

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**  
**INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IREL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – PPGRI**

**ROBSON CUNHA RAEL**

**OS PAPÉIS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MERKEL  
EM RELAÇÃO À RÚSSIA NO CONTEXTO DO CONFLITO COM A UCRÂNIA  
(2014-2021)**

**BRASÍLIA  
2025**

ROBSON CUNHA RAEL

OS PAPÉIS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MERKEL  
EM RELAÇÃO À RÚSSIA NO CONTEXTO DO CONFLITO COM A UCRÂNIA  
(2014-2021)

Tese de Doutorado apresentada como parte do cumprimento  
dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em  
Relações Internacionais, na linha de pesquisa Interconexões  
Globais, Assimetrias e Conflitos, do Programa de Pós-  
Graduação em Relações Internacionais da Universidade de  
Brasília.

Orientador: Professor Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha

BRASÍLIA  
2025

ROBSON CUNHA RAEL

OS PAPÉIS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MERKEL  
EM RELAÇÃO AO CONFLITO ENTRE RÚSSIA E UCRÂNIA (2014-2021)

Tese de Doutorado apresentada como parte do cumprimento dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em Relações Internacionais, na linha de pesquisa Interconexões Globais, Assimetrias e Conflitos, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha

Banca Examinadora:

---

Professor Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha (orientador)

---

Professora Dra. Monika Paulina Sawicka (membro externa - Universidade Jaguelônica de Cracóvia)

---

Professor Dr. Guilherme Paiva Stamm Thudium (membro externo - UFRGS)

---

Professor Dr. Haroldo Ramanzini Júnior (membro interno – IREL/UnB)

---

Professor Dr. Juliano da Silva Cortinhas (membro suplente – IREL/UnB)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora Doutora Marisa von Bülow, minha orientadora na graduação em Ciência Política na UnB, por ter me ensinado a produzir ciência com as suas interrogações socráticas, motivo pelo qual serei eternamente grato.

Agradeço à Professora Doutora Ana Flávia Barros, minha orientadora no mestrado em Relações Internacionais na UnB, que sempre muito me motivou e ajudou na minha trajetória acadêmica.

Agradeço ao Professor Doutor Antônio Jorge Ramalho da Rocha, meu orientador no doutorado em Relações Internacionais na UnB, que sempre apresentou críticas construtivas e valiosos comentários para a minha formação acadêmica. Ele é um grande pesquisador da RI no Brasil!

Agradeço à Professora Doutora Monika Sawicka, uma grande intelectual brasiliiana e da área de política externa, a qual muito me ensinou com a sua riquíssima produção científica. O seu livro *Brazil's International Activism: Roles of an emerging middle power* foi a principal obra inspiradora desta tese.

Agradeço ao Professor Doutor Haroldo Ramanzini Júnior, que lecionou a disciplina Análise de Política Externa, definidora da minha área de especialização em Relações Internacionais.

Agradeço ao Professor Dr. Guilherme Thudium por aceitar a compor a minha banca examinadora e pelos relevantes comentários para o refinamento da presente pesquisa.

Agradeço ao Professor Doutor Juliano da Silva Cortinhas, que sempre me apoiou em minhas iniciativas acadêmicas, principalmente no Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional da Universidade de Brasília (GEPSI/UnB).

Agradeço à Professora Doutora Elisa de Sousa Ribeiro por ter me apoiado imensamente na minha carreira acadêmica desde a graduação.

Agradeço à promissora Pesquisadora Priscila Pellens por toda a parceira acadêmica no GEPSI/UnB, importantíssima para o meu desenvolvimento como pesquisador.

Agradeço também aos acadêmicos Niels Søndergaard, Ádrian Albala, Stephani Katsioli, Francielle Pains, Isabela Rocha, Lucas Cavalcanti, Marcos Silva e Maurício Kenyatta por terem contribuído com a minha formação universitária.

Agradeço aos meus superiores no TRT10, Larissa Naves, Eliel Araújo, Dra. Larissa Lizita e Dr. Raul Gualberto por terem sempre me apoiado nos meus estudos.

Agradeço a minha esposa Simone Andrea por todo amor, apoio e compreensão durante a minha trajetória acadêmica. Agradeço também ao meu pai Joacil Basílio Rael pelo apoio.

Agradeço a minha mãe Maria de Fátima Cunha Rael por todo amor e por tudo, desde sempre! Por isso, dedico a ela esta conquista!

## RESUMO

A política externa do governo Merkel focou no desempenho do *mediator role* no conflito entre Rússia e Ucrânia, entre 2014 e 2021, apesar de outros países como Estados Unidos e Reino Unido já adotarem o *Ukraine ally role*, no período considerado. Diante de tal contexto, o objetivo geral da presente tese é identificar as causas para a performance do *mediator role* pela Alemanha, com o desdobramento de dois objetivos específicos: identificar os mecanismos causais que resultaram no *mediator role* e verificar se os referidos mecanismos são condições causais necessárias para o desempenho do referido papel. A pesquisa possui duas justificativas principais: 1) Contribuir para a explicação de um fenômeno, o papel de um potência diante de dois países em conflito bélico, o qual possui uma variedade de casos distribuídos no tempo e no espaço; 2) Abrir a *black box* da causalidade, pois depreende-se que a literatura sobre a política externa alemã apenas apresenta uma explicação no nível marco, qual seja, que o status de potência civil da Alemanha, seguido de uma maior responsabilidade com a segurança internacional e um processo de normalização como potência, levaria a escolha do *mediator role*. Deste modo, para uma compreensão mais aprofundada do caso alemão, um modelo de análise foi elaborado conciliando o marco teórico, os métodos de teste de hipótese e os dados empíricos, para alcance dos objetivos de pesquisa propostos. A *Role Theory* é o marco teórico utilizado para descrever e explicar a realidade empírica considerada, devido à riqueza conceitual e a capacidade explicativa da referida teoria. Os métodos aplicados foram o *Process Tracing*, o qual é apto para identificação de mecanismos causais, e a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), adequada para a verificação de condições causais necessárias.

**Palavras-chave:** Política Externa Alemã; Conflito entre Rússia e Ucrânia; *Role Theory*; *Mediator Role*; *Process Tracing*; QCA.

## ABSTRACT

The Merkel government's foreign policy focused on the performance of the mediator role in the conflict between Russia and Ukraine, between 2014 and 2021, despite other countries such as the United States and the United Kingdom already adopting the Ukraine ally role, in the period considered. Given this context, the main goal of this dissertation is to identify the causes for Germany's performance of the mediator role, with the unfolding of two specific objectives: to identify the causal mechanisms that resulted in the mediator role and to verify whether these mechanisms are necessary causal conditions for the performance of the aforementioned role. The research has two main justifications: 1) To contribute to the explanation of a phenomenon, the role of a power in the face of two countries in armed conflict, which has a variety of cases distributed in time and space; 2) Open the black box of causality, since it can be inferred that the literature on German foreign policy only presents an explanation at the framework level, namely, that Germany's status as a civilian power, followed by greater responsibility for international security and a process of normalization as a power, would lead to the choice of the mediator role. Thus, for a deeper understanding of the German case, an analysis model was developed combining the theoretical framework, hypothesis testing methods and empirical data, to achieve the proposed research objectives. Role Theory is the theoretical framework used to describe and explain the empirical reality considered, due to its conceptual richness and explanatory capacity. The methods applied were Process Tracing, which is suitable for identifying causal mechanisms, and Qualitative Comparative Analysis (QCA), suitable for verifying necessary causal conditions.

**Keywords:** German Foreign Policy; Conflict between Russia and Ukraine; Role Theory; Mediator Role; Process Tracing; QCA.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Método *Process Tracing* e Mecanismos Causais

Figura 2: *Process Tracing* do Modelo de Análise

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Origens das importações de gás natural da Alemanha (2010-2020)

Gráfico 2: Percentual do PIB da Alemanha gasto em defesa

Gráfico 3: PIB alemão em trilhões de dólares americanos

Gráfico 4: Comércio entre Alemanha e Rússia em bilhões de euros durante o governo Merkel

Gráfico 5: Investimentos Estrangeiros Diretos (Investimentos alemães na Rússia entre 2016 e 2021 em bilhões de dólares - US\$)

Gráfico 5: Orçamento da CFSP em milhões de euros

Gráfico 6: Total de gastos do orçamento da EU em milhões de euros

Gráfico 7: Importação de gás liquefeito russo por países da UE (em bilhões de toneladas)

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1: Nord Stream 1 e Nord Stream 2

Mapa 2: Territórios alemães no pós-Segunda Guerra Mundial

Mapa 3: Expansão da OTAN por ano adesão de cada membro

Mapa 4: Bases militares americanas em território alemão

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Exemplo de *Hoop Test*

Tabela 2: Visitas de Chanceleres e Presidentes da Alemanha aos Estados Unidos

Tabela 3: Visitas de Chanceleres e Presidentes da Alemanha à URSS / Rússia

Tabela 4: Percentual do PIB da Alemanha com gastos em defesa durante o governo Merkel

Tabela 5: Comércio entre Alemanha e Rússia em bilhões de euros durante o governo Merkel

Tabela 6: Investimentos Estrangeiros Diretos (Investimentos alemães na Rússia entre 2016 e 2021 em bilhões de dólares - US\$)

Tabela 7: Orçamento da Common Foreign and Security Policy (CFSP) entre 2014 e 2021 em milhões de euros

Tabela 8: Ocorrência das expressões crise da Ucrânia e guerra na Ucrânia em documentos do ministério das relações exteriores da Alemanha

