

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

DANIEL ARAUJO SILVA

**O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA COMUM
EUROPEIA PÓS-GUERRA FRIA**

**Santana do Livramento
2021**

DANIEL ARAUJO SILVA

**O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA COMUM
EUROPEIA PÓS-GUERRA FRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para a obtenção do Título de
Bacharel de Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

Orientador: Prof. Dr. Renatho José da Costa

**Santana do Livramento
2021**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

S633p Silva, Daniel Araujo

O Processo de Formação da Agenda de Segurança
Comum Europeia pós-Guerra Fria / Daniel Araujo
Silva. 91 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) --
Universidade Federal do Pampa, RELAÇÕES INTERNACIONAIS,
2021.

"Orientação: Renatho José da Costa".

1. funcionalismo. 2. integração. 3. política externa.
I. Título.

DANIEL ARAUJO SILVA

**O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA COMUM
EUROPEIA PÓS-GUERRA FRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para a obtenção do Título de
Bacharel de Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 04/05/2021

Banca examinadora

Prof. Dr. Renatho José da Costa
(UNIPAMPA)

Prof. Dr. Flávio Augusto Lira Nascimento
(UNIPAMPA)

Msc. Bernardo Schirmer Muratt
(UFABC)

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a Deus por me dar força e capacidade de chegar até aqui. À minha família: Benjamin Frisch, Cyndi Araújo, Elizabeth Freitas, Lucas Henrique, Lucia Araújo, Maria Frisch, Vera Lucia Araújo e Wilson Roberto Silva que sempre me foram base e exemplo de que uma educação de qualidade seria o caminho para encontrar melhores oportunidades nesse mundo, e por todo o apoio e confiança deram a um jovem de 17 anos que estava saindo de casa.

Ao sair de Itaquera, São Paulo, estava deixando uma família e em Santana do Livramento conheci e fiz parte de muitas outras. Deixo meu agradecimento especial para a Famílias: Clavijo, Gonçalves e Stringuini por todo o carinho que recebi nos anos em que vivi na cidade. Sem vocês, a saudade da minha casa em Itaquera seria ainda maior, e por conta do amor recebido por vocês me senti em casa a todo momento.

Dentro do ambiente universitário, conheci mestres e doutores que além de uma capacidade intelectual extraordinária, demonstraram também muita empatia conosco, os alunos, e por isso, gostaria de agradecer aos professores do curso de Relações Internacionais por proporcionarem aos alunos da UNIPAMPA uma experiência humanista e de muita qualidade. Dentre os professores, deixo um agradecimento especial ao Flávio Lira, professor que acreditou na criação do Grupo de Aprendizado de Línguas Estrangeiras e por me dar todo o apoio necessário para que eu realizasse o sonho de estudar em uma universidade europeia. Agradeço também ao Professor e Doutor Renatho Costa, que desde o início demonstrou confiança em meu potencial e por todo o apoio e orientação dados durante a produção deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Ao sair da minha cidade natal, jamais imaginei que conheceria amigos que hoje posso considerar parte de minha família, e a eles vai um agradecimento especial: Adam Barbosa, Alessandra Marques, Amanda Dias, Ana Carolina Pavão, André Devecchi, Fátima Souza, Fernando Nunes, Fernando Zaka, Gina Kehren, Guilherme Jeres, Israel Furtado, João Pedro, José Inácio, Josueh Regino, Kevlin Roxani, Kensoly Dias, Luciane Medeiros, Nicolas Eyck, Nicole Fava, Omar Albash, Paula Armada, Rafaela Souza, Renan Lopes, Roberta Souza, Samara Oliveira, Santyago Moreira, Siham Baja, Técio Cunha, Thomas Masiero, Thomas Otto Follmann e Vitória Marinelli.

Mesmo longe de casa, sempre no retorno, recebi muito carinho. Gosto de dizer que a experiência de sair de casa me fez acreditar que é possível ter pessoas que querem meu bem em tantos lugares. Este agradecimento vai para àqueles que me apoiaram mesmo de longe: Andressa Neri, Amanda Soares, Cristina Sauthier, Gabriel Soares, Gabriela Cantuário, Henrique Andrade, Leandro Malavazzi, Luana Ferreira e Marcos Eleutério.

Realizo um agradecimento extenso para lembrar que não se conquista nada sozinho, e que hoje posso compartilhar uma alegria pessoal graças ao apoio recebido em tantos lugares por tantas pessoas nesses anos de universidade.

□
*"No mundo pelo qual viajo,
estou me criando incessantemente."*

Frantz Fanon

RESUMO

O fim da Guerra Fria trouxe ao continente europeu, novas possibilidades estratégicas. Dentre elas, a oportunidade de uma reformulação da segurança europeia. O funcionalismo e o institucionalismo são teorias que analisam processos de integração, como o que ocorreu na Europa após o fim da Guerra Fria. Partindo disso, criou-se a problemática de como as teorias neofuncionalista e institucionalista analisam o impacto da restauração da unidade alemã no processo de integração securitário europeu. O objetivo deste trabalho é analisar de que maneira a reunificação alemã influenciou o processo de formação de uma agenda de Política Externa Europeia de Segurança Comum, levando em consideração o processo de reunificação alemã, seu contexto histórico e geopolítico, assim como compreender de que forma a Alemanha se utiliza de sua Política Externa como ferramenta de poder e influência no continente Europeu. Para concretizar esse trabalho, a pesquisa seguiu um caráter explicativo, com o método de abordagem Hipotético-dedutivo, que é alicerçado na pesquisa bibliográfica. Com essas ferramentas pôde-se perceber que a Alemanha reunificada estava mais disposta a ceder competências de tomada de decisão a organizações internacionais, implicando diretamente no processo de formação da agenda de segurança comum europeia.

Palavras-chave: Europa; Funcionalismo; Institucionalismo; Política Externa; Alemanha.

ABSTRACT

The end of the Cold War brought new strategic possibilities to the European continent. Among them, the opportunity for a reformulation of European security. Functionalism and institutionalism are theories that analyze integration processes, such as the one that happened in Europe after the end of the Cold War. Based on this, the problem created was how the neo-functionalist and institutionalist theories analyze the impact of the restoration of the German unity in the process of European security integration. The aim of this paper is to analyze how German reunification influences the process of forming a Common Foreign and Security Policy, taking into account the German reunification process, its historical and geopolitical context, as well as understanding how Germany uses its foreign policy as a tool of power and influence on the European continent. To accomplish this thesis, the research followed an explanatory character, with the Hypothetical-deductive approach method, which is based on bibliographic research. With these tools, it was possible to see that reunified Germany was more willing to give decision-making skills to international associations, directly implicating in the process of forming the common European security agenda.

Key words: Europe; Functionalism; Institutionalism; Foreign Policy; Germany.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Desvantagens em ser membro da UE	42
Figura 2 - Vantagens em ser membro da UE	43
Figura 3 - Vantagens e desvantagens em ser membro da UE	44
Figura 4 - População que sente orgulho da nacionalidade alemã	45
Figura 5 - Comparativo com outras nacionalidades	46
Figura 6 - Falta de apoio da população em relação a intervenção na Guerra do Golfo	48
Figura 7 - Apoio da população em relação a intervenção da OTAN	49
Figura 8 - Opinião pública alemã sobre o papel do Exército Nacional	50
Figura 9 - Similaridade de Agenda (EUA e Alemanha)	52
Figura 10 - Similaridade de Agenda com países Europeus Ocidentais.....	53
Figura 11 - O parceiro mais confiável da Alemanha.....	54
Figura 12 - Confiabilidade dos alemães nos EUA.....	55
Figura 13 - Confiabilidade dos alemães na França	56
Figura 14 - Opinião pública em relação a continuidade da OTAN.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS

CE – Comissão Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CIUPE - Conferência Intergovernamental da União Política Europeia

EUA – Estados Unidos da América

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado Atlântico Norte

PESC – Política Externa Europeia de Segurança Comum

SI – Sistema Internacional

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. ESTRUTURA TEÓRICA.....	15
2.1 Aspectos teóricos do Funcionalismo e Neofuncionalismo.....	15
2.1.1 A Teoria Neofuncionalista.....	17
2.1.2 O conceito de Spillover.....	20
2.2 O Debate Institucionalista.....	23
2.2.1 O Novo Institucionalismo.....	24
2.2.2 Institucionalismo Sociológico.....	28
2.3 Putnam e o jogo de dois níveis.....	30
3. A REUNIFICAÇÃO ALEMÃ.....	33
3.1 Um novo cenário.....	34
3.2 Entendendo a Cultura Política Alemã.....	37
3.3 A Política Externa Alemã na década de 1990.....	41
3.4 O poder das Forças Armadas em uma nova política externa.....	47
4. A INTEGRAÇÃO SECURITÁRIA EUROPEIA PÓS-GUERRA FRIA.....	58
4.1 Contexto histórico regional.....	58
4.2 A construção de uma política externa europeia pós-Guerra Fria.....	65
4.3 A Formulação da Política Externa Europeia de Segurança Comum.....	68
4.4 A consolidação da Política Externa Europeia de Segurança Comum.....	73
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84

1. INTRODUÇÃO

No contexto histórico europeu do fim da década de 1990 havia muitas incertezas quanto ao futuro de suas nações, especialmente, para a nação alemã, que passou por cerca de quatro décadas com seu território dividido por outros atores do sistema internacional. A Europa, palco de muitas guerras armadas no passado, encontrava-se num período de paz, baseado em acordos multilaterais entre países e seus grupos representativos.

Estes grupos representativos a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), grupo liderado pelos EUA, com viés de proteção ao capitalismo e à democracia e o Pacto de Varsóvia, liderado pela URSS, uma aliança militar formada em 1955 pelos países socialistas do Leste Europeu e pela União Soviética, países estes que também ficaram conhecidos como bloco do Leste.

Em meio a este cenário de bipolaridade sistêmica, a Alemanha se encontrava como o pivô desta divisão de poder mundial, pois seu próprio território nacional foi dividido entre estas duas potências, com a colaboração de França e Inglaterra. A Alemanha Ocidental, enquanto membro e participante de foros mundiais como a OTAN, obteve grande apoio militar e financeiro vindo dos Estados Unidos. Por também possuir uma boa relação especialmente com a França, já estaria realizando grandes passos em busca de uma maior integração europeia.

A integração europeia teve seu início na criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), no Tratado de Paris, em 1951, com a adesão de Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemanha Ocidental, França e Itália. A CECA teve funcionalidade efetiva até 1967, e a partir dela foram realizados muitos outros Tratados que foram de suma relevância para o estabelecimento de uma Política Externa Europeia de Segurança Comum.

Dentre estes, o Tratado de Maastricht foi importante para a efetivação de uma Política Externa Europeia de Segurança Comum. Realizado entre os anos 1992 e 1993, dois anos após a efetivação de uma nova república alemã, o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia (TUE) foi constituído por pilares que até meados de 2006 foram essenciais para o fortalecimento da União Europeia, não só em questões de Segurança Comum, mas também no livre movimento de produtos, pessoas, serviços e capital.

O fim da Guerra Fria trouxe ao continente europeu, novas possibilidades estratégicas, devido aos impactos internacionais que este fato causou, entre eles, a queda da União Soviética, que deixou os Estados do Leste Europeu de certa forma alheios ao sistema internacional. Além da queda da URSS, um novo Estado Alemão reunificado encontraria dilemas em relação ao seu futuro, pois, apesar da Alemanha Ocidental já ter obtido experiências em foros multilaterais, agora, como um novo Estado, se deveria discutir internamente qual seria o caminho mais apropriado no que tange a sua Política Externa.

Aliado aos desafios apresentados pelo novo contexto nacional, especialmente, em sua política externa, a Alemanha teria também o desafio de criar e fortalecer uma política externa europeia, pois, devido ao fim da Guerra Fria, todos os Estados Europeus não teriam mais o apoio militar e financeiro recebido pelos Estados protagonistas da Guerra.

A hipótese deste trabalho é que ao partir de uma perspectiva neofuncionalista e institucionalista a Alemanha reunificada estaria mais disposta a ceder competências de tomada de decisão a organizações internacionais, implicando diretamente no processo de formação da agenda de segurança comum europeia.

No dilema entre política externa nacional e europeia, Paterson (2006) afirma que há um processo de “upload” e “download”. Sendo o upload a transmissão de conceitos nacionais para a esfera europeia e download a aceitação por parte do Estado Alemão de conceitos criados por uma agenda europeia. Este dilema entre transmissão e aceitação, será essencial para uma maior inserção do poder Alemão na agenda europeia de Segurança Comum.

Para Meyer (1997), Organizações internacionais devem ser moldadas pelo seu ambiente sociocultural. Desse modo, o autor argumenta que a sociedade moderna é na verdade um sistema que aborda padrões culturais, especialmente na sociedade ocidental, onde elenca três principais elementos: o universalismo, progresso e igualdade. Portanto o sistema cultural seria formado por Estados-nação, Organizações Internacionais e Indivíduos (MEYER, 2007). A Teoria Institucional pode ser interpretada como uma derivação da perspectiva Neofuncionalista das Relações Internacionais.

Ao defender a ideia de que não só os Estados são atores importantes e decisivos no Sistema Internacional, mas também leva em consideração, principalmente, o papel das organizações neste mesmo sistema. Haas (1958)

levanta o argumento de que além da importância das Instituições, é necessário haver uma especialização dentro do sistema institucional, para que demandas levantadas possam ser atendidas e respondidas de maneira mais eficiente possível.

Na defesa desta especialização, Haas (1958) apresenta o conceito de “Spillover Effect” ou “Functional Spillover”, onde há um efeito de transbordamento que busca oferecer aos atores da comunidade internacional a oportunidade de cooperar com sucesso em um contexto não político, o que, de outra forma, poderia ser mais difícil de conseguir em um contexto político.

A fim de cumprir com o objetivo de pesquisa, que é analisar de que maneira a reunificação alemã influenciou o processo de formação de uma agenda de Política Externa Europeia de Segurança Comum. Este trabalho fundamenta-se em considerar parâmetros neofuncionais e institucionais, analisando de que maneira foi dado o processo de reunificação do Estado Alemão e como a consolidação deste foi determinante para o fortalecimento da unidade Europeia, em especial, na sua agenda de Política Externa e Segurança Comum.

No primeiro capítulo do trabalho, de caráter mais teórico, busca-se compreender de que maneira a teoria funcionalista pode explicar os processos institucionais realizados historicamente no continente europeu, assim como questiona se apenas essa teoria seria a suficiente para a análise do caso europeu pós-Guerra Fria. Neste questionamento, são encontradas falhas no funcionalismo, que serão rebatidas pelo neofuncionalismo e neoinstitucionalismo sociológico e organizacional.

Quanto ao caráter teórico em relação ao papel do Estado alemão neste processo de integração, será apresentado o conceito de jogo de dois níveis que tem por objetivo analisar o modo em que os Estados trabalham no âmbito doméstico e internacional para que seus interesses venham a ser atendidos.

Já no segundo capítulo do trabalho, com um caráter exploratório, busca-se entender as maneiras que a Alemanha encontrou para “jogar” em ambos os níveis caracterizados por Putnam. Serão encontradas mudanças internas que visavam uma disposição maior por parte do governo em cooperar, e no nível internacional, o governo realizou negociações com atores europeus, principalmente com a França justificando seu interesse em fomentar a cooperação europeia.

Ainda em relação ao papel alemão, o trabalho leva em consideração outro ator nacional além do governo, com o auxílio de pesquisas do Instituto Manheimer,

o trabalho apresenta a visão da população nacional em relação a cooperação europeia de segurança, papel da OTAN e também do exército nacional.

Tendo conceitos teóricos e o papel do Estado alemão apresentado, o terceiro e último capítulo vem em caráter de explicação acerca do processo de integração realizado em reuniões e foros multilaterais entre os anos 1990 e 1991. Este capítulo busca mostrar o impacto da Alemanha nestes processos, assim como apresentar como isso foi recebido por outros países e também quais foram as políticas criadas e desenvolvidas nestas reuniões.

É de suma importância salientar que o objetivo deste trabalho é compreender apenas o processo de formação dessa política, e não da União Europeia como um todo. A formulação e consolidação da Política Externa Europeia de Segurança Comum é um resultado de muitas negociações que tinham como objetivo final, o estabelecimento de uma integração europeia, onde a segurança seria parte crucial deste processo.

2. ESTRUTURA TEÓRICA

Para o melhor entendimento deste trabalho, será desenvolvido no presente capítulo a explicação de teorias (funcionalismo e institucionalismo) e conceitos (análise de política externa) que serão utilizados no decorrer da pesquisa. No que tange às teorias aplicadas, faz-se necessário demonstrar a importância das mesmas para um melhor entendimento das relações internacionais, assim como dos seus Estudos.

Durante a segunda metade do século XX, novos debates surgiram dentro da disciplina de RI, entre eles, o Debate Interparadigmático entre o Realismo Estrutural ou Neorealismo e Neoliberalismo. Por entender a importância de atores como organizações, instituições e indivíduos dentro do tema que será analisado neste trabalho, foi então determinada utilização de teorias neoliberais, especialmente as teorias Neofuncionalistas e Institucionalistas.

Ao considerar a importância do Estado alemão dentro deste trabalho, por exercer sua política externa em prol de uma maior integração, especialmente, no continente europeu, se utilizará a Análise de Política Externa de Putnam e também o conceito de upload e download apresentando por Paterson que visa entender de que maneira a política externa de apenas um Estado pode contribuir com a integração com outros Estados.

2.1 Aspectos teóricos do Funcionalismo e Neofuncionalismo

A teoria neofuncionalista deriva-se do pensamento funcionalista, trazido por Mitrany (1966) que parte do pressuposto que há uma incapacidade institucional por parte do Estado para resolver problemas globais classificados como fundamentais pelo autor. Segundo ele, como classifica Eastby “A era em que o Estado-Nação servia como agente útil à comunidade pública e felicidade humana já havia passado” (1985, p. 3).

Desse modo, para o Funcionalismo, a sociedade internacional iria além de um conjunto de unidades nacionais baseadas em divisões de território. Nesta teoria, dentro dessa comunidade existem necessidades humanas que passam das fronteiras estatais já estabelecidas. Essa incapacidade de resposta à essas novas

demandas encontradas dentro da sociedade internacional deveriam ser atendidas de uma maneira diferente, alterando assim o pensamento de total responsabilidade do Estado em relação à solução de demandas apresentadas pela sociedade.

Encontrada esta dificuldade estatal em relação às suas responsabilidades, funcionalistas como Mitrany e Eastby buscam entender de que maneira essas novas demandas da sociedade podem ser atendidas. Assim, cria-se o pensamento de que há a necessidade de identificar quais áreas de atuação estatal podem ser classificadas como de interesse comum, para que seja possível a implementação de ações conjuntas, ou seja, não mais uma operação única de cada Estado especificamente.

É determinada então por Mitrany (1932) a divisão de duas competências de atuação, sendo elas propriamente políticas (defesa e relações exteriores) e competências não políticas (técnicas, sociais e econômicas) dentro do Estado Moderno. Dentro deste conceito de áreas de competência, Haas (1964) confirma esta conceptualização ao afirmar que a teoria funcionalista trata de

Identificar os aspectos das necessidades e desejos humanos que existem e clamam por atenção fora da esfera política. Eles acreditam na possibilidade de especificar aspectos técnicos e "incontroversos" da conduta governamental [...] eles se concentrariam inicialmente nas necessidades comumente experimentadas, na esperança de que o círculo do "incontroverso" se amplie às custas do não-político (HAAS, 1964, p. 6).

Portanto, a teoria funcionalista buscaria encontrar maneiras de atuação dentro destas áreas já identificadas como políticas e não políticas que eram anteriormente amparadas totalmente pelo Estado.

A maneira obtida por Mitrany (1943) para trabalhar dentro de campos de interesse comum é a cooperação internacional mediante uma gestão intergovernamental de âmbitos de interesse comum. O autor argumenta que

As atividades serão escolhidas de forma específica e organizadas separadamente, cada uma de acordo com a sua natureza, dependendo das condições em que deverão existir e das necessidades do momento. Isso permitirá, conseqüentemente, toda liberdade para uma variação prática na organização das várias funções, bem como no exercício de uma função particular, de acordo com a mudança das necessidades e circunstâncias (MITRANY, 1943, p. 41).

Isto significa que a busca de uma solução para esse conjunto de atividades deveria conduzir os Estados a um estabelecimento de organizações internacionais,

baseando-se na função e não mais apenas em seu território, o que permitiria a satisfação da sociedade em face aos problemas comuns, visto que existiria uma solução comum para os mesmos.

Entretanto, a teoria funcional vai ainda além no que tange à cooperação internacional, para o autor, essa cooperação poderia se transmitir a outros âmbitos e então se acumular, o que levaria à uma organização funcional em prol da sociedade internacional. Para explicar este conceito de organização funcional internacional, o autor argumenta que “a cooperação social e econômica entre Estados iria corroer o ideal onipresente e também o lugar anárquico ocupado pelo Estado territorial no mundo moderno” (MITRANY, 1975, p. 256).

