969.
- BAUMANN, Rainer. Deutschland als Europas Zentralmacht. *In*: HELLMANN, Gunther, SCHMIDT, Siegmund e WOLF, Reinhard (eds.) **Handbuch zur deutschen Außenpolitik**. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- BERGER, Helge; RITSCHL, Albert. Germany and the political economy of the Marshall Plan, 1947-52: a re-revisionist view. . *In*: EICHENGREEN, Barry (ed.). **Europe's Post-war Recovery**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- BIERLING, Stephan. **Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland Normen, Akteure, Entscheidungen**. Munique: R. Oldenbourg Verlag, 1999
- BRECHENMACHER, Thomas. **Die Bonner Republik: politisches System und innere Entwicklung der Bundesrepublik**. Berlin: br.bra Verlag, 2010.
- BREUNING, Marijke. **Introduction to comparative foreign policy analysis: a comparative introduction**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- Da CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia; MELLO, Patrick A. **Two-Level Games in Foreign Policy Analysis**. Oxford Research Encyclopedia of Politics. Nova Iorque & Oxford: Oxford University Press, 2017.
- CONZE, Eckart. **Die gaullistische Herausforderung: die deutsch-französischen Beziehungen in der amerikanischen Europapolitik 1958-1963**. Munique: R. Oldenbourg Verlag, 1995.
- DALTON, Russell J; EICHENBERG, Richard. Citizen Support for Policy. *In*: SANDHOLTZ, Wayne; SWEET, Alec Stone. **European Integration and Supranational Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- DEDMAN, Martin. **The Origins and Development of the European Union 1945-95: a History of European Integration**. Londres, Nova Iorque: Routledge, 1996.

DEUTSCH, Morton. Cooperation and Competition. *In*: COLEMAN, Peter T. **Conflict, Interdependence, and Justice: the Intellectual Legacy of Morton Deutsch**. Nova Iorque: Springer, 2011.

Van DIJK, Ruud. Winning the Peace: The United States, Western Germany, and the Ambiguities of "Dual Containment," 1945–1950. *In*: JUNKER, Detlef (ed.). **The United States and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: a Handbook**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ERDMANN, Karl Dietrich. **Das Ende des Reiches und die Entstehung der Republik Österreich, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik**. Stuttgart: Deutsche Taschenbuch Verlag, 1988.

FOSCHEPOTH, Josef. Westintegration statt Wiedervereinigung: Adenauers Deutschlandpolitik 1949-1955. *In*: FOSCHEPOTH, Josef (ed.). **Adenauer und die Deutsche Frage**. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1988.

GEPPERT, Dominik. **Die Ära Adenauer**. Darmstadt: WBG, 2007.

GIMBEL, John. **The American Occupation of Germany: Politics and the Military, 1945-1949**. Stanford: Stanford University Press, 1968

GRÜNBACHER, Armin. **Cold War Economics: The Use of Marshall Plan Counterpart Funds in Germany, 1948-1960**. Central European History vol. 45, n. 4. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

HAGAN, Joe D. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. *In*: NEACK, Laura *et al.* **Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995

HANHIMÄKI, Jussi M. **The United Nations: a Very Short Introduction**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008.

HELLMANN, Gunther. **Deutsche Außenpolitik: Eine Einführung**. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

HERZ, Mônica. **Análise Cognitiva e Política Externa**. Contexto Internacional, vol. 16, n.1. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1994.

HUDSON, Valerie M. **Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations**. Foreign policy analysis. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HUDSON, Valerie M. The history and evolution of foreign policy analysis. *In*: **Foreign policy: Theories, actors, cases**, v. 2. Oxford: Oxford University Press, 2008.

JUNKER, Detlef. Introduction: Politics, Security, Economics, Culture, and Society Dimensions of Transatlantic Relations. *In*: JUNKER, Detlef (ed.). **The United States**

and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: a Handbook. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

KHOL, Andreas. **Die Einigung Europas: Perspektiven und Prognosen** Der Donauraum, v. 17, n. 1-2. Innsbruck: Institut für den Donauraum und Mitteleuropa, 1972.

KITCHEN, Martin. **A history of modern Germany – 1800 to the present.** Chichester: Blackwell Publishing, 2012.

KLEIN, Eckart. Entstehung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. *In: Verfassungsentwicklung in Russland und Deutschland: Materialien des russisch-deutschen Symposiums anlässlich des 20. Jahrestages der Verfassung der Russischen Föderation am 25. und 26. September 2013 an der Universität Potsdam.* Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2014.

KNAPP, Manfred. **Reconstruction and West-Integration: The Impact of Marshall Plan on Germany.** Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics, vol. 137, n. 3. Tübingen: Mohr Siebeck, 1981.