Tabela 9: *Hoop Test* para verificar as condições causais do resultado do *Mediator Role*

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	11
1. <i>ROLE THEORY</i> .....	31
1.1. O estado da arte da <i>Role Theory</i> .....	33
1.2. <i>Role Theory</i> e Relações Causais .....	46
1.3. Modelo de Análise .....	55
2. POTÊNCIA CIVIL, ATLANTICISMO E <i>OSTPOLITIK</i> .....	62
2.1 O prelúdio do status alemão de potência civil.....	62
2.2. Atlanticismo: Os Estados Unidos como <i>Significant Positive Other</i> na política externa alemã .....	67
2.3. <i>Ostpolitik</i> : URSS e Rússia como <i>Significant Positive Other</i> na política externa alemã .....	76
2.4. Teste do Mecanismo Situacional .....	88
3. EXPECTATIVAS, <i>CIVILIAN EUROPEAN INTEGRATOR</i> E <i>CRISES MANAGER</i> ..	95
3.1. Mecanismo de formação de ação 1: Expectativa alemã dos Estados Unidos como <i>Security Provider</i> .....	95
3.2. Mecanismo de formação de ação 2: Expectativa alemã da Rússia como <i>Trade Partner</i> .....	105
3.3. Mecanismo Transformacional 1: <i>Civilian European Integrator Master Role</i> .....	114
3.4. Mecanismo Transformacional 2: <i>Crises Manager Master Role</i> .....	121
4. OS PAPÉIS DE MERKEL E SCHOLZ DIANTE DO CONFLITO ENTRE RÚSSIA E UCRÂNIA.....	129
4.1. O conceito de mediação .....	129
4.2. O <i>mediator role</i> da política externa de Merkel .....	130
4.3. O <i>Ukraine ally role</i> da política externa de Scholz .....	137
4.4. <i>Hoop Test</i> com QCA .....	142
CONCLUSÃO.....	147
REFERÊNCIAS .....	157

## INTRODUÇÃO

*Instead of fearing a thing, try to understand it.*

*Because understanding can change everything about the way that you feel.*

Helen Fischer

Em 27/02/2022, o então chanceler Olaf Scholz proferiu um discurso histórico no *Bundestag* (Parlamento alemão), afirmando que a invasão em larga-escala da Ucrânia pela Rússia representou para a Alemanha e para a Europa uma *Zeitenwende*<sup>1</sup> (“virada de época”) (SCHOLZ, 2022a). Em resposta à ameaça percebida em maio daquele ano, um orçamento de 100 bilhões de euros foi aprovado pelo *Bundestag* para modernização da *Bundeswehr* (forças armadas alemãs). Além disso, a participação germânica em operações e missões da OTAN foi expandida, com destaque para o comando da logística do *Air Defense 23*, o maior exercício militar da aliança desde o final da Guerra Fria, realizado em junho de 2023. A partir da “virada de época”, o fornecimento de equipamentos a Kiev aumentou em quantidade e capacidade bélica, começando com mísseis anti-tanque até chegar aos modernos tanques Leopard.

Cabe lembrar que no ano de 2014, apesar de ainda não ter ocorrido uma invasão em larga escala como em 2022, o conflito entre Kiev e Moscou já era considerado uma guerra pelas autoridades ucranianas, incluindo a identificação de elementos de guerra híbrida (propagandas baseadas em mentiras somadas à agressão militar), com a anexação russa da Crimeia e separatismo no leste da Ucrânia apoiado pelo Kremlin (Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, 2019). Nesse sentido, a *Zeitenwende* da política externa alemã já poderia ter ocorrido no início de 2014. No entanto, entre 2014 e 2021, a postura da Alemanha foi marcada pela busca de mediação entre as partes beligerantes, continuando a parceria comercial com a Rússia e sem envio de armas para a Ucrânia.

Diante do referido cenário, poder-se-ia indagar: Por que a política externa do governo Merkel somente adotou papéis de potência civil em relação à Rússia? Mais especificamente, por que a política externa de Merkel adotou o papel de mediador no conflito entre Moscou e Kiev?

O argumento desta tese é que os papéis da política externa alemã em relação à Rússia, durante a gestão Merkel, são explicados por três fatores principais: 1) O contexto histórico que remete ao final da Segunda Guerra Mundial, do qual emergiu o status da Alemanha como

---

<sup>1</sup> Inclusive, *Zeitenwende* foi eleita a palavra do ano de 2022 pela Sociedade da Língua Alemã (DW, 2022).

potência civil, que buscou aprofundar laços com as superpotências vencedoras (Estados Unidos e União Soviética); 2) As expectativas criadas em relação a Washington como provedor de segurança e a Moscou como *trade partner*; 3) Os *master roles* da política externa alemã como *civilian european integrator* e *crises manager*. O argumento em tela é transformado em hipótese para fins de teste e validação.

A originalidade e ineditismo de um estudo pode reposar sobre qualquer elemento de pesquisa. Nesta tese, a parte mais original e inédita é o modelo de análise pelo qual a hipótese é testada. O modelo combina os métodos *process tracing* e QCA, juntamente com o marco teórico da *Role Theory*, para análise dos dados empíricos relativos à política externa alemã, de modo a testar a hipótese e responder o problema de pesquisa, alcançando os objetivos da presente investigação. O referido modelo, a ser explicado no tópico 1.3, atende ao princípio científico da falseabilidade, ou seja, permite apurar (com empirismo e lógica) em que medida a hipótese formulada é verificada ou não verificada. Devido à terminologia metodológica ligada ao *process tracing*, cada um dos fatores acima mencionados será chamado de mecanismo ao longo da pesquisa. Ademais, apesar de haver correspondentes em português, a terminologia ligada à *Role Theory* será expressa em inglês, por ser o idioma predominante na produção acadêmica que utiliza a referida teoria.

Para uma melhor compreensão do problema de pesquisa e do argumento proposto, a presente introdução está dividida da seguinte forma: Primeiramente são apresentados o contexto da crise da Ucrânia iniciada em novembro de 2013 e a política externa alemã diante do conflito entre Moscou e Kiev, a qual teve como foco a mediação. Na sequência, dialoga-se com os autores que estudam a política externa alemã com a finalidade de se depreender uma resposta da literatura para o problema de pesquisa colocado. Em seguida, a partir da resposta identificada, busca-se aprofundar a explicação com a proposição de uma hipótese que visa abrir a *black box* da causalidade para o *mediator role* adotado por Berlim entre 2014 e 2021, indicando-se também a contribuição do caso selecionado para a literatura sobre conflitos bélicos e os métodos para o teste. Por fim, indica-se como a presente tese está dividida.

Inicialmente, é válido retornar ao início da crise para apresentação do contexto. Em novembro de 2013, o presidente ucraniano Víktor Yanukóvych recusou a oferta de um grande acordo econômico que a Ucrânia vinha negociando com a União Europeia. Ademais, optou pelo retorno aos laços econômicos com a Rússia, ao aceitar uma contraoferta russa de 15 bilhões de dólares. A decisão do referido presidente desencadeou meses de protestos antigoverno em Kiev, com o início do movimento que ficou conhecido como Euromaidan. Em meados de fevereiro de 2014, ocorreram dezenas de mortes de manifestantes devido à violência do aparato

repressivo do governo. No dia 21 do mesmo mês, o governo e a oposição chegaram a um acordo que permitiu Yanukóvych ficar no poder até as eleições seguintes. No entanto, no dia 22 de novembro, o então presidente voou para a Rússia com fins de exílio. No mesmo dia, o parlamento ucraniano colocou na pauta a remoção de Yanukóvych por assassinato em massa, com uma votação de 328 a favor entre os 450 deputados (dez votos a menos dos 3/4 necessários para o impeachment do presidente conforme a constituição em vigor na época). Com isso, o presidente russo Vladimir Putin alegou a ocorrência de um golpe de estado na Ucrânia por causa da remoção ilegal de um presidente democraticamente eleito (MEARSHEIMER, 2014; O'CONNELL, 2018).

No dia 22 de março de 2014, Putin ordenou que tropas russas adentrassem o território da Crimeia, o qual já continha milhares de militares da Rússia no porto de Sebastopol. Indivíduos armados tomaram o parlamento da região da Crimeia e ergueram a bandeira russa. No dia 3 de março do mesmo ano, o governo interino da Ucrânia alegou no Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNSC) que 16.000 militares russos entraram em território ucraniano. Diante disso, Kiev mobilizou as suas reservas visando conter o avanço de tropas de Moscou, mas consultou os Estados Unidos e a União Europeia acerca da possibilidade de recebimento de suporte militar. No entanto, Washington disse para a Ucrânia evitar um confronto militar direto com a Rússia. No dia 16 do mesmo mês, os russos organizaram às pressas um referendo na Crimeia acerca da anexação da península ao território da Rússia. Os organizadores relataram uma vitória esmagadora pela anexação da península, que possuía 60% de russos étnicos. No dia 18 de março, Putin anunciou que a Crimeia fora anexada pela Rússia e uma semana depois, tropas ucranianas se retiraram da península (MEARSHEIMER, 2014; O'CONNELL, 2018; REUTERS, 2022).

Enquanto esses eventos ocorriam, emergia a presença militar russa em Dombass (no leste da Ucrânia) apoiando milícias separatistas pró-Rússia. Em abril de 2014, os separatistas declararam independência das regiões de Donetsk e Lugansk, aproximando a Ucrânia de uma guerra civil. Em julho do mesmo ano, as forças armadas ucranianas estavam prestes a derrotar as milícias quando reforços militares russos chegaram ao combate. As tropas da Ucrânia tiveram grandes perdas e os confrontos quase se deslocaram de Dombass para o centro do país (MEARSHEIMER, 2014; O'CONNELL, 2018; REUTERS, 2022). Com mediação internacional, dois acordos foram firmados para um cessar-fogo, o Protocolo de Minsk (de setembro de 2014) e o Minsk II (de abril de 2015). Desde então, os governos russo e ucraniano alegaram o descumprimento dos acordos pela parte contrária (ALLAN, 2020), até a invasão em larga escala do território ucraniano pelo exército russo.