Nesse sentido, aparece pela primeira vez o conceito de *spillover*¹, que seria um processo de ramificação ou transbordamento de políticas de atuação dessas organizações internacionais, ou seja, poderia incluir um avanço de políticas não-políticas à políticas dentro do sistema internacional. Entretanto, para o funcionalismo, este conjunto de ações realizadas por meio da cooperação geraria uma gestão comum internacional onde os “Estados não mais poderiam resolver suas questões de maneira individual ou unilateral” (Manzano, 1996, p. 297).

Ainda que o funcionalismo justifique o processo de ramificação ou transbordamento como automático, a teoria deixa algumas lacunas em relação à maneira que deve ser dado este processo, o explicando que deve ocorrer de forma natural e afirmando que a gestão comum seria o ideal final. Entretanto, de que maneira seria gerida esta finalização no projeto funcionalista? Ao tentar buscar estas respostas, a teoria neofuncionalista se inicia com o objetivo de maior entendimento do plano funcionalista de Mitrany.

2.1.1 A Teoria Neofuncionalista

Orientada a uma ideia de contraste perante à tese funcionalista, o neofuncionalismo trará uma análise mais específica do funcionalismo. Tratará não mais o comportamento de atores numa perspectiva macro, mas de maneira mais particular, ao abordar especificamente o papel de organizações internacionais, tendo em vista que um dos trabalhos iniciais acerca do neofuncionalismo foram os

¹ O conceito de *spillover* apesar de ser utilizado na teoria funcionalista e neofuncionalista, foi apenas apresentado nestes termos por Joseph Nye, no ano de 2000.

trabalhos de Ernst Haas: “*Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*” (1950) e “*The uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces*” (1957).

Estes dois trabalhos serão considerados como pilares de um pensamento neofuncionalista, pois Haas trará pensamentos sobre um melhor funcionamento de organizações internacionais, explicando a importância de uma separação de agendas, para que demandas sejam atendidas mais diretamente por essas mesmas organizações.

Em seu primeiro texto, Haas (1950) aborda temáticas relacionadas ao funcionamento da Organização Internacional do Trabalho (OIT), já em seu segundo trabalho (1957) aponta direcionamentos para o melhor funcionamento da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, esta, considerada um dos pilares da integração europeia).

Ao tratar sobre o ideal de integração, Haas (1950) argumenta que

A integração seria um processo de crescente interação e mistura que obscurece as fronteiras entre o sistema de organizações internacionais e o meio ambiente fornecido pelos Estados membros nacionais. (HAAS, 1950, p. 29, tradução nossa)

Ou seja, para o autor uma crescente interação entre os atores internacionais é de suma importância para o bom funcionamento de qualquer processo de integração, ao levar em conta que existem demandas por parte dos indivíduos que vão além das fronteiras estatais. Portanto, uma maior integração poderia diminuir essas barreiras fronteiriças no que tange à solução dessas demandas, já que o estabelecimento de organização poderia beneficiar as partes interessadas.

Ao caracterizar de modo geral o objetivo dos teóricos neofuncionalistas, Manzano (1996) afirma que os teóricos neofuncionalistas partem de uma crítica aos seus antecessores no que se refere à separação entre questões técnicas, sociais, econômicas e políticas, insistindo que ambas (funcionalista e neofuncionalista) formam parte de um conjunto homogêneo com continuidade imediata.

Partindo desse ponto apresentado por Manzano, entende-se a maneira na qual o neofuncionalismo interpreta a mudança apresentada no subcapítulo anterior relacionado ao caminho que leva à integração. Este, dizia que os participantes decidem, de maneira voluntária, realizar ações que visem uma forma de ação

conjunta para a solução de problemas que ultrapassam o limite Estatal, gerando então uma ramificação ou transbordamentos de políticas de interação. Desse modo, Nye (1971) constata que

No modelo neofuncionalista original, os atores decisivos da integração são os tecnocratas e vários grupos de interesse que obtêm dos governos a criação de uma organização de integração regional para uma variedade de ações convergentes. Uma vez realizada, e dependendo do compromisso inicial, esta ação provoca novas forças de desequilíbrio ou elo da cadeia, que aumentam o fluxo de transações e a participação de um número crescente de grupos sociais que convergem gradativamente suas atividades em nível regional. (NYE, 1971, p. 195, tradução nossa).

Portanto, apesar de trazer uma visão mais específica da integração, ao tratar especialmente de agendas como do trabalho (OIT) e regionais, no caso da CECA, por exemplo, o neofuncionalismo concorda com a ideia funcionalista de separação de agendas para a solução de demandas não-Estatais, entretanto, entende que essas razões apresentadas no funcionalismo (técnicas, sociais e econômicas) têm também implicações políticas.

Para o neofuncionalismo, estas implicações políticas, que num primeiro momento na tese funcionalista, não eram consideradas dentro da teoria, iriam se revelar de maneira mais contundente dentro do processo de especialização de agendas. Pois, à medida que os participantes de uma mesma agenda incrementem suas ações de maneira conjunta ou submetam novas atividades a um tratamento integrado, Schmitter aponta que “se requererá o estabelecimento de fortes instituições com um certo caráter supranacional nas etapas mais avançadas.” (Schmitter, 1970, p. 2).

Neste sentido, ao concordar com o apontamento de Schmitter, sobre o estabelecimento de uma instituição de caráter supranacional, Haas também afirma que “uma nova autoridade central podem emergir como uma consequência involuntária do incremento de medidas anteriores” (HAAS, em LINDBERG e SCHEINGOLD, 1971, p. 23)

Ou seja, essas agendas poderiam conduzir a transferências sucessivas de competências soberanas de poder à novas entidades internacionais, não só a apenas uma grande organização ou comunidade internacional. Desse modo, o Neofuncionalismo também trabalha com o conceito de spillover, que será abordado no próximo subcapítulo.

2.1.2 O conceito de Spillover

Tendo em vista a importância da teoria neofuncionalista para um melhor entendimento do tema abordado neste trabalho, é necessário fazer uma análise no que tange ao papel do conceito de spillover dentro desse atual contexto teórico. Vale ressaltar que este conceito pode ser encontrado em muitas teorias por abordar justamente o efeito de uma política de transbordamento de atividades e responsabilidades.

Aqui, será tratado apenas o papel deste conceito quando se trata de funcionalismo e neofuncionalismo. Pois, nos auxiliará a compreender de maneira clara, de que forma o alinhamento destas teorias com este conceito pode ajudar a compreender as formas de atuação dos Estados e Instituições Europeias para uma maior integração dentro do Continente Europeu.

Dentro da abordagem funcionalista de Mitrany, é encontrado pela primeira vez o conceito de spillover, entretanto, deve-se ressaltar que o funcionalismo era projetado por Mitrany, como um projeto que pode ser considerado como universal, Richardson (2001) argumenta que

Mitrany projetou uma solução universal, ao invés de regional, para o que ele chamou de "problema de nossa geração: como unir o interesse comum de todos sem interferir indevidamente com as formas particulares de cada um". (RICHARDSON, 2001, 53, tradução nossa).

Desse modo, entende-se que nessa apresentação inicial, realizada por Mitrany, o Spillover teria um caráter mais abrangente, visto que a teoria tinha um interesse de integração universal. Apesar de ser respondido pela teoria neofuncionalista, Rhodes e Mazey afirmam que "o funcionalismo é muitas vezes visto como o impulso teórico que procedeu a caminhada à integração europeia" (RHODES; MAZEY, 1995, p. 31, tradução nossa).

Ao tratar sobre o alinhamento entre o funcionalismo e o spillover, entende-se que o spillover é um processo que pode ser dado de muitas formas, entretanto, no início deste subcapítulo serão apresentados apenas dois conceitos, o primeiro, vai de encontro com a abordagem de Mitrany e, é interpretado como o spillover setorial (ou funcional).

O spillover setorial, como explicam Lindberg e Scheingold (1970) é o processo que

Envolve a expansão das atividades integrativas de um setor para outro (por exemplo, do carvão e do aço à agricultura ou à harmonização da política de transporte ou política econômica; da união aduaneira à união monetária). (LINDBERG; SCHEINGOLD, 1970, p. 7, tradução nossa).

Como apresentado acima, o spillover setorial tem como objetivo explicar de que maneira seria dada a mudança de ações do poder dos Estados para uma espécie de plano de ação conjunto. Considerando que esses setores teriam demandas pedidas pela sociedade não só dentro de seu território nacional, mas como uma agenda que abrangeria o todo.

Por exemplo, a CECA que tinha quatro Estados em seu início, seria uma Comunidade interestatal que buscaria a resolução de demandas por setor, especialmente o setor do Carvão e do Aço, tendo em vista que todos os Estados-membro tinham essa questão em comum, portanto, poderiam buscar soluções em comum.

Casos como o da CECA são de suma importância para dar respaldo à afirmação e Rhodes e Mazey, apresentados na página anterior, pois, mesmo que a teoria funcionalista buscava uma solução de integração universal, o conceito de spillover apresentado pelo funcionalismo foi de extrema relevância para o estudo de integração europeu, e é base para o segundo conceito de spillover que será apresentado juntamente à teoria neofuncionalista, o spillover político.

O spillover político se caracteriza pela politização de atividades setoriais, Rhodes e Mazey definem o spillover político como a “politização da atividade setorial como, por exemplo, quando a coordenação das políticas monetárias foi substituída por um mais sistema centralizado de governança.” (RHODES; MAZEY, 1995, p. 31) (tradução nossa).

No que tange ao funcionamento desse spillover, alguns debates são trazidos entre as décadas de 1950 e 1970. Haas em 1958 descreve o spillover como “uma lógica expansiva de integração setorial” (HAAS, 1958, p. 383) onde a integração de um setor poderia direcionar outros setores às pressões técnicas que levariam os Estados a se integrar também nestes outros setores. O ponto aqui, trazido por Haas, é que problemas funcionais em alguns setores são interdependentes ao ponto que alguns problemas poderiam ser resolvidos apenas por meio de uma maior integração funcional.

Na mesma obra, Haas (1958), também afirma que a integração setorial “gera seu próprio ímpeto em direção a extensão de toda a economia” (HAAS, 1958, p.

297). No caminho para uma maior integração regional, como no caso da obra do autor, o spillover funcional teria um papel dominante neste processo. Este, propunha uma integração, onde apenas elites políticas e econômicas seriam os agentes responsáveis pela expansão de uma política integracionista e setorial.

Neste sentido, esse transbordamento deveria ser realizado sem o conhecimento de massas populares, levando em conta, que estes atores (população) estariam mais preocupados com questões e problemas mais imediatos causados normalmente pela desigualdade social e econômica. Para Haas (1958) o apoio e pressões para a realização de um spillover funcional deveria vir de grupos políticos de interesse.

Ainda neste debate em relação a maneira que deveria ser realizado o spillover funcional. Lindberg (1963), foca suas atenções ao papel das elites governamentais e processos de socialização.

O autor argumenta que a proliferação de grupos de trabalho dentro do continente europeu, alinhados a subcomitês, poderiam trazer milhares de Oficiais Nacionais a um frequente contato com Comissões regionais, tratando assim de questões funcionais que concernem a grupos de interesses e não mais apenas à agenda nacional.

Essa padronização de comitês abordada por Lindberg (1963) poderia aumentar a probabilidade de uma socialização entre atores nacionais de diversos Estados. Ou seja, quando a iniciativa e a pressão viessem predominantemente de elites nacionais (governamentais e não governamentais), seria considerada por Tranholm-Mikkelsen (1991) como um Spillover político, em vez de funcional.

Um impulso adicional para uma maior integração também poderia vir daqueles empregados por instituições supranacionais. Haas (1958), havia enfatizado anteriormente como CECA e, mais tarde, a Comissão Europeia conscientemente promoveriam um acordo sobre resultados mais integrados.

Um método inerente à tomada de decisão estritamente intergovernamental, é caracterizado pelos esforços dos funcionários das instituições europeias que foram definidos por um processo de negociação que tem como objetivo promover interesses comuns, pelo qual os participantes tendiam trocar concessões em alguns setores, incentivados pela mediação de comissões e de outras instituições regionais. O efeito desse esforço foi mais tarde denominado por Tranholm-Mikkelsen (1991) como spillover de aculturação.

Dentro do debate neofuncionalista, há uma divisão conceitual dentro do parâmetro neofuncionalista de spillover, para um melhor entendimento desta divisão, Torres e Maior (2013), ao tratar sobre o processo integração, pelo prisma da economia monetária, explicam a aplicação dos *spillovers* funcional, político e de aculturação.

O spillover funcional está relacionado com a dimensão econômica que supõe um acréscimo na integração europeia, sendo alicerçado num processo de aprendizagem caucionado por elites que transferem expectativas, atividades políticas e lealdades para a nova entidade supranacional. O conceito de spillover político foi posteriormente cunhado para descrever o processo através do qual as elites nacionais [...] exercem pressão no sentido de mais integração como solução para resolver problemas ao nível supranacional, segundo um método negocial que promova os interesses comuns. O spillover de aculturação refere-se ao papel das instituições supranacionais na promoção de mais integração (TORRES; MAIOR, 2013, p. 103).

Portanto, a fim de concluir este subcapítulo, deve-se ressaltar que o processo de Spillover propõe um ímpeto maior para uma integração mais completa, isso ocorre devido aos problemas apresentados em setores que se apresentam de maneira tão interdependente, que conseguem apenas ser resolvidos com a integração de ainda mais tarefas, ou seja, este processo seria caracterizado como o Spillover Funcional.

O spillover funcional pode ser complementado por outras maneiras de spillover também abordadas neste subcapítulo, sendo elas o papel integracionista de atores governamentais e não-governamentais, o que se caracteriza como Spillover Político. E também pelo papel de instituições supranacionais, que levaria a um Spillover de Aculturação.

2.20 Debate Institucionalista

Sendo interpretada dentro dos Estudos de Relações Internacionais como um resultado ou consequência da escola liberal, a Teoria Institucional tem como uma de suas principais características o fato de levar em consideração não só o papel dos Estados como atores principais, mas todo e qualquer tipo de organização, assim como o papel dos indivíduos dentro do Sistema Internacional.

Ao relatar a importância da teoria institucional para explicar o comportamento de atores, especialmente de indivíduos, Etzioni (1986) argumenta:

Nascemos em organizações, somos educados por elas e a maioria de nós passa boa parte de nossas vidas trabalhando para organizações. Gastamos muito do nosso tempo livre, brincando e orando em organizações. A maioria de nós morrerá dentro de uma organização, quando o dia do enterro chegar a maior organização de todas - o Estado - terá que conceder sua permissão oficial (ETZIONI, 1986,p. 1, tradução nossa).

Nesse sentido, Etzioni, um dos principais nomes do pensamento organizacional, dentro da teoria institucional, apresenta a relevância de todos atores dentro de um sistema, neste trabalho, o sistema internacional.

Entretanto, deixa claro o poder dos Estados dentre deste mesmo sistema. Junto a este pensamento, outros teóricos institucionalistas apresentam a perspectiva macro-global do institucionalismo, que mostra novamente quão importante é para o sistema internacional, o papel de todos atores, não só o papel estatal.

Meyer (1997) afirma que um sistema social deve levar em conta três atores: Estados, Organizações e Indivíduos. Com base nesta afirmação, este trabalho buscará analisar o papel destes atores dentro do processo de desenvolvimento integracionista Europeu, especialmente no que tange a agenda de segurança comum da região.

Ao tratar dos Estados, se entende como essencial para o processo de integração a boa vontade e boa-fé destes para que o projeto se concretize; já em relação às Organizações, se analisa o papel destas de maneira funcional e político dentro do sistema internacional; quanto aos indivíduos, se encontram manifestações e movimentos que são de grande relevância dentro de processos de mudança institucionais.

2.2.1 O Novo Institucionalismo

O neoinstitucionalismo que reúne abordagens históricas e sociológicas, é definido por Hernandez (2008) como

Um conjunto de regras que determinam os processos de reforma institucional a partir do quadro de incentivos e restrições que se impõem ao comportamento dos diferentes atores econômicos, sociais e políticos para a formulação e implementação de políticas públicas com impacto nos resultados medidos em termos de crescimento e desenvolvimento (HERNÁNDEZ, 2008, p.8, tradução nossa).

Desse modo, entende-se como neoinstitucionalismo, uma abordagem teórica que leva em consideração os processos de tomada de decisão políticas e sociológicas. Diferente do Institucionalismo, que valoriza apenas os valores sociais, econômicos e sociológicos como ponto central da teoria. As instituições são vistas como forças estabilizadoras e constringentes dentro da política.

O neoinstitucionalismo apresenta o conceito que é caracterizado por Oliver (1991) como individualismo metodológico, este, que se fundamenta no princípio de que todos os resultados das ações humanas se explicam pela ação individual cuja interação dentro de certas estruturas acabam por legitimar as instituições, ou seja, o individualismo metodológico tende a colocar as funções de cada indivíduo como um incentivo à integração e funcionalidade de instituições.

Ao justificar a escolha do neoinstitucionalismo pelos processos e individualismo metodológico, Hernandez (2008) apresenta dois enfoques principais da teoria, primeiramente, a análise econômica em certos ambientes privados e de poder, seguido dos efeitos que trocas institucionais podem ter dentro de um certo ambiente funcional, seja ele estatal ou privado. O autor argumenta que uma escolha de atores dentro de estruturas institucionais

Torna-se objeto de análise econômica e mudança institucional com base nos efeitos que diferentes ambientes institucionais têm sobre o desempenho econômico e o desenvolvimento das instituições com o apoio de modelos mentais e ideologias compartilhadas. (HERNANDEZ, 2008, p.8, tradução nossa).

Desse modo, entende-se que o neoinstitucionalismo estuda justamente essas mudanças em estruturas de poder, assim como os processos de decisão dentro deste sistema. Entretanto, a teoria também tenta avaliar de que modo essas mudanças, levando em consideração modelos racionais e aproximações ideológicas, podem colaborar ou interferir no desenvolvimento da sociedade onde está inserida uma instituição.

No neoinstitucionalismo, são as instituições que irão definir o comportamento dos atores frente o seu ambiente social. Ao justificar o surgimento destas instituições, Hernandez (2008) explica que esse efeito é dado pelos modos de pensamento e ideologias que irão determinar as percepções de atores em situações onde a interação e integração se mostram mais efetivas e benéficas para os mesmos.

Assim, um ponto de suma importância para um melhor funcionamento institucional é a interdependência entre os atores, sendo eles estatais ou não-estatais. O desempenho das instituições depende completamente de um bom funcionamento, integração e boa vontade dos atores que se encontram dentro de uma determinada instituição.

Ao tratar sobre os desafios e complexidades encontrados dentro de um sistema com ambiente social, Rodall (2007) afirma que

A análise da complexidade e diversidade de elementos e fatores que intervêm e afetam as inter-relações sociais requer a complementaridade das diferentes perspectivas teóricas do institucionalismo para uma melhor compreensão dos fenômenos que resultam das interações sociais e institucionais (RODALL, apud. HERNANDEZ, 2008, p.9, tradução nossa).

Desse modo, o neoinstitucionalismo quando aplicado na prática pode ser entendido como regras e normas formais que são definidas uma combinação de características econômicas, políticas e sociais que são encontradas primeiramente como regras formais e subjetivas, ou seja, uma regra formal pode estar sendo influenciada com uma crença social, muitas vezes subjetiva.

Dentro desta divisão de regras e normas institucionais, o autor supracitado apresenta três elementos institucionais que podem desempenhar diferentes funções dentro deste sistema, sendo eles constitutivos, regulativos e procedimentais.

Além desta divisão, deve-se enaltecer também o papel do tempo, ao entender que uma regra formal pode perder gradualmente força moral com o tempo, dentro destes processos institucionais, que este trabalho irá apresentar especificamente, ao mostrar as mudanças institucionais devido às mudanças políticas que dão oportunidades maiores ao estabelecimento de instituições quando comparado com décadas anteriores ao tempo que será analisado.

O papel do tempo pode ser considerado também ao analisar algumas formas de governança, seja ela pública ou privada, pois, o tempo também pode ser levado em consideração para a consolidação de padrões executados por certas organizações, governos e sociedades. Para o neoinstitucionalismo, diferentes padrões requerem diferentes formas de governo, portanto, esses padrões podem ser responsáveis tanto pela mudança ou consolidação de uma forma de organização.

Ao tratar sobre uma diferente forma de organização, a análise neoinstitucional levará em consideração outros tipos de liderança dentro de um sistema, se diferenciando

da visão Realista das Relações Internacionais que considera apenas os estados como atores principais do sistema. No neoinstitucionalismo, a liderança pode ser executada pelos Estados, porém, também pode ser responsabilidade de Instituições, Organizações do Mercado.

Para justificar essa mudança de responsabilidade dos Estados para outros Atores, o neoinstitucionalismo traz o pensamento de que há uma “crise de legitimidade, eficácia e bem-estar por parte do Estado” (HERNANDEZ, 2008, p.9). Para o autor, o Estado não tem total capacidade de atender todas as demandas trazidas pela população, as caracterizando como complexas para apenas uma forma de governo ou instituição.

O Estado teria aqui uma falta de coerência geral, devido ao grande papel de grupos de interesse dentro da própria administração do governo. Levando assim o Estado a cometer ações que cunho injusto e assimétrico, quando se compara os ganhos de certa parte da população em relação a outras.