KORTE, Karl-Rudolf. Bundeskanzleramt. *In: HELLMANN, Gunther, SCHMIDT, Siegmund e WOLF, Reinhard (eds.) Handbuch zur deutschen Außenpolitik.* Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

LAPPENKÜPER, Ulrich. **Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1990.** Munique: R. Oldenbourg Verlag, 2008.

LARGE, David Clay. Partners in Defense: America, West Germany, and the Security of Europe, 1950–1968. *In: JUNKER, Detlef (ed.). The United States and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: a Handbook.* Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LINK, Werner. Die Überwindung der Spaltung Europas und die transatlantischen Beziehungen. *In: HELLMANN, Gunther, SCHMIDT, Siegmund e WOLF, Reinhard (eds.) Handbuch zur deutschen Außenpolitik.* Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

MALZAHN, Manfred. **Germany 1945-1949: A Sourcebook.** Londres, Nova Iorque: Routledge, 1991.

De MESQUITA, Bruce B. Foreign policy analysis and rational choice models. *In: Oxford Research Encyclopedia of International Studies.* Oxford: Oxford University Press, 2010.

MIDLARSKY, Manus. **Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics.** Berkeley: University of California Press, 1994.

MORROW, James D. **Game theory for political scientists.** Princeton: Princeton University Press, 1994.

MASON, Henry L. **The European Coal and Steel Community: Experiment in Supranationalism**. Dordrecht: Springer Science+Business Media, 1955.

MORSEY, Rudolf. **Die Bundesrepublik Deutschland: Entstehung und Entwicklung bis 1969**. Munique: R. Oldenbourg Verlag, 1999.

De OLIVEIRA, Maria Odete (org.). **Relações internacionais, direito e poder: estudo sobre os Grandes Debates**. Curitiba: CRV, 2018.

PAUTSCH, Ilse Dorothee. Im Sog der Entspannungspolitik: Die USA, das Teststopp-Abkommen und die Deutschland-Frage. *In*: BLASIUS, Rainer A. (ed.). **Von Adenauer zu Erhard: Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963**. Munique: R. Oldenbourg Verlag, 1994.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games**. International Organization, vol. 42, n. 3. Cambridge: The MIT Press, 1988.

REARDEN, Steven L. The Dilemmas of Dual Containment: Germany as a Security Problem, 1945–1950. *In*: JUNKER, Detlef (ed.). **The United States and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: a Handbook**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

REICHLIN, Lucrezia. The Marshall Plan Reconsidered. *In*: EICHENGREEN, Barry (ed.). **Europe's Post-war Recovery**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

REUTHER, Thomas. In Hitler's Shadow: American Images of Germany. *In*: JUNKER, Detlef (ed.). **The United States and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: a Handbook**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ROSENAU, James N. **The study of world politics vol. 1: theoretical and methodological changes**. Londres, Nova Iorque: Routledge, 2006.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de relações internacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

SAYLE, Timothy Andrews. **Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order**. Ithaca: Cornell University Press, 2019.

SCHENKE, Wolf-Rüdiger. Die Bundesrepublik als Kanzlerdemokratie—zur Rechtsstellung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz. *In*: **Juristen Zeitung**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015.

SCHUKRAFT, Corina. Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren: Weichenstellungen unter Konrad Adenauer und Bewahrung der Status quo unter seinen Nachfolgern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger. *In*: MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela et al. **Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder**. Opladen: Leske + Budrich, 2002.

SCHWARTZ, Thomas A. "No Harder Enterprise": Politics and Policies in the German-American Relationship, 1945-1968. *In*: JUNKER, Detlef (ed.). **The United States**

and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: a Handbook. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SCHWELLING, Birgit. Die Außenpolitik der Bundesrepublik und die deutsche Vergangenheit. *In*: HELLMANN, Gunther, SCHMIDT, Siegmund e WOLF, Reinhard (eds.) **Handbuch zur deutschen Außenpolitik.** Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

SHUBIK, Martin. **Game theory and political science.** Cowles Foundation for Research in Economics. New Haven: Yale University, 1973.

SINGER, J. David. **The Level-of-Analysis Problem in International Relations.** World Politics vol. 14, n. 3. Baltimore: John Hopkins University Press, 1961.

SNYDER, Richard et al. **Foreign policy decision-making (revisited).** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.

THRÄNHARDT, Dietrich. Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik. *In*: HELLMANN, Gunther, SCHMIDT, Siegmund e WOLF, Reinhard (eds.) **Handbuch zur deutschen Außenpolitik.** Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

VIOTTI, Paul R.; KAUPI, Mark V. **International relations theory.** Boston: Longman, 2012.

WAGNER, Wolfgang. Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. *In*: HELLMANN, Gunther, SCHMIDT, Siegmund e WOLF, Reinhard (eds.) **Handbuch zur deutschen Außenpolitik.** Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

WALA, Michael. The Marshall Plan and the Origins of the Cold War. *In*: JUNKER, Detlef (ed.). **The United States and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: a Handbook.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.