A política externa alemã em relação ao conflito entre Rússia e Ucrânia foi marcada por um papel de mediação, durante o governo da chanceler alemã Angela Merkel (CDU – *Christlich-Demokratische Union Deutschlands*). Além disso, podem ser identificados outros papéis, como o de importador de gás natural da Rússia, o de parceiro civil da Ucrânia e o de articulador de sanções brandas contra Moscou. Com a adoção do papel de mediação, o governo Merkel não desempenhou um papel de aliado da Ucrânia como fez o governo Scholz (a partir da invasão russa em larga escala ao território ucraniano), uma vez que são papéis incompatíveis, um aliado de um país “A” não possui viabilidade de mediar um conflito entre os países “A” e “B”. Em decorrência de tal postura, os outros papéis da política externa de Scholz em relação ao conflito em tela foram diferentes, quais sejam: não importador de gás russo, parceiro militar da Ucrânia e articulador de sanções duras contra a Rússia. Com os comportamentos pró-Kiev de Scholz, o papel de mediador passou a ser exercido por outros países, como maior preponderância da Turquia, havendo também tentativas frustradas de Israel e Brasil<sup>2</sup>.

Os papéis da política externa de Merkel em relação ao conflito entre Moscou e Kiev podem ser apresentados levando em consideração uma diversidade de comportamentos do governo alemão diante da situação em tela. Quanto ao papel de mediação, a chanceler alemã manteve regulares comunicações com o presidente Putin. Além disso, o comportamento de mediador de Berlim foi desempenhado com a articulação de negociações multilaterais no Grupo de Normandia (formado por Alemanha, França, Rússia e Ucrânia) visando uma resolução diplomática para o conflito (resultando nos acordos do Protocolo de Minsk e do Minsk II, os quais estabeleceram cessar-fogo entre as partes beligerantes). Depreende-se que a mediação foi um comportamento influenciado pelo então ainda vigente status alemão de potência civil, o qual é abordado no capítulo 2. Ademais, a performance do papel de mediador foi auxiliar aos *master roles* da política externa alemã *civilian european integrator* e *crises manager*, que são explicados no capítulo 3.

Em relação a outros papéis, a Alemanha continuou sendo um importador de gás natural russo, bem como um articulador de sanções brandas contra Moscou, uma vez que não houve a inclusão do gasoduto *Nord Stream 2* entre sanções à Rússia. Berlim também foi uma parceira civil de Kiev, pois apenas forneceu ajuda financeira, sem o envio de tropas à Ucrânia para

---

<sup>2</sup> Desde o início de seu 3º mandato em 2023, o presidente Lula enfatizou a necessidade de criar um “clube da paz”, isto é, um grupo de países para discutir a paz com os presidentes Putin e Zelensky (ITAMARATY, 2023). A tentativa não obteve êxito, principalmente porque a Ucrânia não aceitou o Brasil no papel de mediação. Exemplo disso foi o não comparecimento de Zelensky em reunião marcada com Lula nas margens da Cúpula do G7 do mesmo ano (JORDÃO, 2023). Posteriormente, ainda em 2023, os presidentes de Brasil e Ucrânia se encontraram em Nova York por ocasião da reunião do CSNU. Apesar de Zelensky afirmar que o Brasil é um ator relevante no processo de paz (PINOTTI; JANJÁCOMO, 2023), nenhum avanço ocorreu na tentativa de mediação.

treinamento do exército ucraniano, e sem a venda de armamentos. O emprego da *Bundeswehr* mais relacionado ao conflito foi com o envio de tropas para a Lituânia numa missão da OTAN, distante do cenário dos embates bélicos. Autoridades alemãs proferiram discursos criticando as ações da Rússia, no entanto, não foram realizadas medidas mais concretas que tornassem a Alemanha aliada na Ucrânia no conflito.

Desde o início da crise na Ucrânia, em fevereiro e março de 2014, a chanceler Merkel se comunicou regularmente com o presidente Putin para tratar dos esforços internacionais visando a solução da crise. Merkel não viajou para o Fórum de Investimento Internacional realizado na cidade russa de Sochi, em outubro de 2014. No entanto, ainda em outubro do mesmo ano, a chanceler alemã encontrou-se com Putin em Milão, e em novembro, na cidade de Brisbane (FORSBERG, 2016). Desde então, no mínimo uma vez por ano, a chefe de governo alemã encontrou-se com o chefe de governo russo para tratar da ocupação da Crimeia e da instabilidade no leste ucraniano, entre outros assuntos (BBC, 2017; DW, 2016, 2018, 2020; KREMLIN, 2015; REUTERS, 2019; THE GUARDIAN, 2021).

A política externa alemã empreendeu esforços diplomáticos multilaterais para a resolução da crise na Ucrânia, no exercício de seu papel principal de mediador. Uma das iniciativas foi a articulação do Grupo de Normandia (formado por Alemanha, França, Rússia e Ucrânia), que obteve sucesso na assinatura de dois acordos entre os governos russo e ucraniano, quais sejam: Protocolo de Minsk e Minsk II (GETMANCHUK; SOLODKYY, 2018; SIDDI, 2016a, 2016b; ZAGORSKI, 2015). Entre as disposições do Protocolo de Minsk estão o cessar-fogo; o monitoramento e a verificação do cessar-fogo pela Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE); o estabelecimento de um status jurídico especial para as regiões de Donetsk e Lugansk; a continuidade do diálogo entre as partes; e a melhoria das condições humanitárias em Dombass (UNITED NATIONS, 2014). O Minsk II visava a implementação do Protocolo Minsk, com a indicação mais precisa das armas a serem retiradas para a criação de uma zona de segurança na região em conflito (UNITED NATIONS, 2015).

Autoridades alemãs de diferentes partidos políticos fizeram declarações condenando as ações russas em território ucraniano. Imediatamente após a ocupação da Crimeia, Merkel declarou que a Rússia violou o direito internacional e tentou persuadir Putin a cancelar o referendo na Crimeia, não obtendo sucesso. Com isso, Merkel optou por buscar sanções pontuais à Rússia, defendendo mais sanções se o governo russo tomasse outras ações militares contra a Ucrânia. A então ministra da defesa, Ursula von der Leyen (CDU), argumentou que Putin reduziu enormemente a confiança que se tinha no governo russo e reiterou a necessidade de solução diplomática para a crise. O ministro das relações exteriores Frank-Walter Steinmeier

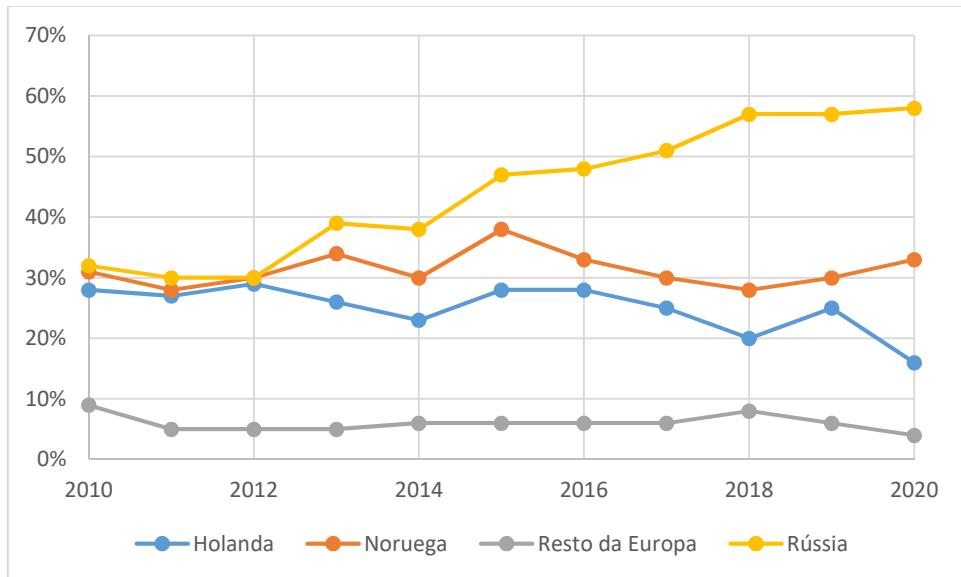
(SPD – *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) também defendeu sanções contra a Rússia, no entanto, considerou errado excluir o país do G8. Os partidos Verde (*Die Grünen*) e FDP (*Freie Demokratische Partei*) alegaram que a Rússia desrespeitou normas do direito internacional e defenderam sanções mais duras contra Moscou (FORSBERG, 2016).

Devido à anexação da Crimeia pela Rússia e à presença de militares russos em Donbass (no leste da Ucrânia), a Alemanha e os demais membros da União Europeia impuseram sanções a Moscou. Entre as sanções estão o congelamento de contas bancárias, o banimento de viagens para determinadas pessoas e companhias, a proibição de importação e exportação de armas (incluindo materiais relacionados), além de medidas financeiras, como a proibição da realização de acordos para empréstimos envolvendo pessoas ou entidades listadas nos anexos III, V ou VI da Resolução do Conselho nº 833/2014, entre outras. As sanções do bloco europeu são aprovadas pelo Conselho da União Europeia por unanimidade, por se tratar de uma medida de política externa. Aprovadas as sanções, logo elas obtiveram voto alemão favorável (AUSWÄRTIGES AMT, 2021; COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2022).