Ou seja, há no neoinstitucionalismo, a defesa da presença de mais de um ator no sistema internacional, pois, as preferências dos atores permitem prever seu comportamento. Se caso existisse apenas um ator (Estado) seria possível prever, mas não seria possível contê-lo caso houvesse uma ação de cunho irresponsável ou incoerente.

Conforme apresenta Silva (2002) a análise neoinstitucionalista questiona o direito como instrumento de desenvolvimento econômico e reconhece as instituições informais e promove os mecanismos institucionais considerados ótimos. O neoinstitucionalismo, portanto, promete propor possíveis cursos de ação para a solução dos problemas que estão na agenda pública.

Com o objetivo de conclusão acerca do pensamento neoinstitucionalista, Hernandez (2008) afirma que

As diferentes perspectivas teóricas do neoinstitucionalismo buscam identificar e explicar, a partir de abordagens transdisciplinares, fenômenos econômicos, sociais e políticos complexos com base nas relações e interações dos indivíduos nas organizações. O novo institucionalismo atende aos campos organizacionais como unidades de análise. Os processos institucionais podem dar alguma estabilidade aos campos organizacionais, embora estes estejam sempre em evolução e não sejam estáticos, resolvendo diferenças de interpretação por meio de consensos negociados socialmente. (HERNANDEZ, 2008, p. 10, tradução nossa)

Desse modo, deve-se concluir que o neoinstitucionalismo tem como objetivos, analisar, compreender e avaliar processos institucionais. Não só de que maneira as instituições exercem seu papel, mas também de que maneira ou formatação esse papel pode ser dado a elas ou retirado delas, isso se dá porque o ponto a ser analisado aqui primordialmente são os processos realizados.

2.2.2 Institucionalismo Sociológico

Com o intuito de analisar e entender mudanças institucionais, o Institucionalismo Sociológico apresenta dentro de sua análise alguns aspectos ligados a dimensões da realidade, o que requer de certa forma um maior entendimento sobre as ênfases da ação racional dos indivíduos e seu impacto na formação de instituições que têm como base algumas formas de racionalidade.

O institucionalismo sociológico busca entender de que forma é dada a construção de certos grupos ou instituições, levando em consideração alguns fatores, tais como variáveis dependentes e independentes, por entender que mesmo que em alguns momentos indivíduos necessitem de um centro de ação para criar uma instituição, algumas vezes apenas a boa vontade dos atores perante alguma demanda não-específica pode gerar a criação de uma nova instituição.

Autores como DiMaggio (1983), Powell (1991) e Scott (2001) examinam as mudanças institucionais por meio de adaptações e conformidades dentro de organizações, que são ocorridas devido às pressões ocorridas dentro do meio institucional para que consigam alcançar em algum momento a legitimidade desejada.

Para Hernandez (2008) a visão institucionalista sociológica “analisa a difusão de instituições entre organizações em populações por meio de processos evolutivos de variação, seleção e retenção de instituições e formas organizacionais tipicamente práticas. ” (HERNANDEZ, 2008, p. 21). Para a teoria, há uma relação interdependente entre instituições, organizações e indivíduos, entretanto, essa interdependência não se traduz em igualdade, tendo em vista que há uma assimetria de poder entre estes atores.

De acordo com os autores Crozier e Friedberg (1977) apenas há possibilidade de um maior desenvolvimento do poder se houver uma troca ou intercâmbio entre dois ou mais atores que se encontram em uma determinada relação ou situação,

para os autores “o poder não é um atributo, mas sim uma relação” (CROZIER; FRIEDBERG. apud. HERNANDEZ, 2008, p 21).

Para o institucionalismo sociológico, este desenvolvimento do poder se dará por meio de formas e procedimentos sociais que devem ocorrer em contextos políticos, sociais e culturais específicos. Para Schmitt (2006), as regras de funcionamento da sociedade são consideradas limitações que dão forma a inter-relação dos indivíduos que estão inseridos numa sociedade.

Desse modo, pode-se afirmar que o institucionalismo sociológico considera as instituições como construções sociais que normatizam as interações sociais, as convertendo em regras, hábitos ou convenções sociais. Para Ostrom (2000) as instituições estabelecidas são o resultado de negociações através de múltiplas interações entre atores inseridos no sistema internacional.

No que tange ao processo de racionalização citado acima no presente capítulo, um importante setor das relações internacionais, a política internacional, é encontrado como exemplo deste processo no institucionalismo sociológico. Hernandez (2008) argumenta que

Os processos de racionalização foram extensivamente descritos em investigações empíricas dos proponentes da política mundial, uma escola de neoinstitucionalismo sociológico que basicamente argumenta que a cultura mundial emerge de processos que envolvem racionalização e que se identifica com processos de ocidentalização que definem os parâmetros do atores racionais e organização racional em nível global (HERNANDEZ, 2008, p. 21, tradução nossa).

Assim, entende-se que a cultura tem um papel muito importante dentro da política internacional, levando em conta a sua responsabilidade em formar novas formas de racionalidade dentro do sistema, podendo gerar assim novos processos de racionalização e também desenvolvimento de políticas nacionais e internacionais.

Dentro do institucionalismo sociológico, há o conceito de teoria de ação, apresentado por Parsons (1990) que afirma a importância de um sistema de valores socialmente aceitos pelos indivíduos, para que exista uma sociedade harmônica.

Rodall (2007) aceita o ponto apresentado pela teoria de ação, acrescentando o pensamento de que para que haja uma internalização desses valores sociais, deve ser necessária a existência de alguma intencionalidade ou interesse atendido, pois decisões de cunho racional requerem um certo benefício obtido após a aceitação de alguma norma ou regra.

Como resultado da sociologia política e do institucionalismo, o institucionalismo sociológico também é fundamentado no ideal de que num bom governo ou instituição deve haver processos democráticos de governabilidade, assim como processos de informalização da política. Para Hernandez (2008), um bom governo se centraliza em “processos de formulação e execução de políticas públicas que criam e regulam instituições e mecanismos que permitam a atores coletivos pactuar, negociar e assumir funções de fiscalização da esfera pública.” (HERNANDEZ, 2008, p.22).

Nesse sentido, a pretensão do institucionalismo sociológico é ordenar um sistema onde existam instituições que busquem resoluções interdependentes, por meio de processos de racionalização, que atendam demandas sociais, políticas e econômicas. Partindo do pressuposto de que estas instituições estejam inseridas num sistema de cunho democrático.

Portanto, com o objetivo de conclusão, pode-se interpretar o institucionalismo sociológico como uma escola que se deriva do pensamento institucional, onde existem outros atores determinantes no sistema internacional além do Estado, e da sociologia política que leva em conta as causas e efeitos de processos de mudança dentro de uma sociedade.

Um ponto muito importante dentro deste pensamento, é que os processos de racionalização têm como causa muitas vezes demandas pedidas pela sociedade europeia, como será tratado neste trabalho. A maneira com que essas demandas deverão ser atendidas será dada por meio de um processo de racionalização institucional, que gerará resultados no âmbito social, econômico, político e também securitário, como será abordado nesta obra.

O institucionalismo sociológico dá extrema importância ao papel da democracia dentro deste processo de racionalização, ou seja, a escolha dessa teoria para analisar a integração europeia justamente após o fim do embate ideológico que tomou conta do sistema internacional durante a Guerra-Fria, é intencional, pois houve uma maior disseminação do pensamento democrático liberal dentro do continente europeu no início da década de 1990.

2.3 Putnam e o jogo de dois níveis

No que tange ao Estado, neste trabalho se utilizará os instrumentos da Análise de Política Externa (APE), esta teoria alinhada com o pensamento liberal das Relações Internacionais, a qual sustenta que há um entrelaçamento entre a política doméstica e a política internacional e que

[...] cada nível representa um jogo diferente e que a política doméstica e as relações internacionais estarão sempre interligadas de alguma forma, onde se torna infrutífero debater qual realmente influenciaria qual. E, uma vez entendido que ambas se influenciam, seu estudo propõe entender “quando?”, “como?” e em que grau se dá essa relação dentro dos acordos internacionais (PUTNAM, 2010. p. 147).

Além disso, ela enfatiza o papel dos indivíduos na formulação da Política Externa o que será interessante para a pesquisa pois ajudará a entender o papel do Estado Alemão reunificado pós-Guerra Fria dentro do processo de formação da agenda europeia de segurança comum.

No que tange ao trabalho realizado, que busca avaliar de que maneira se deu o impacto da reunificação alemã dentro do processo de integração Europeu, a análise de política externa auxilia a pesquisa, pois, trata de um conceito que aborda a luta política dentro de negociações internacionais.

O tema trabalhado aqui, aprofundará a pesquisa em dois níveis, o nacional, que se dá pela política nacional Alemã, e o externo, que se dá pelo espaço europeu que busca uma integração maior entre os Estados.

Ao tratar sobre estes espaços políticos de negociação, Putnam (2010) afirma que este jogo pode ser caracterizado como um “jogo de dois níveis” argumentando que

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (PUTNAM, 2010, p.151).

Desse modo, tendo como base esta afirmação do autor citado acima, o presente trabalho buscará encontrar as formas utilizadas pelos grupos domésticos alemães para pressionar o governo a realizar ações que vão de encontro aos seus interesses. Devido à grande incerteza sobre os rumos da política externa Alemã

depois do fim da Guerra-Fria e reunificação do Estado, estas pressões exercidas pelos grupos de interesse vão ter um impacto significativo na maneira de atuação do mesmo em políticas domésticas.

Como resultado dessa pressão dentro do nível nacional, o Estado, já no nível internacional, tende a realizar ações que também vão de encontro com os pontos trabalhados na esfera nacional, tendo em vista que o nível internacional é um espaço onde o Estado busca negociações que possam ajudar os seus interesses nacionais. Ainda que possa se utilizar de técnicas de negociação que busquem uma maior integração, a motivação será o interesse individual de cada ator dentro daquele espaço designado a negociação.

Sobre essa atuação do Estado, que para o autor, geralmente é representado por um (a) líder político nacional, é importante ressaltar que a presença deste(a) está em ambos os níveis, tanto o nacional, quanto o internacional. Ao explicar de que forma pode isto acontecer, o autor explica que

Cada líder político nacional está presente em ambos os tabuleiros. Do outro lado do tabuleiro Internacional sentam as contrapartes estrangeiras, ao lado das quais sentam diplomatas e outros assessores internacionais. Em volta do tabuleiro doméstico e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos-chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder (PUTNAM, 2010, p. 151).

Para uma melhor utilização deste conceito apresentado pelo autor, o presente trabalho buscará encontrar quem foram estes representantes no tabuleiro doméstico alemão, e de que maneira eles puderam influenciar a atuação do Estado dentro do nível internacional. Apesar de haver a presença desse ator de liderança em ambos os níveis, Putnam não descarta a possibilidade de uma atuação diferente do mesmo dependendo da situação.

O autor caracteriza essa diferença no modo de atuação do negociador como “complexidade do jogo” (2010, p. 151). Por exemplo, algumas políticas que dentro do âmbito nacional são consideradas imprudentes, podem ser interpretadas como racionais no âmbito internacional, dependendo do interesse buscado na negociação.

Apesar desta possível diferença de atuação, dependendo do âmbito, busca-se na maioria do tempo uma coerência entre estes dois níveis. Há uma maior capacidade de consentimento entre os jogadores, mesmo em situações adversas,

para que ao fim de uma negociação, se encontre uma resolução coerente e benéfica para as partes negociantes.

Para chegar a uma resolução coerente ao final de tais negociações, diversas técnicas podem ser utilizadas durante a mesma, o que pode significar, algumas vezes, que a negociação pode estar perto de um ponto desvantajoso, devido a insatisfações encontradas pelas partes. Nestes momentos, leva-se em consideração o objetivo final da negociação, portanto, as partes buscam novamente um consenso, tolerando assim quaisquer pontos que possam ser desagradáveis num primeiro momento em busca de um ganho maior futuramente.

Ao tratar sobre essas complexidades encontradas dentro de uma negociação dentro deste jogo de dois níveis, o autor explica que

Qualquer jogador importante do tabuleiro internacional que estiver insatisfeito com o resultado pode desorganizar o jogo e, inversamente, qualquer líder que não consiga satisfazer seus companheiros do tabuleiro doméstico arrisca ser retirado de seu assento. Entretanto, às vezes jogadores mais capazes identificam movimentações em determinado tabuleiro que desencadeiam realinhamentos em outro, permitindo-lhes atingir objetivos que não conseguiriam de outra maneira (PUTNAM, 2010, p. 152).

Desse modo, entende-se que para o negociador (líder de Estado, em muitos casos) obtenha um ganho total na negociação, ou seja, no âmbito doméstico e internacional, pode ser necessário utilizar técnicas que num primeiro momento pareçam complexas ou controversas, devido ao fato de que a bancada doméstica possa não estar de acordo com os interesses internacionais e vice-versa.

Com base neste conceito de jogo de dois níveis apresentado por Putnam, este trabalho busca compreender de que maneira o processo do fim da Guerra-Fria impactou a política doméstica alemã e a partir disso, entender como esse novo paradigma de política externa do Estado alemão influenciou processos de integração europeu na década de 1990.

Portanto, este trabalho levará em conta o papel da Alemanha dentro do processo de integração securitário europeu. Com o apoio das teorias neofuncionalista e institucionalismo, busca-se analisar estes processos que são dados tanto no nível doméstico (Estado Alemão), quanto no nível internacional (Europeu), o conceito de jogo de dois níveis mostra-se então importante para o bom desenvolvimento do presente trabalho.

3. A REUNIFICAÇÃO ALEMÃ

3.1 Um novo cenário

Tendo como objetivo contextualizar o cenário interno alemão no início da década de 1990, o presente capítulo busca apresentar as novas maneiras encontradas pela Alemanha, por meio de sua política externa, de se posicionar no sistema internacional. Haja vista o final da Guerra Fria ter gerado mudanças estruturais no sistema bipolar internacional, fato causador de incertezas em atores europeus, principalmente o Estado alemão.

Para um melhor entendimento sobre as ferramentas utilizadas pela Alemanha em sua política externa, faz-se necessário uma análise também da política doméstica do país, que durante este período passava por um processo de reunificação. Ou seja, é importante compreender que a Alemanha como ator internacional deveria, portanto, escolher o caminho a seguir, tendo em vista que nas décadas anteriores o país tinha duas representações internacionais (estadunidense e soviética), o que não iria mais ocorrer após o fim da separação do Estado.

Desse modo, o pensamento de jogo de dois níveis apontado por Putnam (2010) é de extrema relevância para a pesquisa, devido ao fato de que esses processos realizados no âmbito doméstico irão certamente resultar no posicionamento adotado internacionalmente pela Alemanha. Para isso, este trabalho utilizar-se-á da obra *“Germany’s Uncertain Power”* editada por Hanns Maull (2006) para entender como essa incerteza tanto doméstica, quanto internacional colaborou com o fortalecimento do protagonismo alemão no cenário europeu e também internacional.

Logo no início de *“Germany’s Uncertain Power”*, August Pradetto argumenta que “o estudo da política externa alemã não precisa considerar apenas as próprias políticas, mas também a política e a política por trás deles” (PRADETTO, 2006, p. 15, tradução nossa). O argumento inicial apresentado pelo autor, vai de encontro ao pensamento de Putnam, ao entender que uma análise de política externa, neste caso, a alemã, deve levar em consideração não apenas as políticas domésticas, mas também que o papel de representantes políticos atrás destes processos também deve ser levado em consideração.

Para um melhor entendimento dessas políticas domésticas alemãs, que refletem na agenda de política externa, a apresentação de alguns termos e políticas

é necessária, desse modo, serão aqui apresentadas inicialmente duas delas. A primeira é a *Grundgesetz*, que pode ser interpretada como lei fundamental alemã; a segunda é a *Bundesverfassungsgericht*, que pode ser traduzida como Tribunal Constitucional Federal, ou TCF, como será apresentada a partir deste momento no trabalho.

Como a teoria institucionalista expôs no primeiro capítulo deste trabalho, as ações realizadas entre os seres sociais podem e influenciam a formação de normas e leis que resultam posteriormente no desenvolvimento de instituições ou de regras base para estas mesmas instituições. Partindo desse pressuposto, é importante entender que as leis constitucionais da Alemanha não expressam apenas a conduta política do Estado, mas também ilustram a cultura e ações sociais deste ator.

A *Grundgesetz*, lei fundamental ou lei base, é um exemplo claro deste processo de criação de normas e leis. Essa lei passou por muitas modificações após o fim da Guerra Fria, no ano de 1990. Modificações estas que resultaram em artigos que pautam as relações domésticas e as relações exteriores do país.

Artigos específicos desta lei devem ser considerados para a análise pretendida neste capítulo, especialmente os artigos: 1º (Direitos Humanos); 9º (Liberdade de Associação); 23º (Princípio de Subsidiariedade - União Europeia) e 26º (Manutenção da Segurança Internacional).² Com base nestes artigos, entende-se que a lei base obriga as autoridades responsáveis pelo Estado, cidadãos e instituições nacionais a trabalhar em prol da manutenção da paz internacional ao se relacionarem com qualquer outro ator presente no sistema internacional, sob quaisquer circunstâncias.

Para um melhor entendimento do papel do Estado Alemão por meio de suas leis base, observe abaixo o parágrafo primeiro do artigo 26º:

São inconstitucionais as ações idôneas e empreendidas com o intuito de romper a convivência pacífica dos povos, em particular para preparar a guerra de agressão. Elas devem ser consideradas uma ofensa criminal (GRUNDGESETZ, 2019, s.p, tradução nossa).

Neste artigo, fica clara a intencionalidade alemã no que tange à manutenção da paz internacional. Ainda, o Estado afirma que uma intervenção pode ser realizada, caso a sua intenção final seja a manutenção da paz, afirmando que

² Die Übersetzung berücksichtigt die Änderung(en) des Gesetzes durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404). Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

quaisquer ações realizadas no âmbito internacional que conflitem com o ideal de paz, devem ser consideradas uma ofensa criminal, e assim penalizadas pela lei internacional.

O artigo 26º, em especial, é considerado por Pradetto como “a expressão mais clara” (2006, p.15-16, tradução nossa) do Estado alemão, no que tange à sua atuação em relação à segurança internacional. Apesar de demonstrar certa agressividade no presente artigo, é importante ressaltar os objetivos da Alemanha, ou seja, a sua intervenção, caso ocorra, é para a manutenção da paz em outros territórios, não de guerra.

Para garantir isso, a mesma lei base expressa, no artigo 23º – que concerne diretamente as questões europeias e de integração –, que a Alemanha comprometa sua política externa para um internacionalismo cooperativo, portanto, não desconsidera uma possível transferência de responsabilidade dos Estados soberanos a instituições intergovernamentais e supranacionais, caso estas sejam a melhor alternativa para uma política de manutenção da paz.

Evidencia-se, também, no artigo 23º, uma clara intenção por parte da Alemanha de cooperar cada vez mais com a comunidade europeia, com o objetivo de estabelecer uma Europa mais unida. Entende-se, a partir deste momento, a importância das mudanças realizadas na lei base alemã. Desse modo, é pertinente apontar três acontecimentos e desenvolvimentos que levaram o Estado alemão a realizar tais mudanças.

Para Pradetto (2006) estes três acontecimentos são: 1) as mudanças políticas na Europa nesse novo contexto de unificação; 2) uma ação de outros atores europeus em busca de uma maior integração regional; e 3) desmembramento de estados multinacionais no Leste Europeu com o colapso do comunismo soviético.

Assim, pode-se interpretar que o Estado alemão, a partir do fim da Guerra-Fria, via no contexto europeu daquele momento uma oportunidade de se utilizar da integração para implantar algumas de suas políticas no âmbito internacional e regional.

Buscando uma maior compreensão sobre as políticas alemãs, Almond e Verba (1963) explicam que uma cultura política é formada por um conjunto de atitudes, valores e sentimentos que “dão ordem e significado ao processo político” (PRADETTO, 2006, p. 21, tradução nossa). Ao aplicar este conceito especificamente para a construção de uma agenda de política externa, pode-se interpretar que esta é

“a totalidade do que foi historicamente construído, o que é politicamente importante e o que através do tempo tem estabilizado atitudes e comportamentos da sociedade” (MAULL, 2001, p. 647, tradução nossa).

Nesse sentido, partindo do pressuposto apresentado no parágrafo anterior, pode-se interpretar que a cultura política legitima a política externa de um país, assim como determina as orientações que serão tomadas pelos seus líderes políticos. Ela (cultura política) irá se manifestar como um guia de ações que devem ser tomadas pelos tomadores de decisão.

Assim, o papel do representante do Estado é importante, entretanto, a sua atuação, objetivos e interesses serão pautados não apenas pela sua vontade e interesses, mas também pelos valores que são considerados cruciais para cultura política de seu país.

3.2 Entendendo a Cultura Política Alemã

O conceito de cultura política pode ser entendido como: o que foi historicamente construído, e que estabiliza as ações, comportamentos e atitudes de uma sociedade (Mauull, 2001). Levando em consideração este conceito para uma análise mais direcionada ao Estado alemão, é importante iniciar este subcapítulo com uma breve introdução sobre o que moldou a cultura política do país em períodos anteriores ao início da década de 1990.

O presente subcapítulo iniciará sua análise a partir do fim da 1ª Guerra Mundial, quando a cultura política alemã se encontrava no controle de pequenas elites e poderes de ocupação. Esta cultura política doméstica foi o que moldou, por muitos anos, a maneira que a Alemanha se portou em sua política externa. As premissas dessa política externa, liderada pelo Partido Nacional Socialista, eram a tomada de setores de poder, economia de guerra e um discurso de cunho extremamente nacionalista.

Após a devastação cultural, econômica e social ocorrida no país como resultado do fim da 2ª Guerra Mundial, a Alemanha se viu na necessidade de formar uma nova cultura política para que não sofresse consequências ainda maiores do que as causadas pela derrota na guerra. Portanto, entre as décadas de 1950 e 1960, fazia-se necessária uma mudança completa na atuação de sua política externa para recuperar seu prestígio perante a comunidade internacional.

O desenvolvimento de uma nova cultura política deveria passar, segundo Pradetto (2006), por uma construção de ideais realizados através de consensos gerais para evitar que mais uma vez elites políticas tomassem decisões que não fossem de encontro à vontade geral da população. Isso, portanto, deveria ocorrer por meio de uma maior socialização da população nos processos de decisão como um todo. Este processo, para Hanns Maull (1963), é caracterizado como um “Poder Civil”, e, segundo o autor, teve sua consolidação durante a década de 1960.

Esta mudança de rumos da cultura política obteve sucesso, e segundo Longhurst (2001), esse êxito, dado pela continuidade dessa nova política, ocorre principalmente pela rejeição nacional das políticas realizadas anteriormente pelo Partido Nacional Socialista. Há, para o autor, um desejo nacional contínuo de reparação histórica com o passado hitlerista, negando assim um protagonismo antagonista em relação aos vizinhos da Europa Ocidental e qualquer discurso que venha colocar a Alemanha como única ou especial.

Este segundo ponto, sobre negar um argumento que torne a Alemanha como escolhida, única ou especial, se dá por conta das atuações realizadas pela Alemanha na 2ª Guerra Mundial. Onde o país justificou as atrocidades humanitárias de seu governo com o argumento de que a Alemanha tinha um “Caminho Especial” (*Sonderweg*). Ou seja, melhor que de qualquer outro ator no sistema internacional, seja este um Estado, grupo étnico ou religioso.

Ao renunciar, portanto, a todos estes argumentos que pautaram a antiga cultura política, a Alemanha se via finalmente pronta para realizar novas ações relacionadas à sua política externa. A negação de seu passado foi extremamente importante para que os outros atores internacionais, principalmente europeus, pudessem confiar novamente no Estado alemão. O país neste momento era considerado parte vital de uma comunidade de democracias ocidentais.

Justamente por ser parte dessa comunidade, a Alemanha pautou suas ações visando ser previsível e confiável, mas continuou a alimentar o ceticismo dos outros atores em relação ao uso de seu poder militar como meio de afetar os resultados da política externa. Para combater essa desconfiança gerada, a Alemanha passou a pautar sua política externa na diminuição do nacionalismo por meio de uma maior promoção pela integração regional.

Em busca dessa maior confiabilidade de outros atores europeus, a Alemanha, inicialmente, mudou seu campo de atuação no que tange ao conceito de poder

estatal, ou seja, o que anteriormente era considerado como poder para os nacionais socialistas – como por exemplo a expansão territorial, busca pela supremacia, etc. – foram substituídos por políticas que visavam um crescimento econômico e avanço de políticas sociais.

Essa mudança na cultura política alemã se configurou em muitas ações realizadas dentro de sua agenda de política externa. Como ações principais desse fenômeno, destaca-se a Alemanha se encarregar de uma reparação diplomática com o Estado de Israel, logo, uma reparação histórica com o povo judeu, vítima das políticas nacional socialistas.

A recuperação histórica alemã é considerada por Pradetto (2006), um marco do comprometimento do Estado na luta contra as violações aos direitos humanos realizadas dentro do sistema internacional, pois, ao reconhecer as suas próprias violações, a Alemanha estaria neste momento disposta a não ser mais um Estado violador, como foi no seu passado, disposta a atuar de forma mais presente como um Estado defensor dos direitos humanos.

Ao tratar especificamente sobre a mudança na cultura política alemã no âmbito de segurança internacional, percebe-se uma alteração estrutural nos processos de decisão, assim como na atuação do Estado, tendo em vista que com a mudança, a Alemanha passa a atuar apenas em situações em que há forças aliadas ou quando a sua estabilidade é ameaçada, ou seja, torna-se uma política de defesa e não mais de ataque, como havia sido em décadas anteriores.

Já no âmbito econômico, considerado por Pradetto (2006) um dos pilares dessa mudança na cultura política, a Alemanha passa a buscar uma maior integralização da economia europeia, assim como uma nova atitude que andaria em conjunto com muitos parâmetros liberais, se afastando, portanto, de uma cultura protecionista que baseou a sua política durante o período de recuperação econômica do país, que teve seu ápice justamente com o Partido Nacional Socialista antes da 2ª Guerra Mundial.

Essa mudança no paradigma cultural e político alemão, que culminou em muitas alterações da agenda de política externa é caracterizada pelo jornalista alemão Lothar Mühl como um “*prinzipieller Multilateralismus*” ou Multilateralismo de princípios. Esses princípios seriam, portanto: a) um comprometimento com a institucionalização e legalidade das relações internacionais; e, b) um desejo de

aprofundar e aumentar os esforços de instituições de segurança em busca de uma estabilização, defesa e cooperação no território regional. (Maull, 2001)

Para uma eficácia maior deste novo plano alemão de multilateralismo, era necessário que a Alemanha mostrasse algumas mudanças também em seu discurso e atuação em foros regionais, desse modo, Pradetto afirma que o país deveria reforçar que seus objetivos, apesar de seus interesses nacionais, eram sempre em busca de uma situação de *win-win* para todos os seus parceiros regionais. Em sua obra, o autor afirma que

Na disposição de desistir e / ou transferir direitos soberanos; em geral manter um perfil baixo evitando reivindicações de liderança e a impressão de que a Alemanha estava perseguindo interesses nacionais estreitamente definidos. Bonn preferia superar as diferenças entre seus parceiros e impulsionar a cooperação mediando como o corretor honesto e ser vista nesses termos como um Estado membro capaz de ver os dois lados de um problema (PRADETTO, 2006, p. 22, tradução nossa)³.

Desse modo, é possível compreender que para justificar as mudanças de rumo tomadas pelo estado alemão em sua política externa, assim como na sua atuação dentro do sistema internacional, principalmente em sua política de segurança, é necessário analisar seus processos internos de mudança política, assim como os atores e fatores principais que pautaram tais mudanças.

Essas mudanças apresentadas podem ser consideradas como ponto de partida para a atuação alemã numa nova agenda de integração, logo após o fim do sistema nacional socialista. Entretanto, é importante ressaltar que essas mudanças na cultura política aconteceram durante as décadas de 1950 e 1960, ou seja, ainda havia forte pressão internacional – diretamente no território alemão –, principalmente dos dois principais atores naquele momento.

Como este trabalho busca analisar justamente a atuação do Estado alemão após a quebra deste sistema, é de suma importância contextualizar a situação em que se encontrava o sistema político alemão e europeu naquele momento de ruptura de sistema. Com certeza, houve grandes mudanças a partir da década de 1990, entretanto, para sua efetividade, embasamentos anteriores foram construídos.

³ “Na disposição de desistir e / ou transferir direitos soberanos; em geral manter um perfil baixo evitando reivindicações de liderança e a impressão de que a Alemanha estava perseguindo interesses nacionais estreitamente definidos. Bonn preferia superar as diferenças entre seus parceiros e impulsionar a cooperação mediando como o corretor honesto e ser vista nesses termos como um Estado membro capaz de ver os dois lados de um problema” (tradução nossa).

Tendo aqui algumas dessas mudanças elencadas e apresentadas, o trabalho busca, a partir desse momento, analisar de que modo o governo alemão atuou, principalmente em sua política externa, no início da década de 1990.

3.3A Política Externa Alemã na década de 1990

Após sua unificação, a Alemanha e o mundo, não mais viviam num sistema bipolar, o que gerou a necessidade entre os Estados europeus de criar uma nova maneira de se relacionarem entre si. Por conseguinte, a forma que cada ator se portasse individualmente teria mais impacto no sistema europeu do que anteriormente, quando eram subordinados pelos interesses de EUA e URSS.

Assim, segundo Pradetto (2006), havia a necessidade de remontar as relações diplomáticas europeias, e a maneira mais viável e vantajosa para Estados como Alemanha, França e Inglaterra seria por meio de uma política de maior integração. Para tanto, basear-se-ia no ideal de união europeia e de segurança, primeiramente atrelado às políticas da OTAN, mas que posteriormente buscariam a autonomia europeia em questões de segurança.

Além da quebra do sistema bipolar como um todo, e do desejo de maior integração por parte dos países mais poderosos da Europa Ocidental, outro fator também foi importante na mudança de paradigma da política externa alemã. As guerras de sucessão realizadas na antiga Iugoslávia geraram grandes preocupações no continente europeu no que tange a políticas de segurança, portanto, houve um desejo não só alemão, mas europeu ocidental, de fortalecer suas políticas de segurança, visando o bem-estar de sua população, assim como a manutenção de um *status quo* que estava começando a ser estabelecido no Estado alemão.

A partir de 1990 a Alemanha teria que buscar mudanças fundamentais em um setor que anteriormente não era totalmente de sua responsabilidade pois havia o suporte e interesse de atores externos em seu território. Portanto, as guerras que ocorriam no leste europeu foram vistas como uma primeira oportunidade da Alemanha atuar como Estado, em alguma crise internacional. Entretanto, para que isso ocorresse de maneira vantajosa e correta, deveria haver uma nova formulação dessa agenda, o que passou a ocorrer a partir de sua reunificação.

A formulação da agenda de segurança passou por dois temas altamente relevantes: a) uma política externa que se preocupava com a integração europeia; e

b) um alargamento dessas políticas de integração para todo o continente. A partir de sua unificação, Pradetto afirma que a “Alemanha tinha se tornado uma das catalisadoras do fim da bipolaridade e do início de uma europeização da Europa” (PRADETTO, 2006, p. 22, tradução nossa)⁴

Essa política de europeização da Europa foi responsável pela ampliação dos fundamentos alemães de segurança para os seus vizinhos que também viam na integração uma maior oportunidade de atuação internacional, entretanto, especialmente na Alemanha, via-se que sua política buscava uma atuação diretamente apontada para o continente europeu como um todo.

Tendo como marcante para esse processo a política unilateralmente seguida de reconhecimento das repúblicas secessionistas iugoslavas da Eslovênia e da Croácia em 1991, essa decisão tomada de forma unilateral, levou a Europa a questionar se a política externa alemã visava uma Alemanha europeia ou uma Europa alemã.

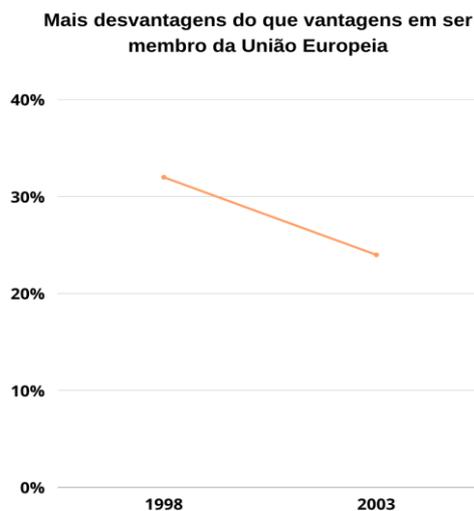
Após a unificação, a Alemanha se via totalmente responsável por suas ações, devido a isso, a partir de 1990 suas ações no cenário europeu passaram a ser muito diferenciadas de seu passado e também ambivalentes, pois seus interesses passaram a ter muito mais relevância no continente.

Apesar deste aumento no protagonismo alemão, grande parte da população entendia que apenas com a integração europeia seria possível uma maior atuação da Alemanha no cenário internacional.

Devido a essa diferenciação da agenda, assim como sua ambivalência no discurso, a população alemã passou a ser mais crítica, principalmente, acerca da atuação alemã no território europeu. Passou a analisar se havia mais vantagens ou desvantagens nessa nova agenda do país e, por conta disso, o *Mannheimer Institut für praxisorientierte Sozialforschung* (Instituto Mannheim de Pesquisa Social Orientada à Prática) realizou pesquisas em 1998 e 2003 acerca da agenda alemã orientada à integração europeia.

Figura 1 - Desvantagens em ser membro da UE

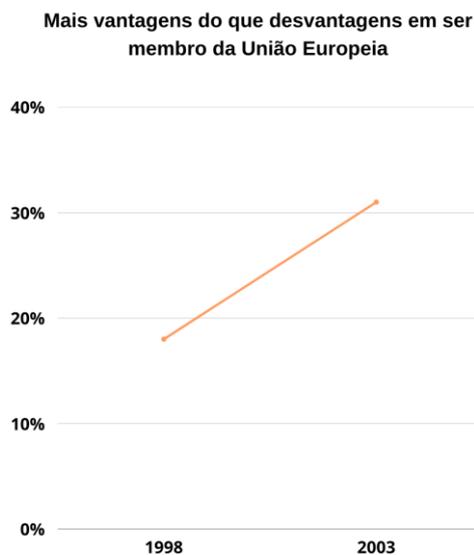
⁴ “Germany had become one of the catalysts of the end of bipolarity and the “Europeanization of Europe” (tradução nossa).



Fonte: Instituto Mannheim de Pesquisa Social Orientada à Prática.

Buscando melhor compreensão sobre a opinião pública em relação a essa agenda, foi também perguntado sobre haver mais vantagens do que desvantagens.

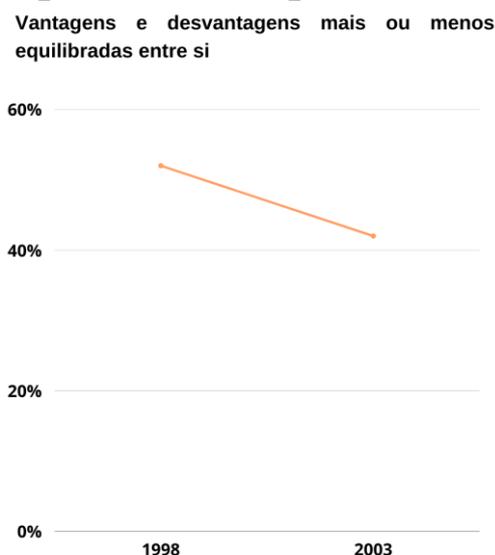
Figura 2 - Vantagens em ser membro da UE



Fonte: Instituto Mannheim de Pesquisa Social Orientada à Prática

Na pesquisa, foi também perguntado se para a população entrevistada, as vantagens e desvantagens se balanceiam entre si.

Figura 3 - Vantagens e desvantagens em ser membro da UE



Fonte: Instituto Mannheim de Pesquisa Social Orientada à Prática.

Com base nos gráficos apresentados acima (3.1, 3.2 e 3.3), pode-se interpretar que um consenso pró-Europa e integração cresceu de forma gradativa ao passar dos anos na população alemã. Esses dados nos ajudam a confirmar a mudança na agenda de política externa e na cultura política alemã que vinha sendo realizada desde a década de 1960. A década de 1990 é considerada por Maull (2006) como o ponto de consolidação de uma política externa alemã de maior responsabilidade em questões europeias e internacionais.

O principal motivo para essa consolidação na década de 1990 é justamente o ganho de soberania perante seu território após o fim da Guerra Fria, o que gerou uma mudança no seu modo de posicionamento perante questões internacionais, levando em conta que um ganho de poder perante sua população deu ao Estado uma maior confiança que tenderia a crescer ainda mais, devido ao embasamento que já vinha sendo formulado em décadas anteriores.

Esse ganho de autonomia e soberania deu à Alemanha a oportunidade de agir de forma mais veemente em questões de segurança europeia, por exemplo. Apesar disso, Pradetto afirma que esse ganho de confiança por parte da Alemanha não foi instantâneo, foi necessário um tempo de reflexão para um melhor desenvolvimento dessa política pelas elites alemãs, este período, para o autor, é considerado “uma hesitação em assumir mais responsabilidades em assuntos de política externa” (PRADETTO, 2006, p. 23).

Entretanto, havia uma preocupação por parte da comunidade europeia de que esse ganho de confiança por parte da Alemanha gerasse novamente uma onda nacionalista no continente, devido a isso, esse período de reflexão apontado pelo autor foi importantíssimo para estabelecer que esse novo protagonismo alemão teria um objetivo comum que seria a integração europeia para que não só a Alemanha, mas o continente europeu pudesse obter ganhos com uma nova política mais integracionista.

No que concerne à preocupação sobre a política nacionalista com esse ganho de poder, o Instituto Mannheim realizou, em 2002, outra pesquisa para entender qual seria o posicionamento da população alemã. A pesquisa que será apresentada nas Figuras 3.1 e 3.2, mostra que os alemães estariam “abandonando sua atitude antinacional há muito cultivada e unindo-se às fileiras das nações autoconfiantes e iguais na comunidade internacional” (MANNHEIM, 2002 apud. MAULL, 2006, p. 23).

Figura 4 - População que sente orgulho da nacionalidade alemã

71% se declaram orgulhosos de serem Alemães



Fonte: Instituto IPO de Mannheim.

Figura 5 - Comparativo com outras nacionalidades

85% afirmaram que os alemães poderiam se orgulhar de seu país como cidadãos americanos, franceses e ingleses



Fonte: Instituto IPO de Mannheim.

Este posicionamento da população vai de encontro à mudança que vinha sendo estabelecida na política externa alemã naquele período. Nas décadas anteriores, muito de sua atuação internacional era pautado na *Checkbook Diplomacy*⁵, devido à presença de outros atores internacionais dentro de seu território, influenciando de forma clara as ações tomadas pelo Estado alemão.

Essa mudança de posicionamento teve como ponto inicial de atuação, o discurso do chanceler alemão Gerhard Schröder, que se caracterizou pela rejeição de uma repetição da diplomacia realizada anteriormente, criticando a maneira com que os Estados Unidos, grande influenciador da antiga *Checkbook diplomacy*, agiu em relação ao Iraque, por exemplo. A Alemanha estava buscando uma maior autonomia do cenário internacional e sua população percebeu e viu com bons olhos esta mudança.

Segundo Bredow (2003), essa mudança de atitude diplomática da Alemanha, por meio de críticas à política externa estadunidense, é

⁵ *Checkbook diplomacy* é o termo usado para é usado para descrever uma política externa que usa abertamente a ajuda econômica e o investimento entre países para obter favores diplomáticos. Por exemplo, no envolvimento internacional alemão durante e após a Primeira Guerra do Golfo. Sua história tornou o país incapaz de enviar tropas para a coalizão por causa de restrições colocadas em sua constituição quando foi elaborada sob ocupação aliada após a Segunda Guerra Mundial (ver Art. 87 da Lei Básica da República Federal da Alemanha).

A descoberta de uma nova autoimagem e uma nova compreensão do externo [...] que diferia amplamente das prioridades e metas americanas. ” Ele [Schröder] viu isso como uma indicação da “Disposição cada vez maior [de Berlim] de moldar a política mundial (BREDOW, 2003. s.p, tradução nossa).

Essa confiança dada pelo aumento de sua autonomia, deu à Alemanha a percepção de que seu papel poderia ser essencial para uma possível integração europeia que não dependesse mais de uma diplomacia de cheques como a realizada anteriormente, mas uma diplomacia integracionista que visasse o bem comum entre os países membros dessa comunidade. A Alemanha se viu como parte crucial dentro deste processo de integração.

Desse modo, pode-se interpretar que a Alemanha, que tinha como objetivo um alargamento das políticas da União Europeia por todo o continente europeu, sentiu a necessidade de promover a integração da Europa, e da Alemanha na Europa, de maneira mais veemente do que antes. O protagonismo alemão a partir desse momento seria cada vez mais presente.

3.4 O poder das Forças Armadas em uma nova política externa

Ao tratar das mudanças na política externa alemã, principalmente na sua agenda concernente à segurança, o papel das forças armadas é muito relevante para a análise. Não somente o papel das forças armadas nacionais, mas o uso da força como um todo. Logo no início da década de 1990, o novo exército nacional pautou sua agenda apenas em participações de agendas de *peacekeeping* (manutenção da paz) e *peace-enforcing* (uma espécie de imposição da paz) lideradas pela OTAN.

Ações que poderiam ter um de liderança somente da Alemanha não obtinham o mesmo apoio da população nacional, quando comparadas às ações que tinham a OTAN como principal ator. Entretanto, a partir de uma mudança de discurso do chanceler Gerhard Schröder, durante a década de 1990, a política externa de segurança alemã passou a ter uma atuação mais presente no cenário internacional ao participar de missões da ONU, como as *blue-helmet* (capacetes azuis), por exemplo.

Essa mudança na agenda de política externa alemã muito se deu após algumas alterações no TCF alemão. Estas alterações, que garantiram mais

autoridade às forças armadas nacionais, não foram vistas com bons olhos por alguns partidos, como o Partido Social Democrata (PSD) e Partido Verde, que alteraram completamente sua abordagem em relação à segurança internacional.