No entanto, as sanções foram brandas, pois o governo alemão optou por não incluir o *Nord Stream 2*, de modo a continuar exercendo o seu papel de importador de gás natural russo. Após o acidente na usina nuclear de Fukushima no ano de 2011, o *Bundestag* (com a coalizão do governo Merkel formando a maioria) aprovou uma legislação para a eliminação gradual da energia nuclear da matriz energética alemã objetivando a sua substituição por fontes renováveis (sem emissão de gás carbônico - CO2). As últimas nove usinas deveriam ser desativadas conforme o seguinte cronograma: uma em 2015, uma em 2017, uma em 2019, três em 2021 e três em 2022 (SCHREURS, 2014). Tanto para a Alemanha como para a União Europeia, o gás natural possui um papel de transição na descarbonização da matriz energética. O gás emite uma quantidade menor de CO2 do que o carvão, sem redução na eficiência para a produção de energia. Ademais, as redes de transmissão de energia e gás podem ser utilizadas, com algumas adequações, para armazenagem e distribuição de energias renováveis (DICKEL, 2014).

Ao reduzir a diversificação de fornecedores de gás, a política energética de Berlim adotada incrementou a dependência da Alemanha de fontes da Rússia, que representavam 32% do total das importações alemãs de gás em 2010, e passaram a constituir 58% das importações em 2020 (HALSER; PARASCHIV, 2022; STATISTA, 2022; WORLD ECONOMIC FORUM, 2022). O gráfico abaixo apresenta dados que demonstram o aumento do percentual de gás russo na matriz energética alemã, concomitantemente com a relativa estabilidade do fornecimento de gás norueguês e redução de outras fontes, no período entre 2010 e 2020.

Gráfico 1: Origens das importações de gás natural da Alemanha (2010-2020)



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de Harser e Paraschiv (2022).

O Nord Stream 2 é um segundo gasoduto (paralelo ao primeiro) criado para transporte de gás natural da Rússia para a Alemanha através do mar Báltico, partindo da baía de Narva, perto do porto de Ust-Luga no distrito de Kingisepp (região de São Petersburgo), com destino no município de Lubmin, nas proximidades da cidade alemã de Greifswald (vide mapa abaixo). O gasoduto possui 1.230 km de comprimento e perpassa as águas territoriais e/ou zonas econômicas exclusivas da Rússia, da Finlândia, da Suécia, da Dinamarca e da Alemanha. Seu sistema de tubulação possui capacidade anual de suprimento de 55 bilhões de metros cúbicos de gás para abastecimento do mercado da União Europeia. A construção do gasoduto ocorreu entre 2018 e 2021, tendo sido interrompida algumas vezes devido a sanções dos Estados Unidos (NORD STREAM 2, 2020). Conforme o *Joint Statement of the United States and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals* (US DEPARTMENT OF STATE, 2021), assinado pela chanceler Merkel e pelo presidente Biden em julho de 2021, o governo alemão apenas se comprometeu a sancionar a Rússia no setor energético apenas se o governo russo utilizasse os seus recursos energéticos como arma ou cometesse novos atos agressivos contra à Ucrânia.

Depreende-se um equívoco no compromisso firmado entre Washington e Berlim separar energia e guerra, a qual possui uma dimensão energética fundamental para a indústria bélica e as forças armadas. A utilização de “recursos energéticos como arma” já é um “ato agressivo”, ainda mais num contexto envolvendo um conflito como o de Rússia e Ucrânia.

Mapa 1: Nord Stream 1 e Nord Stream 2



Fonte: *The European Space Agency* (2022). O mapa aponta com estrelas vermelhas os pontos de vazamentos ocorridos em setembro de 2022, com suspeita de sabotagem.

A própria construção do gasoduto *Nord Stream 2* ilustra a complexa relação entre autoridades e empresas da Alemanha e da Rússia, tendo em vista os laços que o ex-chanceler Gerhard Schröder possui com o presidente Putin e a empresa russa Gazprom (SZABO, 2018). Além disso, a empresa alemã BASF Wintershall firmou uma aliança próxima com a Gazprom, integrando uma *joint venture* por mais de uma década, de modo a dominar o mercado de gás alemão juntamente com a Ruhrgas. As companhias alemãs BASF Wintershall e E.ON Ruhrgas participaram da produção de gás na Sibéria. Deste modo, percebe-se uma interdependência e uma aliança próxima russo-alemã numa cadeia de valor transnacional de gás natural (WESTPHAL, 2014). A dimensão econômica e dependência alemã do gás russo impactam nos papéis exercidos por Berlim no conflito. A Alemanha, uma potência civil exportadora, dependia enormemente do gás natural como fonte de energia para o seu enorme parque industrial, o qual propiciava a economia alemã ser o motor da integração na União Europeia.

A Alemanha também mobilizou as suas forças armadas na *Enhanced Forward Presence* (EFP), uma missão da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) estabelecida em 2017, na Polônia e nos países bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia). Trata-se de uma missão de dissuasão em resposta à anexação da Crimeia e à contínua desestabilização da Ucrânia pela Rússia, de modo a proteger os membros da OTAN no Leste Europeu. A Alemanha liderou o grupo de batalha na Lituânia, composto também por Bélgica, Holanda, Islândia, Noruega e República Tcheca. Mais de 3.500 militares da *Bundeswehr* (forças armadas alemãs) participaram da força tarefa multinacional, com quartel general na cidade lituana de Rukla. Educação, treinamento e *deterrance* foram os principais objetivos da missão, a qual conta com carros de combate, infantaria mecanizada e artilharia para exercícios de prontidão e combate (BUNDESWEHR, 2022; NATO, 2022).

A dissuasão foi restrita ao norte europeu, pois a Alemanha não enviou tropas nem armas para a Ucrânia, enquanto outros países da OTAN adotaram linhas de ação diferentes. Em 2015, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Suécia, Dinamarca, Polônia e Lituânia enviaram militares para a Ucrânia com a finalidade de treinamento das forças armadas do país, no contexto da *Multinational Joint Commission* (CANADA, 2022). Os Estados Unidos, ainda em 2014, aprovaram *Ukraine Freedom Support Act*, o qual estabeleceu o fornecimento de armas ofensivas para o restabelecimento da integridade territorial da Ucrânia, incluindo armamento antitanques, munição e drones (US CONGRESS, 2014). No ano de 2015, o Reino Unido começou a fornecer equipamento militar para as forças armadas ucranianas, sem a inclusão de armas letais (BBC, 2015). Em 12 de novembro de 2021, o governo britânico propôs o *Framework Agreement* com a Ucrânia para o desenvolvimento das capacidades da Marinha ucraniana, abrangendo crédito para a construção de mísseis e uma fragata (UNITED KINGDOM, 2021).

Berlim manifestou o seu papel de parceiro civil de Kiev, com o provimento à Ucrânia de ajuda financeira de 1,4 bilhão de euros entre 2014 e 2019. A maior parte (€1,2 bilhão) decorreu de ajuda bilateral, enquanto €200 milhões foram repassados pela Alemanha via União Europeia. Os repasses bilaterais incluem €544 milhões em cooperação oficial para desenvolvimento, €110 milhões em ajuda humanitária, €500 milhões em empréstimos e €25 milhões para medidas de estabilização, como o monitoramento do conflito e a promoção do estado de direito (DW, 2019).

Diante do exposto relativo ao conflito entre Rússia e Ucrânia, cabe a seguinte pergunta de pesquisa: Por que a política externa alemã do governo Merkel adotou o papel de mediação e não o papel de aliado da Ucrânia? A literatura geral sobre a política externa alemã, isto é,

aquela que não se restringe a um caso específico, defende que a inserção internacional da Alemanha é marcada por um *status* de potência civil (*Zivilmacht*), que, com o tempo, adotou a ideia de responsabilidade com a segurança internacional. A responsabilidade foi acompanhada da normalização do conceito de potência, com o emprego das forças armadas como instrumento de política externa. Mesmo assim, a característica de potência civil continua marcante, com a valorização do multilateralismo e da busca por soluções pacíficas / diplomáticas de conflitos (o que são traços marcantes do antimilitarismo alemão). As pesquisas que se dedicam especificamente à relação com a Rússia adicionam o conceito de *Ostpolitik* para explicar a atuação da Alemanha, enquanto as que são voltadas às conexões com Washington e Paris trabalham com a ideia de Atlanticismo. Os estudos que focam no contexto do conflito entre Rússia e Ucrânia explicam o engajamento de Berlim adicionando o conceito de mediação, marcado pelo *status* de potência civil.

Os parágrafos abaixo contêm uma breve trajetória histórica da política externa alemã presente na literatura, com a origem e o desenvolvimento do referido papel.

Durante a Guerra Fria (KRAHMANN, 2011), as contribuições alemãs para a resolução de conflitos internacionais foram limitadas a missões civis, baseadas na ideia de “potência civil” desenvolvida a partir de 1945 numa explícita ruptura com o expansionismo e o militarismo do regime nazista. A Alemanha como potência civil caracterizou-se pelo princípio do antimilitarismo, marcado pelo ceticismo quanto à eficiência do uso da força, bem como pela preferência por resoluções civis/pacíficas de conflitos. No entanto, com a reunificação e o final do conflito bipolar, ascendeu na Alemanha uma autopercepção de potência normal, com responsabilidades e ambições internacionais.