Essas mudanças nos principais partidos do país refletiram, conseqüentemente, na visão da população perante essas novas missões além-OTAN em que o país começava a participar ativamente. Em 1995, após as mudanças realizadas no TCF, a maioria da população passou a apoiar as missões do exército nacional em áreas que iriam além das áreas consideradas como de responsabilidade na antiga Iugoslávia.

Segundo dados da pesquisa da Emnid (2001), havia um grande apoio da população alemã para realizar estas ações, veja as figuras (3.3 e 3.4) abaixo:

Figura 6 - Falta de apoio da população em relação a intervenção na Guerra do Golfo

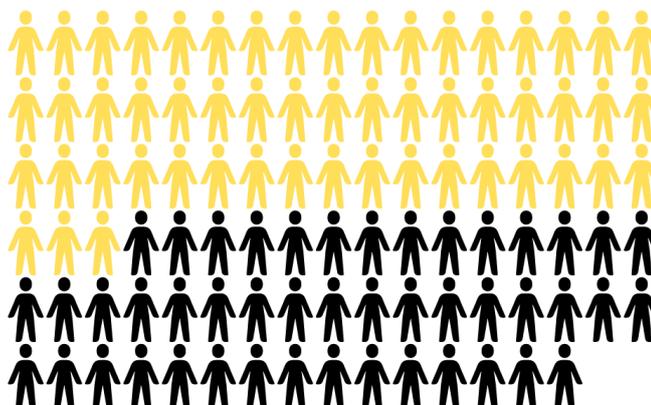
**17% da população declara apoio à intervenção
na Guerra do Golfo em 1991**



Fonte: Emnid (2001).

Figura 7 - Apoio da população em relação a intervenção da OTAN

54% da população acha necessária a Intervenção da OTAN na Bósnia e Herzegovina em 1995



Fonte: Emnid (2001).

Aqui é perceptível a mudança do pensamento nacional em relação às intervenções nacionais a partir do momento em que o discurso, e também a constituição, passam a dar maior respaldo às forças armadas no que tange a intervenções internacionais. Aqui, mais uma vez, se justifica a escolha da análise de Putnam (2010) que trata a agenda de política externa como um jogo de dois níveis, pois aqui fica claro como o apoio doméstico vindo por parte da população, quando amparado por mais políticas domésticas realizadas através da constituição, dão o aparato necessário para a realização de uma agenda internacional de segurança.

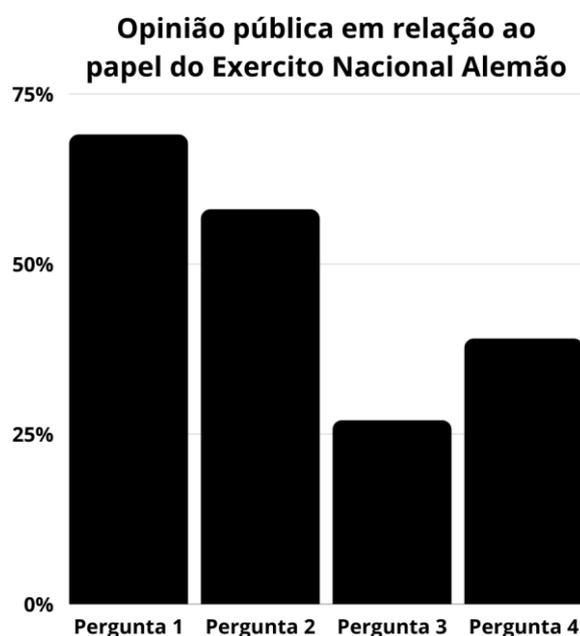
Há, entretanto, outro ponto a ser considerado quando observamos as figuras apresentadas (3.3 e 3.4) acima, apesar do apoio às intervenções internacionais, uma característica ainda estava presente na opinião pública: as intervenções deveriam sempre levar em conta a segurança nacional e europeia, portanto, intervenções de cunho internacional, mas que tinham um interesse maior de outros atores que não a Alemanha ou União Europeia, num primeiro momento, não deveriam ser a prioridade do país.

Em 2003, o Emnid realizou novas pesquisas para entender de que maneira a população alemã pensava nas intervenções de suas forças armadas quando o interesse principal não era a proteção nacional ou europeia, ou seja, quando o interesse maior nesta intervenção vinha dos EUA, por exemplo. As perguntas realizadas foram: 1) O exército nacional deveria lutar ao lado dos EUA na luta contra o Terrorismo?; 2) O exército nacional deveria participar apenas de forma indireta de

combates que concernem a agenda da OTAN?; 3) O exército nacional deveria participar de forma direta em combates que concernem à agenda da OTAN?; 4) O papel do exército nacional deveria também incluir ações de contenção fora das crises da OTAN?

Conforme será apresentado no gráfico 3.4, a maioria da população entendia que o exército nacional poderia ajudar os EUA na luta contra o terrorismo, entretanto, quando se trata da maneira como isso deve ser realizado, os números decrescem.

Figura 8 - Opinião pública alemã sobre o papel do Exército Nacional



Fonte: Emnid (2003).

A resposta mais importante para nossa análise é a da pergunta quatro, em que apenas 39% da população afirma que as ações tomadas pelo exército alemão devem ser fora das crises da OTAN. Esta resposta torna-se importante, pois, deixa claro que apesar de haver uma grande parceria entre EUA e Alemanha, juntamente à OTAN, a agenda alemã deve concernir apenas situações em que a afetem diretamente ou indiretamente, ou seja, não deveria mais agir conforme o interesse estadunidense, como havia ocorrido durante a *checkboxbook diplomacy* em décadas anteriores.

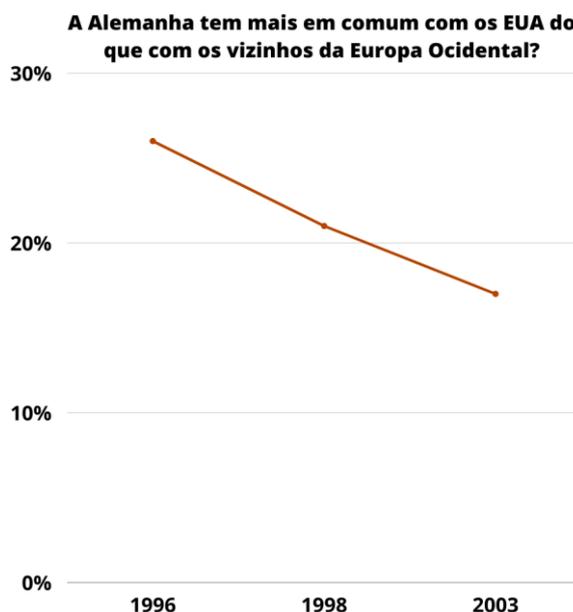
Um fator histórico marcante dessa emancipação alemã em relação aos EUA se deu pelo discurso de Gerhard Schröder em 2002⁶, onde afirmou que a Alemanha não participaria das missões no Iraque, liderada pelos estadunidenses. Para Schöllgen (2003), a retirada alemã é interpretada “como parte da emancipação da Alemanha dos Estados Unidos e do surgimento de um contrapoder europeu sob liderança alemã” (SCHÖLLGEN, 2003, p. 130).

Ao tratar especialmente sobre a mudança de atuação da Alemanha em questões de segurança internacional, Pradetto em *Germany's Uncertain Power* (2006) afirma que

A mudança nas atitudes dos alemães em relação à posição internacional de seu país, o uso da força militar e questões de guerra e paz em geral refletem, em algum grau, modificações na percepção de outros atores importantes no cenário político internacional. Como consequência, o princípio tradicional de buscar uma cooperação europeia mais estreita (especialmente com a França) e uma estreita parceria transatlântica com os Estados Unidos perdeu alguma de sua relevância (PRADETTO, 2006, p. 25, tradução nossa).

Essa mudança dada pela emancipação alemã em sua política externa pôde ser refletida mais uma vez pela opinião política de sua população. Em 2003, o Mannheimer Institute realizou um estudo para entender a opinião da população alemã acerca dos Estados Unidos. Primeiramente foi perguntado sobre a similaridade de agendas entre os EUA e Alemanha.

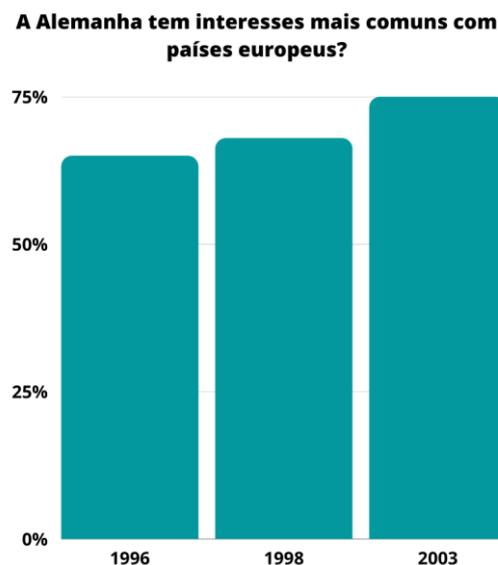
⁶ No verão de 2002, Gerhard Schröder anunciou que, sob sua liderança, a Alemanha não participaria da Guerra do Iraque. Ele não foi persuadido pelas mudanças nas justificativas para a guerra oferecidas pelo governo dos EUA, que incluíam a suposta existência de armas de destruição em massa. Mais informações disponíveis em <https://gerhard-schroeder.de/en/war-peace/iraq-war/>.

Figura 9 - Similaridade de Agenda (EUA e Alemanha)

Fonte: Mannheimer Institute (2003).

Com o apoio do gráfico 3.5, é perceptível que com a mudança de postura por parte do governo alemão perante as atuações estadunidenses em questões de segurança nacional geraram uma mudança na maneira como os EUA eram vistos por parte da população, que demonstrou uma queda de mais de 8% em menos de 8 anos em relação aos EUA.

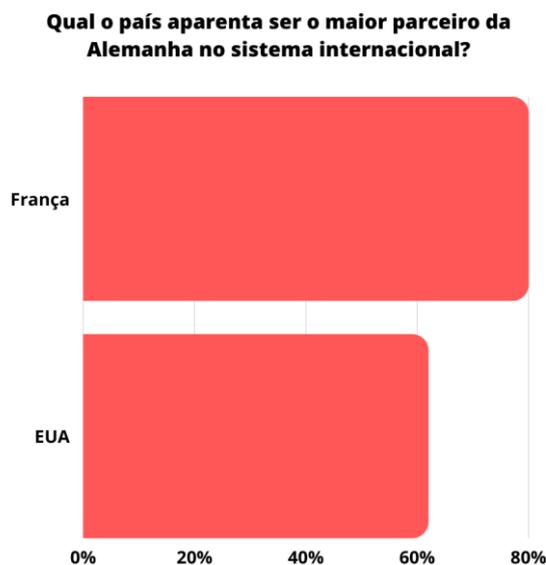
Com a queda desse prestígio por parte dos alemães em relação aos EUA, outros atores passam a ocupar essa lacuna deixada pelo país. Nesta mesma pesquisa realizada também em 1996, 1998 e 2003, mostra-se um considerável aumento na opinião pública ao se tratar dos vizinhos europeus.

Figura 10 - Similaridade de Agenda com países Europeus Ocidentais

Fonte: Mannheimer Institute (2003).

Ou seja, ocorrendo a diminuição da importância da agenda estadunidense na Alemanha, como resultado das mudanças realizadas pela agenda de política externa alemã, houve uma maior confiabilidade por parte da população de que seus vizinhos europeus poderiam ser os novos parceiros do Estado em questões de segurança internacional.

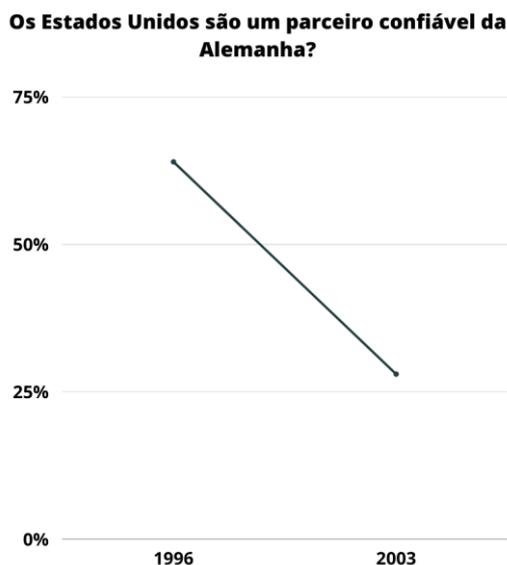
Ao tentar identificar de maneira mais específica, qual Estado poderia representar estes vizinhos europeus perguntados no gráfico 3.7, o Mannheimer Institute (2003) decide por realizar uma análise comparativa entre dois atores: França e Estados Unidos.

Figura 11 - O parceiro mais confiável da Alemanha

Fonte: Mannheimer Institute (2003).

No ano de 2003, para 80% da população alemã, a França era considerada a maior parceira de seu país no sistema internacional, em questões de segurança, confrontando 62% que ainda consideravam os EUA como grande parceiro. Mesmo com grande representatividade numérica por parte dos estadunidenses, é perceptível que não há uma unanimidade na ideia de que os EUA deveriam ser o principal parceiro alemão no sistema.

Na busca por uma ainda maior compreensão de como a população alemã analisa a importância de seus parceiros em sua agenda de política externa, os gráficos 3.8 e 3.9, que serão apresentados a seguir, trazem duas perguntas realizadas nesta mesma pesquisa que ilustram de maneira muito relevante, o ponto de vista apresentado aqui de que a Alemanha estava passando por uma reformulação em sua cultura política e em sua agenda de política externa.

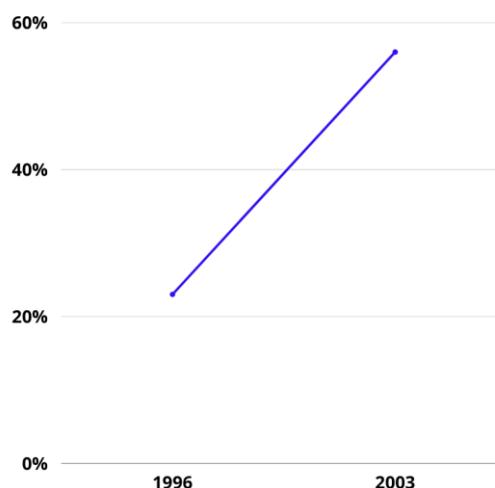
Figura 12 - Confiabilidade dos alemães nos EUA

Fonte: Mannheimer Institute (2003).

Conforme apresentado no gráfico 3.8, entre os anos 1996 e 2003, há uma queda considerável de 36% na confiabilidade alemã em relação aos EUA. Para Link (2004), esta mudança abrupta pode ser explicada por dois fatores muito importantes para a história da política externa alemã, sendo eles: a) a decisão de Gerhard Schröder de não apoiar a intervenção estadunidense no Iraque; e b) Um comunicado conjunto com o presidente Jacques Chirac expôs a ambição conjunta de promover uma *“Europe puissance”*⁷ (LINK, 2004, p. 3) em um mundo multipolar.

No gráfico 3.9, esta força europeia, representada pela França, mostra um aumento na confiança por parte da população alemã.

⁷ Força europeia (tradução nossa).

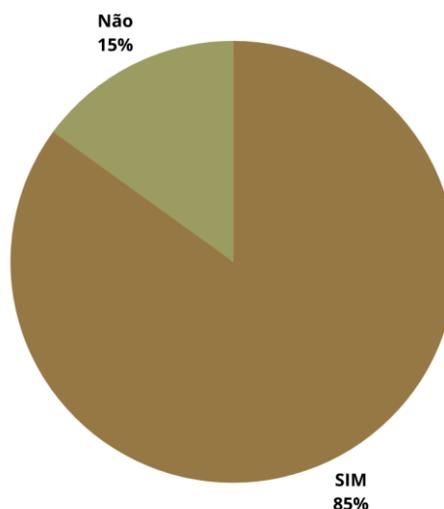
Figura 13 - Confiabilidade dos alemães na França**A França é uma parceira confiável da Alemanha?**

Fonte: Mannheimer Institute (2003).

Conforme apresentado no gráfico 3.9, entre os anos 1996 e 2003, houve um aumento de 33% na confiança da população alemã em relação ao seu Estado vizinho. Vale ressaltar que a escolha da França nesta pesquisa se dá pelo apoio dado por Chirac à Schröder, principalmente na retirada do apoio alemão às tropas estadunidenses no Iraque.

A escolha pela França em relação aos EUA não representa uma possível parceria bilateral entre os dois Estados Europeus, essa escolha representa uma decisão por parte dos dois Estados por uma política europeia de segurança, tendo em vista que nessa possível agenda sem interferência direta dos EUA, haveria mais possibilidades de haver seus interesses atendidos.

Para justificar a decisão por uma agenda europeia, institucional e integracionista por parte da Alemanha, a pesquisa ainda realiza uma última pergunta em relação ao favorecimento da população sobre a continuidade da OTAN.

Figura 14 - Opinião pública em relação a continuidade da OTAN**É favorável a existencia da OTAN em 2003?**

Fonte: Mannheimer Institute (2003).

A partir da apresentação deste dado, onde mais de $\frac{2}{3}$ da população alemã se mostra favorável à continuação da OTAN, duas perguntas são levantadas nesta pesquisa, sendo elas: 1) esse posicionamento significa uma intenção alemã de manter sua agenda securitária com os EUA por meio de uma instituição multilateral? ou 2) esse posicionamento demonstra apenas uma confiança por parte da população em instituições internacionais?

Este trabalho levará em consideração a segunda pergunta para a análise do próximo capítulo. Com base nos acontecimentos da primeira parte da década de 1990, percebe-se uma mudança por parte da política externa alemã. Com o apoio de Chirac, o chanceler Gerhard Schröder viu uma possibilidade de criação de uma agenda europeia de segurança, sem a interferência estadunidense realizada anteriormente.

Neste momento, o ideal de integração europeia estava passando por um processo que culminaria na formação de uma agenda de segurança comum, deixando de ser, portanto uma idealização, para se tornar uma realidade no continente.

4. A INTEGRAÇÃO SECURITÁRIA EUROPEIA PÓS-GUERRA FRIA

Com o fim da Guerra Fria, a Alemanha, em especial, encontrava um cenário internacional e europeu muito diferente quando comparado a períodos anteriores. Estas mudanças no cenário regional, que serão apresentadas e analisadas neste capítulo, pautaram a maneira com a qual o Estado Alemão conduziu a sua política externa em questões de integração e segurança.

O fim do sistema bipolar no fim da década de 1980, que culminou na unificação alemã, é interpretado por Haftendorn (2001) como um processo que pegou o continente europeu de surpresa. Para o autor, apesar de libertar a Alemanha de uma influência direta de dois atores poderosos do sistema internacional, o fim da Guerra Fria também traria muitas incertezas em relação ao seu futuro dentro do sistema europeu. Essa preocupação também se dá pelo histórico alemão em relação à geopolítica europeia.

4.1 Contexto histórico regional

A herança histórica alemã não dá o suporte necessário para que países europeus, como a Inglaterra e França, confiem em sua política externa. Como apresentado anteriormente, essa preocupação com a herança histórica já era uma pauta na agenda alemã, que desde os anos 1960, por meio da *Westpolitik*⁸, vinha buscando uma maior credibilidade de seus vizinhos europeus ocidentais.

Nessa busca pela credibilidade de seus vizinhos realizada pela Alemanha através de mudanças em sua cultura política, Konrad Adenauer⁹ teve muita responsabilidade neste desenvolvimento. O Chanceler foi o precursor da *Westpolitik* e *Westintegration*¹⁰ por parte do governo alemão. Tendo grande responsabilidade em tornar a Alemanha um país confiável para seus vizinhos. Sobre esse processo, Alister Miskimmon (2007) afirma que esse dilema de desconfiança encontrado por Adenauer na década de 1940 era muito mais desafiador do que o encontrado pelo país no fim da Guerra Fria.

Segundo o autor, uma grande diferença entre estes dois processos é que

⁸ Termo utilizado para a política externa do Estado Alemão Ocidental na Guerra Fria.

⁹ Estadista alemão que foi o primeiro Chanceler da República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental) de 1949 a 1963.

¹⁰ Termo utilizado para caracterizar a política externa de integração europeia por parte da Alemanha.

Kohl não teve que convencer seu povo da lógica da integração ocidental como Adenauer teve que fazer. A posição da Alemanha tinha experiências no avanço do curso da integração europeia que haviam impactado de tal forma na população alemã, que nenhum outro curso de ação apresentou a mesma certeza que o envolvimento na CE e OTA (MISKIMMON, 2007, p. 33, tradução nossa).

Desse modo, Kohl encontra uma Europa Ocidental ainda com reservas, mas ainda assim mais disposta à integração do que em períodos anteriores da história europeia. Levando em consideração mais uma vez a teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (2010), este capítulo busca compreender os objetivos dos Estados Europeus Ocidentais na integração, e quais os ganhos obtidos pelos mesmos dentro destas agendas.

Ao se tratar sobre o contexto regional vivido no fim da Guerra Fria, justificamos aqui a escolha das teorias apresentadas no primeiro capítulo deste trabalho. Naquele momento, muitas previsões realistas, como apresenta Haftendorn (2001), acreditavam que com a unificação alemã, o Estado iria mais uma vez realizar ações que afetam estruturalmente o cenário de estabilidade e integração encontrado na Europa Ocidental no início da década de 1990.

Em relação à esta desconfiança e incerteza por parte dos atores europeus acerca do papel da Alemanha, Bach afirma que

A Alemanha se encaixando perfeitamente no esquema de uma união em expansão é poderoso, e seu poder repousa parcialmente em minimizar e ocultar os desafios para a narrativa de integração, incluindo qualquer um apresentado pela própria unificação alemã, ainda assim, esses desafios existem, complicando a noção de que a Alemanha unida é apenas uma extensão da Alemanha Ocidental, não um pensamento nacional (BACH, 1999, p.15, tradução nossa).

À luz do pensamento apresentado por Bach, é possível compreender que há no continente europeu uma preocupação com um novo nacionalismo alemão, levando em consideração que talvez o pensamento integracionista fosse na verdade apenas um resultado da influência estadunidense na Alemanha Ocidental durante a Guerra Fria, ou seja, poderia haver uma ruptura deste pensamento com a unificação do país com a parte que foi liderada pela URSS na Alemanha Oriental.

Nas relações internacionais, ao pensar sobre o papel das teorias como forma de análise do comportamento de atores internacionais, percebe-se a influência do pensamento realista de Mearsheimer em relação ao que se espera da Alemanha unificada. Para a teoria realista, um comprometimento com o multilateralismo e

integração poderia enfraquecer essa “nova” Alemanha, tendo em vista que os Estados, a defesa e o ataque são os três pontos a serem considerados pela teoria ao se tratar de segurança internacional.

Entretanto, a Alemanha reunificada não mudou de maneira estrutural a postura de atuação de sua política externa quando comparada àquela realizada pela Alemanha Ocidental no período final da Guerra Fria. Nas palavras de Pond e Schoenbaum, “levando em consideração toda a mudança tectônica no território europeu, foi demonstrada uma continuidade notável” (1996, p.179, tradução nossa) que marcou uma “evolução, e não uma revolução” (POND; SCHOENBAUM, 1996, p 187, tradução nossa) da política externa realizada pela Alemanha Ocidental.

Ao tratar desta evolução apresentada pelos autores acima, tendo como base o conceito de jogo de dois níveis de Putnam, é possível encontrar ações realizadas domesticamente pelo governo alemão que representam essa continuidade e desejo de contribuir ainda mais para um projeto de integração regional. Na lei básica alemã, já citada anteriormente neste trabalho, ao analisar mais precisamente o artigo 23º, é encontrada uma emenda que afirma

Para alcançar uma Europa unida, a República Federal da Alemanha participa no desenvolvimento da União Europeia, que está comprometida com os princípios democráticos, constitucionais, sociais e federais e com o princípio da subsidiariedade e que garante uma proteção dos direitos fundamentais essencialmente comparável a esta Lei Básica. O governo federal pode transferir direitos soberanos por lei com o consentimento do Bundesrat. Para o estabelecimento da União Europeia, bem como para alterações à sua base contratual e regulamentos comparáveis através dos quais esta Lei Básica é alterada ou complementada em termos de seu conteúdo ou tais alterações ou aditamentos são possíveis, aplicam-se os n.ºs 2 e 3 do artigo 79º (GRUNDGESETZ, 1990, art. 23, tradução nossa).

É pertinente ressaltar dois pontos muito importantes dentro do artigo 23º, o primeiro é a afirmação de comprometimento da Alemanha com a União europeia, onde é exposto que “para alcançar uma Europa unida, a República Federal da Alemanha participa no desenvolvimento da União Europeia, que está comprometida com os princípios democráticos, constitucionais, sociais e federais” (GRUNDGESETZ, 1990, s.p, tradução nossa).

Desse modo, a Alemanha unificada, por meio de sua lei básica nacional, afirma para sua população, e também para os Estados vizinhos, que tem como política de Estado, uma boa vontade e determinação em colaborar com o ideal de integração europeia apresentado e desenvolvido pela UE.

O segundo ponto é de que maneira será realizado esse comportamento, onde o artigo 79º também determina que é necessária uma aprovação por parte do corpo legislativo alemão (*Bundesrat*): “O governo federal pode transferir direitos soberanos por lei com o consentimento do *Bundesrat*. Para o estabelecimento da União Europeia...” (GRUNDGESETZ, 1990, s.p., tradução nossa).

Ao tratar de política doméstica e seu reflexo na política externa, o governo alemão sofreu algumas pressões por parte da opinião pública em relação a esse comprometimento ao plano de integração europeia. Os críticos viam o comprometimento com França e Inglaterra como uma relação em que a país estaria perdendo sua legitimidade nacional para se mostrar confiável com a união.

Mais uma vez, a perspectiva realista acerca do futuro alemão e o aumento do nacionalismo no país poderia estar correta, entretanto, para mostrar que esse comprometimento com a integração era definitivo, um dos primeiros atos realizados pelo país em relação à UE foi a decisão do Chanceler alemão, Helmut Kohl¹¹, em trocar a moeda local, o Marco, por uma moeda única europeia.

Essa decisão foi ratificada com a entrada do país na União Econômica e Monetária Europeia (UME), em 1992. Apesar da relutância por parte da população alemã, de acordo com Philippi (1997), Harnish e Maull (2001), uma ação como essa – que demonstra um interesse não só no discurso diplomático, mas também nas tomadas de decisão do Estado alemão – era extremamente significativo para gerar uma maior confiança no continente europeu.

A habilidade de Kohl de posicionar a Alemanha como um Estado confiável para seus vizinhos e disposto à integração foi o que marcou o continente nesse período. Conseqüentemente, a capacidade demonstrada pelo país de desenvolver sua política doméstica em prol de uma política de integração pela UE foi um considerável exemplo de que poderia ser possível a realização de uma organização supranacional onde os Estados ainda teriam legitimidade suficiente para comandar seu território nacional.

A diplomacia alemã de integração multilateral, para Anderson, era também uma maneira de projeção de poder do país. Segundo o autor,

¹¹ Estadista alemão e político da União Democrática Cristã (CDU) que serviu como Chanceler da Alemanha de 1982 a 1998 (da Alemanha Ocidental, 1982-1990; e da Alemanha reunificada, 1990-1998) e como presidente da CDU de 1973 a 1998.

A Alemanha projetou seu poder suavemente, revelando uma firme preferência por interesses normativos e institucionais em relação aos materiais, um apoio arraigado ao multilateralismo e uma inclinação maior do que seus grandes parceiros europeus para delegar soberania a instituições supranacionais (ANDERSON, 1997, p. 80, tradução nossa).

Desse modo, segundo Miskimmon, antes da reunificação, a Alemanha Ocidental já buscava se transformar em um ator confiável para os Estados vizinhos. Para o autor, o Estado alemão tinha dois objetivos com sua nova cultura política, que seriam “a reintegração do país em um grupo de Estados europeus e independentes, e, criar um ambiente estável entre os atores (Estados e Instituições)” (MISKIMMON, 2007, p. 34, tradução nossa). Ou seja, a finalidade da diplomacia alemã ocidental era uma Alemanha mais confiável e um cenário europeu estável.

Os dois propósitos da diplomacia alemã ocidental, ao contrário do previsto pelos teóricos realistas das relações internacionais, foram mantidos após a unificação. Esses objetivos, na verdade, transformaram a visão dos Estados vizinhos perante o comportamento da Alemanha. A unificação alemã, para muitos realistas, era vista como uma ‘mudança radical’ que podia alterar de maneira catastrófica o papel tradicional da Alemanha na Europa desde a II Guerra Mundial.

Entretanto, mesmo com o temor de que a Alemanha unificada optasse por um meio de ação mais realista e ofensivo, a realidade foi totalmente oposta. A Alemanha optou por moldar sua política externa de segurança dentro de um escopo de instituições, o que funcionou de maneira muito eficiente para a Alemanha Ocidental durante a Guerra Fria. Neste período, a Alemanha evitou se alinhar a apenas uma política, o Estado buscou a integração de políticas que pretendiam uma maior aproximação e crescimento econômico nacional e europeu.

Em relação a este período, Gensher¹² (1998) traz o termo ‘*sowohl als auch Politik*’ (bem como a política) que significa que a Alemanha unificada valorizava os processos políticos que trouxessem vantagens, todos os que a fossem interessantes em termos econômicos, securitários e políticos. Essa atitude diplomática de abertura a políticas, para Bulmer e Paterson (1998) é considerada como uma política de Europa amplificada, ou seja, o fato de ser um grande apoiador de políticas de integração europeia, fez com que países vizinhos estivessem mais propensos a

¹² Estadista alemão e membro do Partido Democrático Livre (FDP), serviu como Ministro Federal das Relações Exteriores e Vice-Chanceler da Alemanha de 1974 a 1992.

ouvir e também apresentar propostas em busca de maior integração no continente durante o início da década de 1990.

Vale ressaltar que esta abertura a políticas e processos políticos acabou por falhar no que tange à uma definição de política externa. A Alemanha tinha uma predisposição à integração europeia e, como buscava apresentar-se como Estado confiável, seu meio de atuação resumiu-se primeiramente a um comprometimento com políticas futuras que fossem realizadas no continente. Em relação à esta falta de definição, Marsh afirma que “a política externa alemã era, na verdade, definida pela ausência de uma política alemã” (MARSH, 1995, p.138, tradução nossa).

A ausência de políticas alemãs foi muito importante para a geopolítica europeia e para o processo de formação da PESC. Segundo Miskimmon,

Essa falta de definição de políticas é extremamente importante para a política externa de segurança alemã. [...] As reformas de Maastricht foram focadas em desenvolvimentos intuitivos, ao invés de inovação política a nível europeu. Em vez de causar uma reavaliação da política externa alemã, a emergente PESC ofereceu um contexto europeu reforçado no qual a Alemanha poderia encontrar sua fundação geopolítica após as agitações causadas pela unificação (MISKIMMON, 2007, p. 35, tradução nossa).

Um novo contexto europeu que busca integração política e securitária daria uma oportunidade de protagonismo à Alemanha no continente, o que não ocorre desde o fim da II Guerra Mundial, ou, ao tratar especificamente do cenário europeu, desde a formulação do Tratado de Roma, em 1957. Como apresentado no capítulo anterior, essa possibilidade de ganho de protagonismo por parte da Alemanha deveria ser bem aproveitada, entretanto, não como fora feito anteriormente, ou seja, por meio de políticas nacionalistas.

A falta de política externa apontada por Marsh (1995), aliada à vontade alemã para uma Europa mais integrada, fez com que a Alemanha buscasse um vizinho em que poderia cooperar e criar políticas que fossem de bom grado para todo o continente. O país que cooperou com a Alemanha nesse processo foi o Estado francês, o que justifica os números apresentados no capítulo 2 deste mesmo trabalho.

A aliança com a França é caracterizada por Pedersen (1998) como uma hegemonia cooperativa, onde os dois países coordenam suas atividades diplomáticas com o objetivo final de maior integração europeia, e não uma

hegemonia plena, como ocorreu no passado europeu e mundial quando um país buscava a liderança num cenário de segurança internacional.

A atitude alemã em buscar parceiros para a formulação de políticas europeias de integração, demonstrava aos países vizinhos uma disposição em negociar e barganhar, ainda mais, políticas que fossem vantajosas para a Europa e, conseqüentemente, para a Alemanha. O país buscava uma afirmação externa de suas ideias, antes mesmo de apresentá-las a foros maiores, tendo em vista que ao chegar à uma reunião para a formulação de tratado com um apoio primário daria ainda mais credibilidade às suas políticas.

Levando em consideração, mais uma vez, a teoria do jogo de dois níveis de Putnam, percebe-se que essa busca pelo consenso, antes mesmo da formulação de uma política, ocorria também no cenário interno alemão. Pois no governo alemão existia o *Spiegelabteilung*¹³ (departamento espelho), onde o governo federal deveria levar em consideração os pontos de vista dos governos estaduais e outros atores institucionais na formulação de políticas domésticas. Havendo consenso nacional, essa política seria aplicada.

Tanto no nível nacional, quanto no nível europeu, na maioria das vezes é necessário barganhar. Nesse momento, a escolha de teorias institucionais das relações internacionais, que caracteriza a relevância das instituições no sistema internacional, é justificada. Tendo em vista que durante esse processo de institucionalização da segurança europeia e alemã, muitos atores além do Estado tiveram importância significativa para sua efetivação.

No que tange a essas técnicas de barganha e negociação ocorridas no nível doméstico alemão, entende-se que esse modo de ação foi também encontrado no nível europeu. Durante o processo de integração securitária havia um alto nível de coordenação entre as partes, o que o Wessels (1992) caracteriza como uma fusão institucional, que busca uma concordância geral entre os atores europeus.

Segundo Bulmer (1997), esse alinhamento de políticas entre os níveis doméstico e europeu seria um sinal claro de que

o compromisso da Alemanha com a integração era mais do que uma questão de benefício material. [...] As elites políticas alemãs desenvolveram

¹³ Um departamento espelho é efetivamente um departamento que entre suas tarefas está o de monitorar o trabalho de outro ministério.

um forte apego às instituições de integração, incorporando uma forte identidade europeia em sua diplomacia (BULMER, 1997, p. 49, tradução nossa).

Assim, compreende-se que o objetivo da Alemanha, após sua unificação, em projetar-se como um ator confiável perante os vizinhos europeus, foi de certa forma alcançado. O cenário de integração europeu, naquele momento, se encontrava numa fase de total burocratização e institucionalização de suas políticas de segurança. Com isso, a opção da Alemanha por buscar na França um parceiro confiável para ser o porta-voz da integração, demonstrou alta capacidade de liderar conjuntamente, fato que valorizou sua estima internacional.

4.2A construção de uma política externa europeia pós-Guerra Fria

O cenário político europeu, após o fim da Guerra Fria, pode ser considerado como um período de muitas incertezas para o continente. Principalmente, por parte da OTAN em relação aos países da Iugoslávia e sua preocupação sobre como estas regiões que não mais faziam parte do Pacto de Varsóvia agiriam em termos de segurança internacional.

Aliada à essa preocupação, havia o descrédito por parte dos países da Europa Ocidental, podendo, então, elencar principalmente a desconfiança da França e da Inglaterra, que durante a Guerra Fria eram consideradas representantes diretas dos interesses estadunidenses na região. Juntamente à essa apreensão com os países que anteriormente eram aliados à URSS, havia um ceticismo por parte desses dois países em relação ao papel que a Alemanha, agora unificada, teria na geopolítica europeia.

A conduta alemã nesse processo é muito relevante para análise da geopolítica europeia, pois, em momentos anteriores da história europeia o país esteve muito presente em todos os conflitos realizados na região. A posição geopolítica do país o beneficiou em muitos dessas situações, entretanto, seu posicionamento político, em outros momentos, acabou por colocá-lo como um inimigo diplomático para seus Estados vizinhos.

Quanto a esse histórico alemão quando comparado ao período em que a Europa se encontrava após a Guerra Fria, VonWeizäcker comenta que “pela primeira vez (na história) nós, alemães, não somos fraudadores ou um perigo na

agenda europeia. Nossa unidade não foi imposta por qualquer outro Estado; é o resultado de um acordo pacífico” (VONWEIZÄCKER, 1990, p. 84, tradução nossa).

A análise de VonWeizäcker expõe três pontos relevantes acerca do papel do Estado alemão nesse processo, quais sejam: a) a Alemanha se encontra numa posição diferente do que a que esteve presente no passado; b) ao citar um acordo pacífico, mostra uma mudança político-cultural em relação ao seu posicionamento passado quanto a processos institucionais; c) mesmo se encontrando em um momento de incertezas quanto à geopolítica europeia, a Alemanha se comprometeria a agir de forma diferente durante esse período.

O terceiro ponto é marcado por uma certa imprecisão sobre o que seria essa forma diferente de agir por parte da Alemanha. Ao tentar encontrar respostas a este questionamento, o trabalho busca compreender primeiramente quais foram os desafios encontrados pela Alemanha e pela Europa ocidental, durante o período do fim da Guerra Fria.

Miskimmon destaca que a Alemanha tinha dois grandes desafios logo no início de seu governo unificado, sendo eles

Primeiro, a Guerra do Golfo colocou uma pressão significativa sobre Kohl e Genscher em relação ao uso de tropas do Bundeswehr fora da área da OTAN. Em segundo lugar, o desmembramento da ex-Iugoslávia colocou enormes tensões na estrutura da Cooperação Política Europeia e expôs as singularidades da política externa alemã, uma situação que a Alemanha procurava evitar desde o fim da Segunda Guerra Mundial (MISKIMMON, 2007, p. 36, tradução nossa).

Portanto, tendo estes dois desafios expostos, busca-se entender de que forma influenciaram na maneira com a qual a Alemanha se portou perante eles.

Em relação ao primeiro desafio, a Guerra do Golfo, o Estado alemão se viu exposto devido ao seu posicionamento. O governo de Kohl se negou a participar da aliança contra o Iraque, como era esperado por um país pertencente à OTAN. O governo alemão alegou que não concordava com a atuação de suas Forças Armadas em regiões que iriam além do Atlântico Norte. Com isso, a atuação alemã no conflito se limitou a atitudes diplomáticas ao apoiar a condenação de Saddam Hussein.

Para Miskimmon (2007), a não atuação do exército alemão na Guerra do Golfo envolveu principalmente uma preocupação com a segurança nacional, devido

ao processo de unificação que estava sendo realizado no país. Como justificativa disso, Genscher, num discurso em 1990, afirma que

A República Federal [...] manifesta sua vontade assim que a divisão da Alemanha foi superada e o conflito Leste-Oeste foi acusado de assumir a responsabilidade de garantir a paz mundial dentro e com base na Carta das Nações Unidas (GENSCHER, 1990, s.p, tradução nossa).

Portanto, ao tentar amenizar as pressões externas sofridas pelo país, devido à não participação de seu exército no conflito, o governo alemão, por meio de sua diplomacia, afirma que primeiramente deve encontrar equilíbrio e estabilidade internas, e assim que estas fossem alcançadas, o país estaria inteiramente disposto a se responsabilizar pela manutenção da paz e segurança internacional, por meio da participação efetiva em conflitos, com base nos parâmetros estabelecidos pelos sistemas institucionais, sendo eles europeus (EU) ou mundiais (ONU).

O discurso do ministro Genscher colaborou com a prerrogativa de que instituições multilaterais poderiam ser a solução para uma maior estabilidade no continente europeu, entretanto, mesmo apresentando total confiança na multilateralidade, a atitude alemã perante o conflito poderia ser vista como ambígua, pois, o país mostrou confiança no sistema institucional, mas não enviou suas tropas nacionais para a resolução do conflito.

Essa ambiguidade, que Putnam (2011) considera como um jogo de dois níveis, é também encontrada no segundo desafio apresentado ao país, qual seja, o desmembramento da antiga Iugoslávia. O governo alemão foi o primeiro Estado pertencente à Europa ocidental a reconhecer os governos da Croácia e da Eslovênia. Segundo Crawford (1996), essa atitude foi um resultado de pressões domésticas, devido à grande presença de populações destes dois países no território alemão.

O reconhecimento destes dois países por parte da Alemanha, num período em que o mesmo governo realizou discursos em prol de uma unidade europeia e de soluções institucionais para a região, demonstra que o país busca exercer certa influência na região dentro de um sistema multilateral.

Ou seja, não há uma busca por liderança ou hegemonia, mas apenas por influência regional. Quanto a isso, o autor Ginsberg argumenta que se configurou “num mecanismo útil para afirmar os interesses da política externa alemã em uma

configuração multilateral conveniente, de modo a evitar impressões de assertividade” (GINSBERG, 2001, p. 28, tradução nossa).

A construção de uma política externa europeia de segurança comum perpassa pela política da Alemanha desenvolvida após seu processo de unificação. A afirmação de Ginsberg mostra, de maneira clara, o quanto o país buscava exercer um poder na região, mas que esse poder só poderia ser exercido em um sistema multilateral para que não houvesse mais conflitos entre os atores europeus ocidentais. Indo de encontro ao pensamento de Ginsberg, Pond e Schoenbaum (1996) expõem uma visão para o processo de integração europeia que nos ajuda a compreender ainda mais o conceito de hegemonia cooperativa apresentado anteriormente neste capítulo.

Para os autores, o continente europeu passava por um momento de incertezas, e, por isso, era necessário que alguns países assumissem um papel de liderança para que uma integração ocorresse de maneira pacífica e efetiva.

A única maneira de circunscrever o crescente poder da Alemanha era abraçá-lo. Na nova situação, Paris não podia mais manter a ilusão de décadas em que a Alemanha forneceria a força, a França o cérebro da Europa (POND; SCHOENBAUM, 1996, p. 178, tradução nossa).

O pensamento de que deveria se “abraçar” a Alemanha se tornou cada vez mais presente no continente europeu. Devido às ações tomadas para um ganho maior de confiança dos Estados vizinhos, alinhados à uma estabilização interna, juntamente a um desejo de cooperação europeia.