Alguns autores, como Krahmann (2011) e Maull (2010), defendem que a normalização da Alemanha como potência (civil e militar) ocorreu a partir dos anos 90 do século XX (com a adoção de mais responsabilidades com a segurança internacional); outros, como Peifer (2016), advogam o entendimento de que Berlim continua com a sua política externa marcada pelo *status* de potência civil. Há também pesquisadores, como Buras e Longhurst (2004) que compreendem a normalização com atuação conforme os próprios interesses, ao invés do uso das forças armadas como instrumento de política externa.

Segundo Krahmann (2011), embora a Alemanha tenha mantido o seu compromisso com o multilateralismo, o antimilitarismo precisaria se readequar ao contexto da segurança internacional no pós-Guerra Fria. A nova abordagem alemã de resolução de conflito seria marcada não só pelo conceito de responsabilidade, mas também pelo de normalização. O governo alemão alegou que a reunificação aumentou a responsabilidade do país com a paz e a

estabilidade internacional, devendo a Alemanha ter uma estratégia de resolução de conflitos semelhante à de outras potências “normais”, como Estados Unidos, Reino Unido e França. Seria uma mudança de estratégia de potência civil para potência “normal”. De acordo com Schreer (2013), a partir do final dos anos 1990, a explicação da política externa da Alemanha voltada a ser uma potência civil não seria mais adequada, pois o país voltou a utilizar as suas forças armadas como um instrumento de política externa, embora evitando empregar tropas em combates.

Kubiak (2017) argumenta que, com a reunificação alemã e o fim da Guerra Fria, a aquisição de plena soberania do país foi acompanhada da demanda de seus aliados para que o Estado reunificado assumisse mais responsabilidades em relação à segurança e à estabilidade internacional. A normalização da política externa alemã teria se manifestado por um forte compromisso com a integração europeia e com a resignação a um alinhamento incondicional aos Estados Unidos. O emprego de tropas alemãs com capacidade de combate em missões da OTAN seria um ponto de inflexão na política externa da Alemanha, tornando o país um aliado equiparado a outras potências europeias. Para Buras e Longhurst (2004), a normalização (que acompanha a responsabilidade) pode ser entendida não apenas como militarização, de modo a equiparar o Estado alemão a outras potências. A normalização significaria, também que a Alemanha mudou a sua percepção de soberania e se deu o direito de conduzir sua política externa conforme os seus próprios conceitos e interesses (e não de seus aliados ocidentais). Com esta nova postura, o interesse alemão não necessariamente seria correspondente aos interesses de seus aliados, pois dependendo do caso, a opção de Berlim é contra o emprego de suas forças armadas.

De acordo com Maull (2015), Baumann e Hellmann (2010), a Alemanha reunificada reforçou a ideia de uma política de responsabilidade (*Verantwortungspolitik*) em oposição à antiga política de poder (*Machtpolitik*). A política externa alemã da República de Berlim deveria assumir responsabilidade e não deixar as missões perigosas para os seus aliados, como fazia a República de Bonn. Muitos representantes da coalizão CDU/CSU alegaram que não era necessária uma emenda à Constituição Alemã para ampliar a participação do país em operações multilaterais *out-of-area* (fora dos territórios dos países da OTAN), uma vez que tais operações já estavam respaldadas pelo Direito Internacional, bem como pela própria Constituição do país. A retórica da política de responsabilidade pavimentou o caminho da mudança da política externa alemã quanto a operações militares *out-of-area*. O primeiro emprego de militares não-médicos da *Bundeswehr* *out-of-area* foi na Somália, como participação da UNOSOM II (1993-1994) com unidades de suprimento e transporte.

Na visão de Peifer (2016), o Estado alemão internalizou a concepção liberal/institucional a respeito da responsabilidade da comunidade internacional de intervir quando uma crise humanitária ocorre. Restritivamente, as lideranças da Alemanha procurariam não ir além das *Petersberg Tasks* (da WEU – *Western European Union*) relativas a missões humanitárias, de resgate e de *peacekeeping*. Por isso, ainda segundo Peifer, nunca foi provável que a Alemanha lançasse bombas devido à memória dos bombardeios sofridos durante a Segunda Guerra Mundial, os alemães tenderiam a se identificar com aqueles que são bombardeados e não com aqueles que bombardeiam. Persistiria a relutância alemã a empregar a *Luftwaffe* (força aérea) diretamente em bombardeios. Aeronaves realizando voos de reconhecimento em zonas de guerra já colocam os pilotos alemães em perigo. Com aviões efetuando bombardeios, haveria o risco adicional de atingir accidentalmente a população civil. Por outro lado, a própria Alemanha realizou muitos ataques aéreos durante a Segunda Guerra Mundial.

Durante a campanha eleitoral de 1998 (BAUMANN; HELLMANN, 2010; SCHREER, 2013), o candidato Schröder encontrou-se com o presidente Clinton e disse que queria um mandato das Nações Unidas para que a Alemanha participasse das operações da OTAN na Guerra do Kosovo. A secretária de Estado americana Madeleine Albright rejeitou a condição, dizendo que as Nações Unidas eram incapazes de lidar com a situação. Mesmo sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Alemanha participou do uso da força das ações da OTAN. Foi a primeira vez que as tropas alemãs foram empregadas deliberadamente para usar a força desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Em 1999, o chanceler Schröder defendeu a participação alemã no conflito devido à responsabilidade histórica da Alemanha de prevenir assassinatos em massa, com todos os meios necessários. Na visão do chanceler, chegara o momento de a Alemanha se tornar um membro pleno da OTAN, com atuações sem reservas e assumindo “responsabilidade” como um aliado “normal” (no sentido de utilizar a força como instrumento de política externa).

No entanto, houve casos nos quais ficou evidente a limitada normalização da política externa alemã quanto ao emprego da força. De acordo com Kaim (2014), o debate da política de Berlim para o Afeganistão foi moldado pela discrepância entre a ambição por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a falta de habilidade política para lidar com operações militares contra insurgentes. O interesse alemão em disponibilizar tropas apenas para o Norte do Afeganistão, onde a insurgência era menor do que no Sul, foi visto como falta de solidariedade pelo Canadá, que possuía contingentes em Kandahar, província com mais conflitos armados. Conforme a *Special Edition of the Munich Security Report on German*

*Foreign and Security Policy* (MUNICH SECURITY CONFERENCE, 2020), a participação alemã da coalizão contra o Estado Islâmico foi limitada a serviços de suporte e a voos de reconhecimento; a Alemanha não realizou ataques aéreos na Síria, os quais foram realizados por Estados Unidos, França e Reino Unido, em resposta ao uso de armas químicas pelo regime de Assad; no Mali, a *Bundeswehr* se envolveu apenas em missões de treinamento de soldados malianos, sem envolvimento em operações de combate.

Já a normalização no sentido de agir conforme os próprios interesses alemães ficou evidente ao se comparar as políticas externas da Alemanha em relação às guerras do Afeganistão e do Iraque. Por um lado, Berlim (BURAS; LONGHURST, 2004) apoiou política e materialmente a campanha americana no Afeganistão. Por outro, a ênfase de Washington em ataques preventivos no Iraque (desconsiderando o multilateralismo e a consulta), juntamente com a determinação americana de expandir a Guerra contra o “Terror” (incluindo o “Eixo do Mal”), criaram um abismo entre as políticas dos Estados Unidos e da Alemanha. Ao invés de utilizar mecanismos multilaterais institucionais, Washington tomou decisões unilateralmente, para depois tentar formar a chamada *coalition of the willing*.

O multilateralismo (KRAHMANN, 2011) inclui um forte compromisso com a construção de instituições internacionais, a integração supranacional e a limitação do uso da força por meio de normas internacionais. Na perspectiva alemã, as intervenções militares ganham legitimidade quando há resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou aprovação por algum sistema regional de segurança coletiva. O aumento de organizações internacionais (MINGST, 2003) aptas para o uso da força permite que um Estado prefira uma organização em detrimento de outras. Os Estados Unidos preferem a OTAN (onde a decisão é consensual) às Nações Unidas (onde há poder de veto no Conselho de Segurança). A União Europeia desenvolveu a *European Security and Defense Policy* (ESDP) e a sua *rapid reaction force*, considerada um veículo para que os seus membros possam considerar a União Europeia no lugar da OTAN, não apenas para a implementação, mas também para a autorização de missões de paz.

Conforme Gowan (2013), a postura alemã de soluções diplomáticas também pode ser observada em suas prioridades durante a sua presidência do Conselho de Segurança em 2011, quais sejam: a situação no Afeganistão, as mudanças climáticas e as crianças em conflitos armados. Sobre o Afeganistão, a intenção era diferenciar as sanções impostas ao Talibã e à Al Qaeda, em meados de 2011, para facilitar contato com o Talibã. Além disso, a Alemanha queria revisar a *Assistance Mission in Afghanistan* das Nações Unidas (UNAMA), com a retirada de tropas. Acerca das mudanças climáticas, o objetivo não era “securitizar” o tema, mas focar

exclusivamente em questões de segurança que envolvem o clima, como o aumento do nível dos mares e a segurança alimentar.

Quanto ao problema de crianças em conflitos armados, buscou-se uma aproximação dos direitos humanos aos trabalhos do Conselho de Segurança. Uma tentativa de incluir novos temas na agenda do Conselho de Segurança teve também o objetivo de, aos poucos, mudar a sistemática de funcionamento do Conselho, que no futuro poderia culminar na mudança de sua composição de membros permanentes.