4.3A Formulação da Política Externa Europeia de Segurança Comum

A formulação de uma Política Externa Europeia de Segurança Comum (PESC) passou por alguns processos institucionais, onde apesar de haver certo protagonismo por parte de alguns atores, havia um desejo comum entre os Estados europeus em criar uma política confiável, onde os interesses comuns relacionados à segurança europeia seriam amparados.

Havia também uma incerteza sobre como seria feita essa política e como ela seria apresentada e interpretada internacionalmente. Em outras palavras, como outros atores internacionais, especialmente os EUA, interpretariam essa nova política de segurança que estava se formando na Europa ocidental.

Tratando sobre o processo de formulação da PESC em si, mais uma vez a Alemanha se apresenta como ator considerável para o desenvolvimento dessa política. Durante as negociações realizadas na Conferência Intergovernamental da União Política Europeia (CIUPE), o país desenvolveu uma técnica de negociação que segundo Miskimmon buscava

simultaneamente chegar a um acordo com propostas para desenvolver a política externa e de segurança comum entre os seus parceiros da Comissão Europeia. Num contexto interno alemão em que o país estava começando a chegar a um acordo com seu passado, presente e futuro (MISKIMMON, 2007, p.37, tradução nossa).

Nesse momento, mais uma vez, é identificado o jogo de dois níveis dentro da política alemã, as negociações realizadas pelo Estado durante a comissão mostram o impacto que a situação doméstica teria internacionalmente, pois, o país buscava se reparar com o seu passado, em busca de um presente e futuro mais estáveis.

Estabilidade que é encontrada em ambos os níveis, internacionalmente, demonstrava aos Estados vizinhos que havia, nesse momento, a possibilidade de contar com o Estado alemão para a formulação de uma integração mais bem estabelecida no continente europeu.

No âmbito europeu, a diplomacia alemã, liderada por Kohl e Genscher, defendia a participação do país na formulação de medidas que comprovassem o comprometimento e desejo alemão em uma política de integração. Para isso, Kohl, passou a afirmar e reafirmar, quando necessário, o compromisso por parte da Alemanha para com a segurança europeia, aliando-se à França e ao Reino Unido primeiramente.

Quanto ao âmbito doméstico, a Alemanha reiterou a importância de se manter uma democracia e nação consolidada por meio de ações que buscavam uma mudança em sua cultura política, tornando o país mais estável, confiável e próspero. Em relação à atuação por parte de Kohl no nível nacional, Miskimmon destaca que

No nível doméstico, Kohl se concentrou em vencer o debate doméstico em conjunto com Genscher para a necessidade de integrar ainda mais a Alemanha em instituições multilaterais, não mais nas condições formais 'Semi-soberania', mas com um Estado potencialmente mais forte e poderoso, com maiores demandas colocadas sobre ele para contribuir para a paz, estabilidade e prosperidade na Europa (MISKIMMON, 2007, p. 38, tradução nossa).

O Tratado de Maastrich (TUE), assinado em 1992 e ratificado em 1993, tem um marco notável na história da cooperação europeia, em especial para a agenda de segurança comum da região. O TUE (Tratado da União Europeia) estabeleceu alguns pilares fundamentais para o que hoje entendemos como a instituição supranacional União Europeia. O primeiro pilar trata de assuntos relacionados à agricultura, ao ambiente, à saúde, à educação, à energia, à investigação e ao desenvolvimento; o segundo pilar trata de assuntos relacionados à política externa e à segurança comum; e o terceiro pilar trata de assuntos de cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Este trabalho foca-se no segundo pilar, que concerne à uma política externa de segurança comum. Especialmente, como se deram os processos de negociação em Maastricht, para que esse pilar fosse aprovado pelos países presentes. Segundo VanEvera (1990/1991), em Maastrich, dois pontos foram cruciais para a criação da PESC, primeiramente, a Comissão Europeia ter tentado mapear o que a Europa representou em política externa e de segurança à luz do fim da Guerra Fria; e, em segundo lugar, ter procurado evitar o surgimento de um 'vácuo' de segurança na Europa Central e Oriental com o fim do comunismo.

O artigo J.1.2 do TUE afirma que o objetivo da PESC é

salvaguardar os valores comuns, interesses fundamentais e independência da União [...] para preservar a paz e fortalecer a segurança internacional [e] desenvolver, consolidar a democracia e o Estado de Direito, e o respeito pelos direitos humanos e liberdades coletivas (TRATADO DE MAASTRICHT, 1992, s.p., tradução nossa).

Aliado a esse objetivo, vale ressaltar a intenção dos Estados-membro deste acordo em tornar a cooperação entre eles cada vez mais efetiva, por meio de processos institucionalizados. A estrutura do tratado daria esse suporte necessário para que houvesse o desenvolvimento nas políticas abordadas pelo mesmo. Desse modo, o TUE não seria um acordo definitivo, mas sim introdutório para uma nova política de cooperação através da institucionalização da política europeia.

Ambos os objetivos apresentados pelo TUE, segundo Miskimmon (2007), iam ao encontro do que a Alemanha pretendia realizar no âmbito europeu. O país também tinha o objetivo de moldar seus interesses dentro de negociações multilaterais, onde poderia estabelecer seus objetivos, buscando um bem comum e, fazendo parte desse bem comum, também poderia ser beneficiado.

Em termos de segurança internacional, ao tratar sobre os interesses alemães dentro de um sistema de integração, Buzan e Waever acreditam que esse processo de integração tinha o objetivo principal de rejeitar o passado alemão, confirmando assim a mudança na cultura política do país. Para os autores, “Alemanha moderna e integração europeia fazem parte da mesma trajetória histórica que aponta para longe da Europa do passado” (BUZAN; WAIVER, 2003, p. 362, tradução nossa).

O ocorrido em Maastricht tem muita relevância na história da cooperação europeia, devido a um retorno aos processos multilaterais para resolução de problemas dentro do continente. Após décadas de conflitos e divisões político-ideológicas na Europa, o fim da Guerra Fria trouxe uma nova oportunidade de integração para a região. Entretanto, é indispensável entender esse acordo para ressaltar os pontos que o tornam tão relevante.

Primeiramente, faz-se necessário apontar, de acordo com Soetendorp (1993), que o TUE representou uma virada política muito importante para que outros processos institucionais viessem a ocorrer, mais especificamente, um primeiro passo para que o processo ocorresse. Para justificar o porquê de o TUE não ser interpretado como um ponto de mudança substancial, o contexto histórico apresentado anteriormente nos ajuda a compreender melhor.

Em 1992, a Europa ainda estava buscando maneiras de se relacionar com o sistema internacional. O fim da Guerra Fria proporcionou um desafio de reformular suas políticas e também uma oportunidade de que essa possível nova política desse ao continente um novo protagonismo no sistema. Dentre as incertezas que a quebra no sistema internacional causou, havia um pensamento comum de que os países que pertenciam à OTAN seguiriam como signatários da organização e não buscariam, portanto, uma nova política de segurança europeia.

Entretanto, a criação do TUE, que culminou na formulação da PESC, demonstrou que esse pensamento comum apresentado pelos autores entre os anos 1989 e 1991 era equivocado. Na verdade, o Tratado de Maastricht mostrou que os países europeus buscavam formar uma política específica que amparasse seus interesses comuns, não apenas os interesses da OTAN.

Sendo parte do segundo pilar, a PESC se manteve intergovernamental quanto ao seu papel e meio de atuação, isso ocorreu principalmente, por conta da retirada da Corte Europeia de Justiça (CEJ) de processos que envolviam a segurança comum e política externa europeias. Esta retirada fortaleceu o papel dos

governos nos processos de formação de políticas, devido à importância que foi dada aos Estados nesse acordo.

A PESC visava impor coesão entre os Estados-Membros de acordo com os princípios descritos no Art.J.1.4 do TUE de que “Os Estados-Membros devem apoiar as políticas externas e política de segurança ativa sem reservas em um espírito de lealdade e solidariedade mútua” (TRATADO DE MAASTRICHT, 1992, s.p., tradução nossa). Esta base intergovernamental para a cooperação foi uma característica definidora da PESC para a assinatura do TUE.

A determinação estabelecida pelo TUE, pode ser encontrada em dois pontos cruciais, sendo eles, a política de ações conjuntas e a política de posições comuns. A última, previa a criação de um esboço de políticas comuns relacionadas a países terceiros (países independentes da ex-Iugoslávia, por exemplo) e questões de política externa e de segurança. Já o conceito de ação conjunta, determina que esta deveria ser tomada com base em consultas dentro do Conselho e relacionada a medidas concretas adotadas para lidar com questões de política externa de interesse comum aos Estados-membro.

Esse conceito de ação conjunta foi o que deu oportunidade para se formular tomadas de decisão por maioria qualificada de votos. O artigo J. 3. 2 da TUE determina que à medida que alcançasse 54 votos, e que esses votos representassem ao menos 8 países, deveria ser ratificada.

Assim, levando em consideração os fatores históricos que ocorreram no continente europeu após fim da Guerra Fria, sendo eles a preocupação com a segurança regional, um novo papel alemão perante a agenda geopolítica europeia quando comparada a períodos anteriores, juntamente com uma política de hegemonia cooperativa liderada pela França e Alemanha, a criação da PESC dentro do TUE foi um marco para a formulação de uma política comum entre os atores Europeus.

Pontos como a ação conjunta e a posição comum deram à então Comissão Europeia (CE) a possibilidade de pensar a Europa como uma união, como um projeto supranacional e intergovernamental, baseando-se em estruturas institucionais. O presente capítulo afirma que a criação da PESC é considerada um ponto inicial na marcha para uma integração europeia. Entretanto, durante e após esse processo, muitas atitudes de cunho nacional, com objetivo regional, como foram realizadas pela Alemanha, passaram a ocorrer no cenário europeu.

Essas ações foram essenciais para que houvesse uma consolidação dos pontos apresentados inicialmente em Maastricht. No próximo subcapítulo, buscaremos entender quais foram essas políticas nacionais e quais foram os impactos dela numa futura consolidação desse processo de integração europeia na agenda de segurança internacional.

4.4A consolidação da Política Externa Europeia de Segurança Comum

A formulação da PESC, como vimos no subcapítulo anterior, passou por um processo que visava maior integração dentro do continente, onde a França e Alemanha tiveram um papel influente. Ambos os países, por meio da política de hegemonia cooperativa, lideraram o projeto que visava uma integração e união política entre os Estados europeus. As negociações realizadas pela Alemanha no CIUPE e no TUE foram fundamentais para que houvesse uma possibilidade de integração securitária.

Entretanto, ao levar em consideração que a Europa hoje conta com mais de 50 Estados, e tem uma União já consolidada com mais de 20 Estados-membro, o papel de outros países, que não seja a Alemanha, também é crucial para a consolidação desse projeto de integração e união europeia. Este subcapítulo tem como finalidade apresentar as concessões nacionais que foram realizadas por outros atores europeus para que se concretizasse o que conhecemos hoje como Política Externa Europeia de Segurança Comum.

Essas concessões nacionais foram centradas em debates sobre o futuro da comunidade europeia num tempo em que havia muitas incertezas quanto ao rumo político que seria tomado no continente. Apesar de se tornarem parceiros em busca de uma maior cooperação regional, França e Alemanha tinham objetivos iniciais muito distintos sobre como deveria ocorrer este processo.

Enquanto a Alemanha tinha o desejo de manter a CE como uma federação, a exemplo de como ocorre em seu âmbito nacional, a França mantinha sua preferência por manter Estados-Nação como componentes necessários de uma futura integração regional. O Estado alemão via na CE uma oportunidade de ampliar os interesses do país no sistema internacional sem se comprometer de maneira unilateral, levando em conta que passaria a ser uma responsabilidade compartilhada entre os Estados que fizessem parte da federação também. Para Kohl (1991), a

união política entre os atores europeus seria a maneira com a qual a Alemanha poderia ter mais relevância no sistema internacional.

Durante um discurso realizado antes das negociações em Maastricht, ao falar sobre o encontro, e os interesses alemães, Kohl afirma que

A União Política deve criar uma base sólida para uma política externa e de uma política de segurança comum. A mudança para a votação por maioria qualificada pertence a este, especialmente quando se trata da implementação de decisões (KOHL, 1991, s.p., tradução nossa).

O discurso de Kohl antecedendo as negociações deixa clara a intenção alemã de fortalecimento da política externa europeia por meios institucionais, o que não foi aceito primeiramente pelos líderes políticos europeus, especialmente os britânicos.

Quanto à essa não aceitação inicial por parte do Reino Unido, Miskimmon argumenta que

Debates entre as elites da França e da Alemanha sobre o futuro da integração europeia continuaram ao longo da década de 1990. Em contraste, o Reino Unido se recusou a se envolver em tais debates sobre o final da defesa europeia, preferindo um processo de abordagem orientada para a PESC e a UE (MISKIMMON, 2007, p. 48, tradução nossa)

O posicionamento britânico fica cada vez mais explícito quando, durante um seminário realizado na Alemanha – organizado pela fundação Konrad Adenauer e o Partido do Povo Europeu –, o Ministro de Relações Exteriores britânico, Garel-Jones, afirmou que a visão do Reino Unido sobre a integração europeia era de entusiasmo e cautela, dizendo que “[e]stamos entusiasmados com a jornada, mas para onde isso está nos levando deve ser deixado para o futuro decidir” (HANDELSBLATT, 1991, s.p., tradução nossa).

Para o ministro era necessário cautela e paciência. A desconfiança, outras vezes retratada neste trabalho, fica evidente neste momento. A vontade alemã de estabelecer uma solução institucional para os problemas securitários do continente gerou desconfiança para o governo britânico, que primeiramente optou por esperar pelo “o que o futuro europeu reserva”, do que engajar diretamente com a política liderada pela Alemanha e apoiada pelos franceses.

O posicionamento alemão, liderado por Kohl, gerou desconfianças no âmbito internacional, como podemos ver no discurso britânico, entretanto, essa desconfiança não se limitava ao âmbito externo, no cenário doméstico, o governo

também enfrentava desafios, e é aqui que se entende a relevância do conceito de jogo de dois níveis de Putnam.

O governo alemão teve de buscar meios de negociação em ambos níveis para que sua política de institucionalização da segurança europeia, por meio de instituições governamentais, fosse aceita tanto pelos partidos nacionais que tinham o receio de perder seu poder político, quanto pelos países vizinhos que tinham dificuldade em ver a Alemanha como um ator precursor da paz e integração, tendo em vista que estavam acostumados a ver o país como um inimigo ou protagonista de conflitos geopolíticos na região.

Em relação a essas preocupações, em ambos os níveis de atuação, em março de 1991, Kohl, em um discurso, afirma que a Alemanha pretende atuar “sem contenção, mas também sem falsa modéstia” num contexto de que “[n]ós, alemães, continuamos prontos para ceder direitos à comunidade europeia, mesmo quando isso significa uma incisão perceptível em nossa soberania nacional” (KOHL, 1991, s.p., tradução nossa).

O discurso de Kohl foi determinante para amenizar as preocupações que haviam sido levantadas sobre o comportamento do governo alemão. Ao afirmar que o país pretendia atuar sem falsa modéstia, tranquilizou partes nacionais que diziam estar preocupadas com a perda de soberania que um processo de integração poderia causar ao país recém-unificado. Já em relação à preocupação internacional, ao dizer que o país está pronto para ceder direitos para a comunidade, afirmava aos outros Estados que o objetivo final alemão era o bem comum, não apenas o alemão, como ocorria em culturas políticas de seu passado.

Ainda no mesmo discurso, Kohl afirma que “Depois dos eventos no Golfo, não podemos mais evitar a questão de como podemos contribuir para a segurança e estabilidade fora da Europa” (KOHL, 1991, s.p., tradução nossa). Ou seja, para o governo, não poderia haver novas situações concernentes à segurança internacional em que os países tivessem que atuar de maneira unilateral.

Para o Chanceler, a situação que ocorreu na Guerra do Golfo era um alerta para a Europa, a partir daquele momento, seria necessária a construção de uma unidade para que o continente pudesse atuar como um todo em questões de segurança, mesmo que essas ocorressem fora de seu território.

Quanto à escolha pela multilateralidade e institucionalização por parte da Alemanha, Miskimmon apresenta a intenção alemã

Kohl argumentou consistentemente na esfera doméstica que a superação da Alemanha e o fim da Guerra Fria exigiram um maior compromisso com o multilateralismo, em vez da situação anterior de "carona" nas disposições de segurança americanas, francesas e britânicas. No período inicial da era pós-Guerra Fria, o antigo período político, estratégico e substância militar do impasse Leste-Oeste com base na détente e a dissuasão já estava sendo substituído por uma nova abordagem baseada em prevenção de conflitos e gerenciamento de crises (MISKIMMON, 2007, p. 48-49, tradução nossa).

A partir dessa análise de Miskimmon, entende-se que o objetivo de estabelecer uma política externa multilateral vem aliado ao objetivo de construir uma nova Alemanha que não mais obedeça a políticas estabelecidas pelos seus vizinhos, mas que passaria a formar políticas com estes mesmos vizinhos. A nova política representaria uma grande mudança no comportamento alemão internacionalmente. Ciente disso, Kohl, finaliza seu discurso afirmando que “devemos reconhecer que nossa decisão será vista por todos como uma pedra de toque da seriedade de nossa vontade política de carregar o fardo com os outros para manter a paz internacional” (KOHL, 1991, s. p., tradução nossa).

Ainda em março, como uma demonstração desse desejo alemão de manter a paz internacional por meios europeus, sem a grande influência estadunidense que ocorria na OTAN, França e Alemanha assinaram uma declaração conjunta que previa criar uma “*organische Verbindung*”¹⁴ (PARIS, 21 de março de 1991) que buscava encontrar alternativas multilaterais para questões de segurança, com o objetivo claro de enfraquecer os laços dos dois países com a Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Essa declaração gerou reações adversas no continente europeu, assim como no governo dos EUA. Segundo Miskimmon, a declaração conjunta

representou um estranho compromisso entre os dois países, com a Alemanha tentando equilibrar sua dependência da França e do Reino Unido e os Estados Unidos. Embora desperte preocupação no Reino Unido e na Holanda, os planos franco-alemães causaram preocupação em Washington e resultou no infame ‘*Bartholomew Telegramme*’,¹⁵ (MISKIMMON, 2007, p. 49, tradução nossa).

A declaração de março em 1991 pode ser interpretada como um dos primeiros atos que representam a hegemonia cooperativa pretendida pelos alemães

¹⁴ “Associação Orgânica” (tradução nossa).

¹⁵ O Telegrama Bartolomeu foi um documento oficial norteamericano que manifestou a insatisfação do governo Bush com as novas direções que vinham sendo tomadas na Europa em relação a Segurança Internacional.

e franceses. Como a declaração tinha como objetivo final um enfraquecimento da OTAN e fortalecimento de uma política inteiramente europeia, a preocupação de Estados como a Holanda e Reino Unido estava mais ligada à forma com que esse plano ocorreria, se não haveria uma negação ou reação negativa, como ocorreu com os Estados Unidos, por exemplo.

A ideia de hegemonia cooperativa foi sendo consolidada a partir do momento em que o Reino Unido passa a tentar trabalhar com os dois países em busca de uma formulação de política externa europeia, entretanto, o desejo de trabalhar em conjunto não se traduzia num objetivo comum, a união prévia entre França, Alemanha e Reino Unido seria mais um reflexo de suas políticas externas nacionais em relação à segurança internacional do que um desejo comum sobre um futuro securitário europeu.

O futuro securitário europeu, representado principalmente pela PESC, seria criado por meio de reuniões que viriam a ser realizadas em 1991 e 1992. A reunião do Conselho Europeu (composto por chefes de Estado) que ocorreu em Luxemburgo, em abril de 1991. O encontro foi crucial para consolidar os pontos que viriam a ser aprovados pelo TUE no ano seguinte.

A reunião do Conselho Europeu que contou com líderes da Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grécia, Espanha e Portugal, trabalhou acerca de pontos que deveriam ser debatidos no continente europeu concernentes à segurança de seu território, pontos que visavam estabelecer os valores e interesses comuns entre os Estados do Conselho. Esses pontos que foram negociados eram referentes, principalmente, ao desenvolvimento de uma PESC e ao fortalecimento da legitimidade democrática da CE.

Alemanha, França, Bélgica, Itália e Grécia destacaram que a inclusão do desejo de um trabalho em direção à uma defesa comum europeia era uma questão central da união política europeia. Já o Reino Unido, apoiado pela Holanda e Dinamarca expressou temores sobre a articulação da política de defesa com a PESC. Além disso, houve uma tentativa de corrigir o fosso democrático na Comunidade, aumentando o papel do Parlamento Europeu, o que foi contestado pelo Reino Unido e Dinamarca.

A Alemanha seguiu com o desejo de inclusão de um compromisso com o trabalho rumo a uma defesa comum europeia dentro do tratado e sublinhou a

determinação do governo. Kohl busca resolver o déficit democrático como descrito na iniciativa conjunta alemã-italiana da semana anterior ao alargar os direitos de decisão conjunta do Parlamento, com base no modelo de relação institucional alemão.

Como tréplica à resposta alemã, o Reino Unido, por meio de Douglas Hurd¹⁶, interpretou a intenção liderada pela Alemanha e seguida por Bélgica, França, Grécia e Itália como uma ameaça ao sistema OTAN, que manteve a paz no continente europeu por mais de quatro décadas. O posicionamento britânico é complexo, não nega a importância da criação de uma PESC, entretanto, receia que a criação de uma política europeia possa dificultar relações securitárias com os Estados Unidos. O Reino Unido deseja um fortalecimento da integração europeia, mas não uma mudança abrupta em sua política de segurança.

Como o posicionamento do Reino Unido não era totalmente contra a criação de uma PESC, o encontro em Luxemburgo pode ser considerado como um ponto-chave para a consolidação da política, tendo em vista que a coalizão liderada pela Alemanha obteve a confiança dos países do Conselho. Em relação à reunião realizada em Luxemburgo, o deputado alemão Hornheus destaca que “a União Europeia deveria desenvolver uma PESC para trabalhar em prol da defesa de valores comuns, interesses básicos e a independência da União” (HORNHEUS, 1991, s.p., tradução nossa).

A aceitação britânica (com o apoio da Holanda e Dinamarca), mesmo que parcial, de que deveria existir uma política de segurança comum no continente, juntamente ao papel de liderança por parte da Alemanha, foram responsáveis por trazer outros países a formular a PESC, demonstrando que a desconfiança estabelecida em relação ao país, aos poucos, se transformara em confiança, o que justifica o papel de países como França, Itália, Bélgica e Grécia no encontro realizado em Luxemburgo.

A mudança na cultura política no âmbito doméstico alemão, aliado à mudança do discurso de Kohl e Genscher, tornaram a Alemanha num ator responsável e líder no continente europeu. Com o auxílio inicial da França, ambos países com a política de Hegemonia Cooperativa, deram o suporte que outros atores buscavam, para que houvesse a formulação de uma política externa comum europeia.

¹⁶ Douglas Hurd é um político conservador britânico que serviu nos governos de Margaret Thatcher e John Major de 1979 a 1995.

A geopolítica europeia pós-Guerra Fria não representou um período de desmilitarização, ou de aumento de forças nacionais como ocorreu no passado. A Europa pós-Guerra Fria, com o auxílio determinante das mudanças ocorridas na Alemanha, tanto no âmbito nacional, quanto internacional, apresenta uma política de integração, onde a segurança dos Estados e do continente passa a ser uma responsabilidade comum entre a comunidade Europeia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao partir da problemática de como as teorias neofuncionalista e institucionalista analisam o impacto da restauração da unidade alemã no processo de integração securitário europeu. Levantou-se a hipótese de que por uma perspectiva destas duas teorias, a Alemanha reunificada estaria mais disposta a ceder competências de tomada de decisão a organizações internacionais, implicando diretamente no processo de formação da agenda de segurança comum europeia, cabe trazer as seguintes considerações relacionadas com os elementos analisados no decorrer deste trabalho.

No tocante ao objeto estudado, trabalhou-se com as Teorias Neofuncionalista e Institucionalista para analisar o processo e os efeitos do fim da Guerra Fria no continente Europeu, especialmente, em sua agenda de segurança comum. É importante também ressaltar que a visão sociológica da Teoria Institucionalista foi considerada para um enriquecimento no processo de pesquisa deste trabalho.

O objetivo geral foi analisar de que maneira a reunificação alemã influenciou o processo de formação de uma agenda de Política Externa Europeia de Segurança Comum. Para isso, no capítulo 1 da obra, que tem caráter teórico, foram utilizadas teorias das relações internacionais e da análise de política externa para que houvesse um embasamento mais fundamentado para o decorrer do trabalho.

Quanto às teorias das relações internacionais, foi levada em consideração a visão funcionalista, que argumenta que os Estados europeus tinham certa dificuldade para atender às novas demandas levantadas pela sociedade. Assim, cria-se o pensamento de que há a necessidade de identificar quais áreas de atuação estatal podem ser classificadas como de interesse comum para que seja possível a implementação de ações conjuntas, ou seja, não mais uma operação única de cada Estado especificamente.

Dando continuidade ao pensamento de que devem ser criados planos de ação conjunta, o neofuncionalismo apresenta o conceito de *spillover*, que durante o trabalho foi interpretado como uma maneira mais específica de se caracterizar as políticas conjuntas realizadas no continente europeu.

Para isso, no trabalho são encontradas duas ramificações do conceito de *spillover*, o setorial que tem como objetivo explicar de que maneira seria dada a

mudança de ações do poder dos Estados para uma espécie de plano de ação conjunto. E o político, que se caracteriza pela politização de atividades setoriais, onde existe uma politização da atividade setorial é substituída por um mais sistema centralizado de governança.

O conceito de *Spillover* propõe um ímpeto maior para uma integração mais completa, isso ocorre devido aos problemas apresentados em setores que se apresentam de maneira tão interdependente, que conseguem apenas ser resolvidos com a integração de ainda mais tarefas, que estariam inseridas em uma instituição internacional.

Para enriquecer o debate quanto ao papel das instituições dentro do continente europeu, o capítulo apresenta a teoria neoinstitucionalista, que estuda justamente essas mudanças em estruturas de poder, assim como os processos de decisão dentro deste sistema. Entretanto, a teoria também tenta avaliar de que modo essas mudanças, levando em consideração modelos racionais e aproximações ideológicas, podem colaborar ou interferir no desenvolvimento da sociedade onde está inserida uma instituição.

No neoinstitucionalismo, são as instituições que irão definir o comportamento dos atores frente ao seu ambiente social. Sobre o comportamento destes atores, em especial dos Estados, o capítulo se encerra apresentando conceitos da análise de política externa.

Com o auxílio da teoria do Jogo de Dois Níveis de Putnam, o trabalho concorda com a afirmação de que no nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. Já no nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas.

No presente trabalho, o “Estado jogador”, conforme conclui Putnam, que foi observado, é o Estado alemão. Para um maior aprofundamento desta análise, o Capítulo 2 que estudou o processo de reunificação alemã, seu contexto histórico e geopolítico, buscou apresentar o desenvolvimento da reunificação alemã nos âmbitos doméstico e internacional.

No capítulo dedicado à reunificação do país, foi apresentado o conceito de cultura política que é aquilo que foi historicamente construído, e que estabiliza as

ações, comportamentos e atitudes de uma sociedade. Após a explicação desse conceito, o capítulo apresentou o impacto que a reunificação teve na cultura política do país, na leitura pode-se entender que essa mudança já havia sido desenvolvida pela Alemanha Ocidental e que a reunificação foi o ponto final de consolidação desse processo.

Para entender de que maneira isso ocorreu, o capítulo se utilizou de discursos realizados pelo Chanceler Genscher e também de mudanças legislativas ocorridas na lei nacional. Os discursos, quando alinhados às mudanças realizadas no âmbito doméstico, justificam bem a maneira com a qual Estado atuou nos dois níveis para buscar maior prestígio e liderança no processo de integração europeia.

Para fomentar o argumento de que essas mudanças foram refletidas no âmbito doméstico, o trabalho se utilizou de pesquisas realizadas com a população alemã durante períodos distintos, pesquisas que comprovam, mesmo que de forma minimizada, que as políticas realizadas pelo governo alemão tiveram reflexo na visão de sua sociedade em relação a temas como atuação Estatal em processos de integração securitária.

Sobre o processo de integração securitária europeu, o Capítulo 3 vem com o objetivo de identificar como os tratados europeus pós-Guerra Fria contribuíram para a formulação de uma nova agenda de integração. Ao apresentar qual era o contexto histórico regional vivido entre os anos de 1989 e 1991, período crucial para o estabelecimento de políticas de integração no continente europeu. O capítulo apresentou as políticas realizadas pela Alemanha, que buscava ser um ator mais confiável perante Estados como a França e o Reino Unido.

O terceiro e último capítulo confirma que a Alemanha reunificada estaria mais disposta a ceder competências de tomada de decisão a organizações internacionais, implicando diretamente no processo de formação da agenda de segurança comum europeia. Inclusive, tendo em vista que após os esforços do país, o pensamento de que deveria se “abraçar” a Alemanha se tornou cada vez mais presente no continente europeu.

Devido às ações tomadas para um ganho maior de confiança dos Estados vizinhos, alinhados a uma estabilização interna, juntamente a um desejo de cooperação europeia, o continente passou a entender que um processo de integração poderia ser mais vantajoso naquele período.

Após décadas de instabilidade política e de segurança na Europa, onde muitos conflitos tinham a Alemanha como um dos atores principais, a mudança cultural e política realizada no país, tendo como conclusão, seu processo de reunificação, culminaram na criação de uma nova Alemanha, que, ao se utilizar de seu aparato diplomático, por meio de negociações bilaterais com a França, buscavam um sistema de hegemonia cooperativa.

Essa hegemonia cooperativa foi um dos passos fundamentais dentro da caminhada para uma integração. Pois, nesse momento a Alemanha não buscava uma dominação em relação aos Estados vizinhos, como no passado. Na verdade, o Estado alemão buscava uma maior representação europeia, onde todos os interesses comuns pudessem ser atingidos.

Desse modo, entende-se que a hipótese levantada neste trabalho é confirmada, tendo em vista que a Alemanha reunificada esteve mais disposta a ceder competências de tomada de decisão a organizações internacionais, implicando diretamente no processo de formação da agenda de segurança comum europeia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, A. **Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**. Cidade do Mexico. 2002.

ALMOND, G.; VERBA, S. **The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations** (Princeton: Princeton University Press). 1963.

ANDERSON, J. J. '**Hard interests, Soft Power, and Germany's changing role in Europe**', in KATZENSTEIN, P. (ed.) *Tamed Power: Germany in Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press), 1997, p. 80.

BACH, J. P. G. **Between Sovereignty and Integration: German Foreign Policy and National Identity After 1989** (New York: Lit Verlag/St.Martin's Press, 1999, p. 15

BULMER, S. 'Shaping the rules? The constitutive politics of the European Union and German power', in KATZENSTEIN, P. (ed.) *Tamed Power: Germany in Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press), 1997, p. 49.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: The structure of International Security** (Cambridge: Cambridge University Press), 2003, p. 362.

CRAWFORD, B. '**Explaining defection from international cooperation – Germany's unilateral recognition of Croatia**', *World Politics*, 48/4, 1996, p. 482–521.

CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. **L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective**. Sociologie Politique. Paris, 1977.

DIMAGGIO, P.; POWELL, J. **The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality organizational fields**. *American Sociological Review*, 48. Toronto, 1983, p. 147-160.

DIMAGGIO, P.; POWELL, J. **Introduction in WW: The new institutionalism in organizational analysis**. University of Chicago Press. Chicago, 1991, p. 1-38.

DUMAS, R.; GENSCHER, Hans-Dietrich. **Gemeinsame Erklärung der Außenminister** Hans-Dietrich Genscher und Roland Dumas, Anlässlich ihrer Gespräche am 21.03.91 in Paris, Fernseh-/Hörfunkspiegel Ausland, 1, AND/5102/22.03.91/ 16.47/gl, 1991, p. 27–28.

EASTBY, J. **Functionalism and Interdependence**. University Press of America. Boston, 1985.

EMNID, **opinion poll**, 2001. Disponível em: www.tus-emnid.com/2004/03-presse/ntv.htm. Acesso em 19 de fevereiro de 2021.

EMNID, **opinion poll**, 2003. Disponível em: www.tus-emnid.com/2004/03-presse/ntv.htm. Acesso em 19 de fevereiro de 2021.

EMNID, **opinion poll**, 2003. Disponível em: www.tus-emnid.com/2004/03-presse/ntv.htm. Acesso em 19 de fevereiro de 2021.

ETZIONI, Amitai. **Organizaciones modernas**. UTEHA, México, 1986.

GENSCHER, H.-D. **Discurso de Ministro das Relações Exteriores Genscher para o Bundestag**. Realizado no dia 23 de agosto de 1990, 1998, p. 474.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Ed. Atlas. São Paulo, 1996.

GINSBERG, R. H. **The European Union in International Politics: Baptism by Fire** (Oxford: Rowman and Littlefield), 2001, p. 28.

GNESOTTO, N. **'European Defence: Why not the Twelve?'**, Chaillot Paper No.1, 1991. Disponível em: <http://www.iss-eu.org/>. Acesso em 19 de fevereiro de 2021.

GRUNDGESETZ. **Die Übersetzung berücksichtigt die Änderung(en) des Gesetzes durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28.** (BGBl. I S. 404), 2019.

HAAS, E. **Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization**. Stanford, 1950.

HAAS, E. **The Uniting of Europe**. Stanford University Press. Califórnia, 1958.

HAFTENDORN, H. **Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung**, (Stuttgart und München: DVA Verlag), 2001.

HASSE, R; KRÜCKEN, G. **Systems Theory, Societal Contexts, and Organizational Heterogeneity**. Londres, 2007.

HERNANDEZ, J. **Perspectivas del institucionalismo y Neoinstitucionalismo**. Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán. Guzmán, 2008.

HURD, D. **Interview with former British Foreign Secretary**. Netherlands Institute for War, 2002.

KAS **'Konrad Adenauer Stiftung: Meinungsunterscheide zwischen Christdemokraten: Der Weg zur Europäischen Politischen Union wird steinig und langweilig sein'**, 1991.

KATZENSTEIN, P. **Tamed Power: Germany in Europe** (Ithaca, NY: Cornell University Press), 1997.

KOHL, H. **Speech to the Bundestag**, Bundestag Drucksache, Deutsche Bundestag, 13. Wahlperiode, 53. Sitzung, 6 November 1991, S.4367C, 1991.

KUPCHAN, C. **'Concerts, Collective Security and the Future of Europe'** *International Security*, 16/1, 1991, p. 114–161.

LAKATOS, E; MARCONI. **Fundamentos de Metodologia científica**. São Paulo, 2002.

LINDBERG, L. **The Political Dynamics of European Economic Integration**. Oxford University Press. Londres, 1963.

LINDBERG, L; SCHEINGOLD. **Regional Integration. Theory and Research**. Harvard University Press. Harvard, 1971.

LINK, Werner **"Grundlinien der außenpolitischen Orientierung Deutschlands"** *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 11, 2004, p. 3–8.

Longhurst, K. **Strategic Culture. The Key to Understanding German Security Policy?** Dissertação de PhD, Birmingham, 2000.

MANNHEIMER, I. Mannheimer Institut für praxisorientierte Sozialforschung (ipos), **Transatlantische Beziehungen**. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Banken, 2003. Disponível em: http://www.bdb.de/pic/artikelpic/112003/mT_Transatlant_0903.pdf. Acesso em 19 de fevereiro de 2021.

MANZANO, I. R. **Funcionalismo, Neofuncionalismo y Relaciones. Dos Contribuciones Doctrinales al Estudio de la Organizacion Internacional**. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago, 1996.

MARSH, D. **Germany and Europe: The Crisis of Unity** (London: Mandarin), 1995, p. 138.

MAULL, H. W. **"Außenpolitische Kultur," Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen,**" Karl-Rudolf Korte and Werner Weidenfeld, eds, Opladen, 2001, p. 645–669.

MAULL, H. W. **Germany's Uncertain Power**. Ed. Palgrave Macmillan. Hampshire, 2006.

MEULLER, J. **'A New Concert of Europe,'** *Foreign Policy*, No. 77, 1989.

MEYER, J.W. *World Society, the Welfare State and the Life Course. An Institutional State Perspective.* in KRÜCKEN, G.; DRORI, G. (eds.), **World Society. The Writings of John Meyer in: American Journal of Sociology**, ed. 103, 1997, p. 144-181.

MEYER, J.W.; BOLI, J.; THOMAS, G.M.; RAMIREZ, F.O. **World Society and the Nation**. Oxford University Press. Oxford, 2007.

MISKIMMON, A; PATERSON, W. E. Adapting to Europe? German Foreign Policy, Domestic Constraints, and the Limitations of Europeanization since Unification. In: **Germany's Uncertain Power**. Ed. Palgrave Macmillan. Londres, 2006.

MITRANY, D. **The Progress of International Government**. Yale University Press. New Haven, 1932.

MITRANY, D. **The prospects of European Integration: Federal or Functional**. in. Journal of Common Market Studies, vol. 4. Londres, 1965.

MITRANY, D. **The Functional Theory of Politics**. Martin Robertson. Londres, 1975.

MITRANY, David. **A Working Peace System**. Royal Institute of International Affairs. Londres, 1943.

NIEMANN, Arne; LEFKOFRIDI, Zoe; SCHMITTER, Philippe C. “**3. Neofunctionalism**” In: WIENER, Antje; BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (eds.): European Integration Theory, 3rd ed: Oxford UP. Oxford, 2019, p 43-63.

NYE, J. **Piece in parts: Integration and Conflict in Regional Organization**. Little Brown and Company. Boston, 1971.

OLIVER, C. **Strategic responses to institutional processes**. Academy of Management Review, 16, Nova Iorque, 1991, p. 145-179.

OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes**. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.

PARSONS, T. **Prolegomena to a Theory of Social Institutions**. Em: American Sociological Review, 55, 1990, p. 319-333.

PATERSON, W. E. ‘**Germany and EMU**’, em LANKOWSKI, C. (ed.) AICGS Research Report No.8, Break Out, Break Down or Break in? Germany and the European Union after Amsterdam, 1998, p. 31–38.

PEDERSEN, T. **France, Germany and The Integration of Europe: A Realist Interpretation** (London: Pinter), 1998.

PHILIPPI, N. **Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland** (Frankfurt/Main: Peter Lang Verlag), 1997.

PHILIPPI, N. Civilian Power and War: The German Debate About out-of-Area Operations’, in HARNISCH, S.; MAULL, W. S. (eds) Germany as a Civilian Power? **The Foreign Policy of the Berlin Republic** (Manchester: Manchester University Press), 2001, p. 49–67.

PRODANOV, C.; FREITAS, E. C. **Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Feevale. Novo Hamburgo, 2013.

PUTNAM, R. **Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 36, 2010, p. 147-174.

REGELSBERGER, E., DE SCHOUTHEETE, P.; WESSELS, W. **'From EPC to CFSP: Does Maastricht Push the EU Toward a Role as a Global Power?'** in REGELSBERGER, E., DE SCHOUTHEETE, P.; WESSELS, W. (eds) Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond. Lynne Rienner, Londres, 1997.

RHODES, C; MAZEY, S. **The State of the European Union**, Vol. 3: Building a European Polity? Lynne Rienner. Londres, 1995.

RICHARDSON, J. **Why Does Policy Change?**. Routledge. Londres, 2001.

RODALL, C. **El neoinstitucionalismo y las interacciones sociales.** Gaceta Ide@s CONCYTEG, Año 2, Núm. 28, 16 de novembro de 2007. Guanajuato, 2007.

SCHMITT, V. A. Give peace a chance: Reconciling four (not three) „**New Institutionalisms**“, Department of International Relations, Boston University. Boston, 2006.

SCHMITTER, P. **International Organization**, vol. 24, issue 4. University of Cambridge. Cambridge, 1970.

SCHOENBAUM, D.; POND, E. **The German question and other German questions.** (Houndmills: Macmillan Press), 1996, p. 178.

SCHÖLLGEN, G. **Der Auftritt** (Berlin: Propyläen), 2003, p. 130.

SCHRÖDER, G. Opposition to the Iraq War, 2020. Disponível em: <https://gerhard-schroeder.de/en/war-peace/iraq-war/>. Acesso em 17 de fevereiro de 2021.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations** (2ª edição). Ca: Sage. Thousand Oaks, 2001.

SILVA, G. **Estado de Derecho y desarrollo económico: aportes y limitaciones de los análisis neoinstitucionales.** Revista Instituciones y Desarrollo N°12-13, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona, 2002, p. 193-221.

SLOAN, S. R. 'NATO's future in a new Europe,' International Affairs, 66/3. in SMITH, M.; WOOLCOCK, S. **The United States and the European Community in a transformed World** (London: Pinter), 1993.

SOETENDORP, B. **'The Evolution of the EC/EU as a Single Foreign Policy Actor'** in CARLSNAES, W.; SMITH, S. (eds) **European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe** (London: Sage), 1993, p. 103–119.

TORRES, F.; MAIOR. **A contribuição da teoria das relações internacionais para a explicação do processo de integração monetária europeia.** Lisboa, 2013.

TRANHOLM-MIKKELSEN, J. **Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC.** F.S. Northedge Essay. London School of Economics and Political Science. Londres, 1991.

ULLMAN, R. **'Enlarging the zone of peace,'** Foreign Policy, No. 80, 1990.

ULLMAN, R. **Securing Europe** (London: Adamantime), 1991.

VANEVERA, S. **'Primed for Peace: Europe after the Cold War'**, International Security, 1990/1991, p. 7–57.

VON BREDOW, W. **"Auf leisen Sohlen zur Weltpolitik,"** Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2003.

VONWEIZÄCKER, R. citado in JOFFE, J. **'The Security implications of a United Germany'** America's role in a changing world, Part II, Adelphi Paper No. 257, IISS 32 Annual Conference Papers, 1990, p. 84.

WESSELS, W. **'Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese'**, in KREILE, M. (Hrsg.) Die Integration Europas, PVS-Sonderheft, 1992, p. 36-61.