Os estudos acerca da política externa da Alemanha relacionada aos Estados Unidos e à França trabalham com o conceito de Atlanticismo, que posiciona Berlim num triângulo estratégico juntamente com Washington e Paris. Nesta estrutura, Alemanha e França conduzem a integração europeia, com o objetivo de crescimento econômico e superação das antigas animosidades. Berlim desempenha o papel de aliado dos Estados Unidos, o qual atuava como garantidor da segurança europeia, incluindo a segurança militar alemã (com exceção aos governos Trump, nos quais Washington abandonou o papel de *security provider* da Europa). De maneira geral, o Atlanticismo posiciona a Alemanha juntamente com outras economias ocidentais avançadas, as quais compartilham valores democráticos liberais (GASKARTH; OPPERMANN, 2021), sendo o conceito aplicado principalmente nas relações com os Estados Unidos (ASMUS; VONDRA, 2005; KLINKE, 2018).

A literatura sobre política externa alemã que trata das relações com Moscou foca na *Ostpolitik*, um termo criado para descrever a abordagem da Alemanha Ocidental em relação à União Soviética e outros países do Pacto de Varsóvia, iniciada pelo chanceler Willy Brandt em 1969 (FORSBERG, 2016). Trata-se de um conceito formulado pelo secretário político Egon Bahr, cuja ideia-chave era a mudança pela reaproximação (*Wandel durch Annäherung*). No contexto da Guerra Fria, o primeiro exemplo da *Ostpolitik* foi o engajamento com a União Soviética através da cooperação energética, incluindo o suprimento de gás por gasodutos. Ao mesmo tempo, a Alemanha Ocidental participou do regime de sanções do ocidente em relação a produtos tecnológicos para a União Soviética e seus aliados do bloco socialista.

Segundo Siddi (2016a), no contexto pós-Guerra Fria e pós-reunificação alemã, também há características da *Ostpolitik*. A cooperação energética foi uma das diretrizes da *Ostpolitik* alemã também em relação à Rússia, a qual também possuía um potencial para melhorar as relações entre a União Europeia e o Estado russo. Durante o segundo mandato da chanceler Merkel (2009-2013) (FORSBERG, 2016), o então ministro das relações exteriores Guido Westerwelle (FDP) defendeu uma abordagem de “mudança através do comércio” com a Rússia.

Ao mesmo tempo em que defendia uma maior inclusão da Rússia na comunidade internacional, Westerwelle criticava Moscou por apoiar o regime de Assad na Síria.

Com a violação do Direito Internacional pelo Kremlin na crise da Ucrânia, a Alemanha articulou sanções na União Europeia contra a Rússia. Entretanto, Berlim tentou conciliar as sanções com uma abordagem diplomática para a resolução da crise, buscando o engajamento de Moscou em temas mais amplos de segurança e economia, uma vez que a Rússia é considerada um fator essencial para a segurança europeia e global, além de ser um fundamental provedor de energia. Por isso, a *Ostpolitik* não foi abandonada totalmente e continuou moldando os objetivos da política externa alemã em relação à Rússia no longo prazo (SIDDI, 2016a), até a invasão em larga escala de tropas russas ao território ucraniano em 2022.

De acordo com Getmanchuk e Solodkyy (2018), a Alemanha tornou-se um mediador crucial entre Ucrânia e Rússia durante o conflito, empreendendo esforços decisivos para manter a unidade entre os aliados europeus em apoio à Ucrânia após a intervenção russa. A política externa alemã buscou defender o poder normativo da União Europeia como uma aliança de Estados baseada não somente em interesses, mas também em valores. No entanto, a visão ucraniana é de que a Alemanha não utilizou todo o seu potencial como líder.

Conforme Meister (2015), o conflito na Ucrânia ocorreu quando a política externa alemã se tornava mais proativa, não somente na Europa, mas também no restante do mundo, conforme sinalizavam discursos do presidente alemão Joachim Gauck, do ministro das relações exteriores Frank-Walter Steinmeier e da ministra da defesa Ursula von der Leyen na Conferência de Segurança de Munique, no início de 2014. A Alemanha deixou de ter uma inserção internacional caracterizada somente como potência econômica e passou a assumir mais responsabilidades no gerenciamento de crises e em missões de *peacekeeping* ao redor do globo. Numa perspectiva alemã, percebia-se algum declínio do poder americano combinado com o crescimento de um mundo multipolar e instável que demandaram mais responsabilidade da Alemanha na Europa e da União Europeia no mundo. Tal visão é alinhada ao interesse econômico alemão, o qual precisa de mercados estáveis e abertos, estado de direito e ordem internacional.

Ainda segundo Meister (2015), a Alemanha perdeu a confiança na liderança russa, especialmente com o declínio das relações entre Merkel e Putin, prejudicando as relações bilaterais. Com a crise da Ucrânia, constatou-se na política externa alemã que o Kremlin possuía interesses diferentes e não compartilhava dos mesmos valores. Berlim focava a sua política externa na proteção do Direito Internacional, de modo que a violação russa da soberania e da integridade territorial de outro Estado foi considerada inaceitável.

Diante da revisão de literatura apresentada, pode-se apresentar uma resposta prévia ao problema de pesquisa, qual seja: A política externa alemã do governo Merkel adotou o papel de mediação porque a Alemanha é uma potência civil em processo de normalização com responsabilidade com a segurança internacional. No entanto, tal resposta não explica a cadeia causal que ligam a variável independente X (potência civil) com a variável dependente Y (papel de mediação). Na relação “ $X \rightarrow Y$ ”, a seta (“ $\rightarrow$ ”) é, num sentido macro, a normalização com responsabilidade com a segurança internacional. Para uma explicação mais profunda e detalhada é preciso abrir a *black box* das causas. Logo, o objetivo geral desta tese é identificar as causas que teriam levado a política externa de Merkel a adotar o papel de mediação no conflito entre Rússia e Ucrânia, no marco temporal de 16/03/2014 (dia do referendo de anexação da Crimeia) até 08/12/2021 (último dia do governo Merkel). O primeiro objetivo específico é identificar os mecanismos causais que ligam X e Y. O segundo objetivo específico é verificar se os mecanismos causais identificados são condições causais necessárias para a ocorrência do fenômeno.

O presente estudo justifica-se por contribuir para uma literatura acerca de um fenômeno das relações internacionais, qual seja, os papéis exercidos por uma potência diante de dois países em conflito bélico. Primeiramente, pode-se questionar se isto é um fenômeno. Como se trata de um acontecimento internacional com imensa variação no tempo e no espaço, o conceito de fenômeno é aplicável, ainda mais pela existência de uma população de casos. Para quaisquer dois países em conflito, existem potências terceiras exercendo algum papel, mesmo que seja o *role of an isolate* (SAWICKA, 2023; WEHNER; THIES, 2021a).

Gerring (2004) apresentou algumas definições em um de seus artigos publicados na revista acadêmica *American Political Science Review*. Uma unidade de análise conota uma limitação espacial do fenômeno (Estado, pessoa, revolução, eleição, etc.). Um caso é um conjunto de observações de uma unidade de análise (variável dependente) durante um período delimitado no tempo, bem como das variáveis independentes (das causas). Logo, a observação é a identificação de variáveis (das independentes e da dependente). Com isso, depreende-se que para o fenômeno “revolução”, a França é uma unidade de análise e a revolução que ocorreu em território francês entre 1789 e 1799 é um caso, qual seja, a Revolução Francesa, que possui as suas próprias causas. Em síntese, um fenômeno é uma população de casos, os quais são recortes espaciais e temporais de um fenômeno, enquanto a unidade de análise é apenas o recorte espacial.

O fenômeno “papéis desempenhados por uma potência diante de países em conflito” possui uma vasta população de casos distribuídos em diferentes épocas e localizações

geográficas, vide os seguintes exemplos. Um pouco antes da eclosão da Guerra do Paraguai (7 de dezembro de 1864), Edward Thornton, representante diplomático inglês em Buenos Aires, ofereceu mediação entre Paraguai e Brasil. Durante o conflito, a Inglaterra exerceu o papel de provedora de empréstimos bancários para as potências da Tríplice Aliança (Brasil, Argentina e Uruguai), bem como de defensora da manutenção da independência uruguaia (DORATIOTO, 2002).

Quando a França e o Reino Unido estavam em conflito bélico com a Alemanha em 1940, no início da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos adoraram um papel de neutralidade, em conformidade com o *Neutrality Act* de 1935, que permaneceu em vigor até o ataque japonês a Pearl Harbor em 7 de dezembro de 1941, que culminou na entrada de Washington na guerra contra as potências do Eixo<sup>3</sup>.

Durante a Guerra das Malvinas, em 1982, os Estados Unidos assumiram o papel de provedor de suporte diplomático e material ao Reino Unido, bem como de sancionador de Buenos Aires. Nas palavras da argentinista Magdalena Lisińska (2019): “*on 30 April the American National Security Council made the decision to officially support Margaret Thatcher’s government, which involved increasing military and intelligence aid and joining sanctions against Argentina*” (p. 167). Em relação à Guerra do Iraque (2003), a política externa alemã adotou o papel de opositora da invasão americana ao território iraquiano, expressando seu compromisso com a diplomacia multilateral e com o Direito Internacional, bem como manifestando a sua postura anti-militarista. Juntamente com a Alemanha, tal postura crítica à Guerra do Iraque também foi manifestada por Rússia e França no Conselho de Segurança das Nações Unidas (BURAS; LONGHURST, 2004).

Cabem considerações sobre a escolha do caso e literatura sobre critérios de seleção. De acordo com Seawright e Gerring (2008), quanto à relevância teórica, metodológica e empírica, os casos podem ser classificados em: típico, diverso, extremo, desviante, influente, mais similar e mais diferente. Foge ao escopo da presente pesquisa mapear os casos, ao longo da história dos papéis desempenhados por potências diante de dois países em conflito. Logo, o critério para a escolha do caso não se enquadra como típico, diverso, extremo, desviante, mais similar ou mais diferente. A escolha da política externa alemã do governo Merkel em relação ao conflito entre Rússia e Ucrânia se enquadraria em caso influente. Ainda conforme Seawright e Gerring (2008), um caso influente é aquele que afeta o conjunto de uma população (ou amostra) de

---

<sup>3</sup> Mais precisamente, o papel de neutralidade da política externa americana diante da guerra na Europa foi abandonado quando Hitler declarou guerra aos Estados Unidos, 4 dias após ao ataque do Império do Japão à base americana no Havaí.

casos, sendo um exemplo de caso influente uma potência dentro de um continente ou região. Além disso, pode-se acrescentar também uma relevância intercontinental em se tratando da Alemanha.

Vários pontos fazem do caso alemão escolhido influente. Primeiramente, o contexto da guerra entre Rússia e Ucrânia é um tema marcante do primeiro quarto do século XXI. Trata-se de um assunto com repercussões históricas e globais, por ser o maior conflito bélico no continente europeu desde a Segunda Guerra Mundial, além do tema ter sido discutido diversas vezes em algumas das principais instituições do Sistema das Nações Unidas, como no Conselho de Segurança, na Assembleia Geral e na Corte Internacional de Justiça. O caso sobre os papéis exercidos pela política externa alemã possui significativa relevância para o cenário internacional.

A Alemanha é a 4<sup>a</sup> economia do mundo, a maior democracia da Europa, sendo o principal ator da União Europeia. No contexto europeu, os papéis da Alemanha são influentes: seja na geração de críticas, como da Polônia (que condenou, por exemplo, a rejeição germânica à adesão da Ucrânia na OTAN, para não desagravar a Rússia) (BOND; SPRINGFORD, 2022); seja na exigência de alguma coordenação, como ocorre com a França (a qual deve realizar consultas com a Alemanha em pautas diversas, como na agenda de defesa, em conformidade com o Tratado do Eliseu de 1963). A compreensão da atuação alemã no contexto mencionado também é fundamental para a política externa brasileira, que trabalha conjuntamente com Berlim em agendas amplas como a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Além disso, Berlim está entre os principais parceiros diplomáticos e comerciais do Brasil e da América Latina.

O entendimento das causas de um caso contribui para a compreensão das causas de um fenômeno. Ademais, teorias são elaboradas para explicar fenômenos e hipóteses são formuladas para testar a aplicação de teorias em casos concretos. Mesmo com a verificação de uma hipótese, uma teoria que a fundamenta não é declarada provada, uma vez que uma teoria não se prova, ela se mantém até eventual falsificação, pois não é possível estar o tempo todo no mundo inteiro para verificar se um fenômeno está ocorrendo ou não conforme prescreve uma dada teoria (POPPER, 2002). Logo, o estudo dos papéis adotados pela política externa do governo Merkel diante do conflito entre Moscou e Kiev pode lançar luz nas investigações sobre um fenômeno reiterado nas relações internacionais, os “papéis de uma potência diante de dois países em conflito bélico” (acima explicado), no sentido de aumento da compreensão das causas dos papéis escolhidos para serem desempenhados. Mesmo que o conceito de “papéis” não seja expressamente empregado na maioria das pesquisas sobre os referidos conflitos, o marco

teórico da *Role Theory* é aplicável às mencionadas pesquisas, reforçando a ideia de existência do fenômeno em tela, como opção ontológica (teoria do ser ou do que existe) e escolha epistemológica (teoria do conhecimento sobre o que existe) (HESSEN, 2003).

Baseada nas literaturas sobre *Role Theory*, política externa alemã e causalidade, a hipótese de pesquisa é que o *status* de potência civil levou ao papel de mediação do governo Merkel diante do conflito entre Rússia e Ucrânia devido a mecanismos causais (os quais não são suficientemente explicados pelos conceitos de normalização como potência e política de responsabilidade). Os mecanismos que formam a cadeia causal aqui sugerida são:

- Mecanismo Situacional (estrutural): A estrutura internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, na qual a Alemanha se localizava com o *status* de potência civil, sendo um país derrotado que buscou estabelecer relações com os vitoriosos Washington (Atlanticismo) e Moscou (*Ostpolitik*), sendo ambos *significant positive others* para Berlim. Isto é, o mecanismo situacional é refletido pelos dois polos de poder na estrutura bipolar.
- Mecanismo de Formação de Ação: A expectativa de que os Estados Unidos continuassem a exercer o papel de *security provider* (e não como *declining hegemon*) devido ao Atlanticismo, juntamente com a expectativa de que a Rússia continuasse a desempenhar o papel de *trade partner* (e não de *threat*), devido à *Ostpolitik*.
- Mecanismo Transformacional: Na Europa, a Alemanha desempenhou *os master roles* de *civilian european integrator* (que foca nas dimensões civis da integração) e *crises manager* (que visualizou o conflito entre Kiev e Moscou como crise e não como guerra), demonstrando deste modo a sua responsabilidade internacional, pela expectativa de continuar contando com a segurança provida pelos Estados Unidos e pela expectativa de que a Rússia não se tornasse uma ameaça. Levando, por fim, ao *mediator role* (um *auxiliary role* da política externa alemã).

Os métodos para os testes de hipótese são o *process tracing* e o *qualitative comparative analysis* (QCA). Enquanto o primeiro se destina a verificação dos mecanismos causais, o segundo é voltado à verificação dos mecanismos causais como condições necessárias para a ocorrência do fenômeno. Para tanto, haverá comparação entre os governos Merkel e Scholz, deixando claro que o objeto de estudo da presente pesquisa é a política externa de Merkel, de modo que a política externa de Scholz é incluída exclusivamente para a comparação exigida pelo método QCA para identificação de condições causais necessárias para a ocorrência do papel de mediação. Logo, é preciso comparar um caso positivo da ocorrência de mediação (Merkel) com um caso negativo (Scholz) para se identificar condições causais necessárias. Por

exemplo, se o mecanismo relativo à expectativa relacionado ao comportamento russo de *trade partner* estiver presente no caso Merkel e não no caso Scholz, depreende-se que possa ser uma condição necessária para o exercício do papel de mediação da política externa do governo Merkel.

Cabe uma crítica ao método que aplicam “mecanismos”, pois o referido conceito remete à ideia de transformação “mecânica” da realidade social, o que não ocorre de fato. Apesar de tal limitação, adota-se a abordagem que utiliza mecanismos pela contribuição à organização do raciocínio lógico envolvido na análise empírica, sendo útil para o teste da hipótese proposta com o método *process tracing* e compatível com o marco teórico da *Role Theory*. A aplicação de mecanismos é realizada com a consciência de que o conceito em tela deve ser flexibilizado na investigação de fenômenos em relações internacionais, conforme uma abordagem construtivista, no qual a estrutura molda e é moldada pelos agentes (ONUF, 2015; WENDT, 1992).

A presente tese está dividida da seguinte forma. O capítulo 1 trata da *Role Theory* em três aspectos, primeiramente apresentando o seu estado da arte, para na sequência discutir a sua aplicação no estudo de relações causais, contribuindo com a literatura do referido marco teórico, uma vez que esta não aborda expressamente a causalidade. O capítulo 1 ainda desenvolve um modelo de análise que concilia a *Role Theory* com os métodos *process tracing* e QCA, para a análise empírica e teste da hipótese. Inclusive, este é mais um ponto de originalidade da presente pesquisa, uma vez que nenhum texto da literatura citada e investigada propõe algum modelo semelhante. O capítulo 2 aborda o status alemão de potência civil e os mecanismos situacionais, com a análise de um histórico do Atlanticismo e da *Ostpolitik*. O capítulo 3 trata dos mecanismos de formação de ação (ou seja, as expectativas da Alemanha em relação aos papéis de Washington e Moscou), bem como explica os mecanismos transformacionais (os *master roles* da política externa alemã). O capítulo 4 compara os papéis exercidos nas políticas externas dos governos Merkel e Scholz em relação ao conflito entre Rússia e Ucrânia, quais sejam mediador e aliado de Kiev, respectivamente. Por fim, a conclusão retoma os principais achados do presente estudo e sugere pontos a serem investigados em futuras pesquisas.

## 1. ROLE THEORY

Wallace: *I can help you.*

Lorelei: *Why would you do that?*

Wallace: *Because I'd much rather be a good guy.*

Lorelei: *You're not just acting?*

Wallace: *Well, we both are. In the Theater of Life, I mean.*

Lorelei: *I suppose we are.*

Diálogo do filme *The man who knew too little.*

A *Role Theory* é originária da Sociologia e foi desenvolvida a partir da obra *Mind, Self, and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist* de autoria de George Herbert Mead (1936). A referida teoria foi introduzida na área de Análise de Política Externa (APE) com o trabalho seminal de Kalevi Holsti intitulado *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy* (1970). Décadas depois, entre 2010 e 2024, a teoria ganhou força e repercussão com os lançamentos de 18 livros da coleção *Role Theory and International Relations* da editora Routledge (ROUTLEDGE, 2024), uma das mais importantes do mundo na área acadêmica.

Diferentes enfoques são feitos nas obras da referida coleção. Stephen Walker, Akan Malici e Mark Schafer (2011) apresentam, de maneira geral, as contribuições da *Role Theory* para as complexidades existentes da análise de política externa. Há também autores que focam em estudos de caso em seus livros, com destaque para Cameron Thies (2013) que investiga a socialização dos Estados Unidos na ordem internacional, Sebastian Harnisch (2016) que examina o comportamento da política externa da China na ordem internacional e Monika Sawicka (2023) que analisa o ativismo internacional da política externa do Brasil. Outros casos também foram abordados com a teoria em tela: Rússia (STRYCHARZ, 2022), México (LOERA-GONZÁLEZ, 2023), Coreia do Sul (FLAMM, 2019), Paquistão (VANDAMME, 2022), Oriente Médio e Norte da África (AKBABA; ÖZDAMAR, 2019) e região do Ártico (ENGSTRAND, 2023). Pela mencionada editora, ainda não há um livro que interprete especificamente a política externa alemã a luz da *Role Theory* como marco teórico.

*Role Theory* (VANDAMME, 2022) é fundada na pressuposição de que atores são agentes sociais em parte definidos por suas interações com outros atores. Agentes sociais e estrutura mutuamente se constituem. Isto é, cada ação de um agente impacta em algum grau a estrutura, bem como fatores estruturais são incorporados nas ações dos agentes. Por um lado, se um ator social é moldado por interações, é a estrutura social que molda as possibilidades de

interação, e por consequência, molda o ator. Por outro lado, se um ator criativamente altera o padrão das interações, estas podem em última instância mudar a estrutura social. Assim, a *Role Theory* assume a circularidade e co-constituição dos processos sociais. Com isso, a existência de *roles* e seus processos de interação envolvem ego, alter, expectativas, *counter-roles*, identidade, socialização, entre outros conceitos.

*Role Theory* (BREUNING, 2011) proporciona uma conexão empírica entre agente e estruturas nas relações internacionais. Agentes, como autoridades atuando individualmente ou em grupo, são integrados em instituições sociais do Estado que representam como tomadores de decisão na política externa. As suas percepções do mundo são moldadas por instituições. Estes agentes percorrem estruturas do sistema internacional, que podem apresentar oportunidades e limitações. Em alguns momentos, agentes têm ampla oportunidade de influenciar e alterar estruturas do sistema internacional; em outros momentos, agentes são limitados até para moldar *roles* já existentes.

Na sociologia, *Role Theory* (BREUNING, 2023) enfatiza que a sociedade constrange a agência humana. Indivíduos são socializados para perceberem certos comportamentos como aceitáveis e agir dentro dos limites das regras e convenções sociais. Consequentemente, a *Role Theory* originalmente enfatizava o peso das estruturas sociais sobre o comportamento humano. Em contraste, a abordagem chamada “interacionalismo simbólico” confere grande ênfase à habilidade dos indivíduos de subverterem as convenções sociais, moldarem os seus papéis na sociedade, e com o tempo, modificarem a estrutura social. Enquanto a primeira geração de abordagens da *Role Theory* enfatizava a estrutura, a segunda geração conecta-se com o interacionalismo simbólico, conferindo peso à agência humana. A *Role Theory* da abordagem interacionalista simbólica (WEHNER; THIES, 2021b) enfatiza a capacidade do ator, em especial líderes no poder, de criar papéis para uma dada situação em diversos contextos sociais, bem como de estabelecer uma *role relationship* com outros. A referida abordagem considera que os atores possuem poder de agência e inteligência reflexiva em todos os contextos.

Uma das formas pelas quais uma teoria pode ser definida é como uma rede lógica de conceitos que possibilita a elaboração de explicações sobre a realidade (BOBBIO, 2004a). A *Role Theory* possui uma ampla rede de conceitos, os quais são instrumentos para análise e possibilitam interpretações detalhadas de dados empíricos, especialmente aqueles ligados às políticas externas dos países. Uma abordagem com poucos conceitos para descrever os comportamentos dos Estados, como amigo, rival e inimigo (WENDT, 1999), não reflete a complexidade existente nas políticas externas e nas relações internacionais. Por exemplo, na *Role Theory* existe o conceito de *partner role* (STRYCHARZ, 2022), o qual pode ser

combinado com várias outras ideias da abordagem, detalhando diversos aspectos potencialmente relevantes, como: o grau de continuidade do desempenho do papel de parceiro (*permanent role* ou *temporary role*); o grau de antiguidade de papel de parceiro (*new role* ou *old role*); o grau de atividade do papel de parceiro (*active role* ou *inactive role*), entre muitos outros.

Devido à riqueza conceitual da *Role Theory*, cabe uma apresentação de seus principais conceitos; no entanto, a revisão de literatura do marco teórico não trata da mera exposição de resumos de suas referências mais importantes. Por isso, juntamente com a explicação de cada conceito, há uma reflexão sobre possíveis aplicações dos mesmos ao objeto de estudo da presente pesquisa. O próximo tópico desdobra as ideias centrais do referido marco teórico, começando justamente pelo conceito que dá nome à teoria: *Roles*.

### 1.1. O estado da arte da *Role Theory*

Existem diferentes abordagens para explicar o conceito de papéis, que se enquadram no debate agência vs. estrutura. Conforme Nabers (2011), enquanto a perspectiva estruturalista sustenta que os *roles* refletem posições sociais, constituídas por normas sociais que trazem certas expectativas sobre o comportamento apropriado, na visão do interacionismo simbólico os agentes assumem, reproduzem e desempenham *roles* durante interações. Para Kaarbo e Cantir (2016), enquanto a perspectiva estruturalista examina como *roles* são distribuídos no sistema internacional e como os agentes são constrangidos por limitações estruturais, a abordagem do interacionismo simbólico considera que *roles* não são associados a posições sociais específicas. O foco desta última ótica é analisar como as expectativas que constituem *roles* emergem dentre das interações entre os atores, e como estes adotam e desempenham os *roles*.

Mesmo quando o foco recai na agência, a estrutura também possui a sua relevância para a análise. Na visão de Vandamme (2022), como *roles* são determinados e selecionados pelos agentes, e influenciados pela história do país, eles variam conforme a região. A consequência é que certos *roles* podem ser específicos de um país ou pequeno grupos de países, enquanto outros podem ser disseminados no sistema internacional. Além disso, *roles* podem sofrer pressões estruturais do sistema, de modo que estruturas específicas do sistema num dado ponto no tempo podem levar ao abandono ou redefinição de *roles*, bem como à emergência de novos *roles*.

Na abordagem do interacionismo simbólico há desdobramentos do conceito. Na perspectiva de Sawicka (2023), *roles* são comportamentos no ambiente internacional que

possuem um significado intersubjetivo compartilhado pelos atores que os desempenham, pelo ator que executa o *counter-role* e pelo ambiente, as audiências. Quando o comportamento é praticado, um *role* é desempenhado para cumprir o seu propósito, qual seja, o alcance dos objetivos do ator que o desempenha através de uma manifestação externa, a qual pode ser afirmativa de um autoentendimento ou o cumprimento de uma obrigação normativa atribuída ao ator pelo ambiente externo. *Roles* são parte de um fenômeno interacional, uma vez que cada *role* requer um *counter-role*, por exemplo: um líder precisa de seguidores, um construtor de coalizão precisa de membros, um mediador precisa de partes que aceitem a sua mediação. As audiências (os observadores da interação) destacam-se no framework interacional pela sua presença, a qual pode ser real ou imaginária, remota ou contemporânea.

Grossman, Schortgen e Friedrichs (2022) também concordam que *counter-roles* são um elemento crucial na *Role Theory* em sua versão interacional. Isto porque *roles* frequentemente necessitam de *complementary* ou *commensurate roles* que apoiam suas funções, bem como *counter-roles* que defendem o seu propósito. Deste modo, a existência de *roles* é um fenômeno interacional que confere relevância tanto às estruturas sociais quanto aos agentes.

Thies e Wehner (2023) apresentam uma definição resumida de *roles*, que seriam comportamentos baseados nas próprias concepções e nas expectativas dos outros atores acerca do que sejam comportamentos apropriados para o ator que os desempenha. No entanto, cabem algumas perguntas para uma maior compreensão do conceito: O que são próprias concepções? Expectativas de que outros atores? Apropriado de acordo com o quê? Começando pela primeira pergunta, a literatura apresenta explica as “próprias concepções” através do conceito de *role conception*.

*Role conception* é a percepção que um ator tem de si mesmo (ego) em face de outro ator (alter) para o desempenho de comportamentos. Trata-se de um conceito apropriado para análises sociais, porque considera o ego (o eu) em sua relação com o alter (o outro). A concepção de si próprio (*self-conception*) pode ser orientada ou dominada pelo ego (*ego-oriented/dominated*), bem como tal concepção pode ser orientada ou dominada pelo alter (*alter-oriented/dominated*), conforme o foco ou a direção conferida pelo ator (*ego-focused/driven* ou *alter-focused/driven*). Enquanto a parte do ego da *role conception* é também chamada de *I-part* (pelo foco no “eu” como sujeito), a parte do alter é intitulada *Me-part* (pelo foco no “eu” como objeto). Um exemplo de tal variação é demonstrado na frase coloquial “fulano tem um ego enorme”, o que indica uma concepção de si próprio focada predominantemente no eu como sujeito, conferindo pouca relevância ao outro para a execução de comportamentos.

É válido compreender a *role conception* como sendo próximo da ideia de identidade ou identidade social devido à dimensão relacional do conceito. A identidade (ou *I-part*) é construída por um processo de *self-identification* e, uma vez formada (*self-stabilization*), pode passar por mudanças, seja por escolha (*self-chosen*) ou pelas interações alter-ego (socialização). É útil a interpretação de que identidade possui diferentes camadas, sendo uma *thin* (mais passível de mudanças) e outra *deep/thick* (mais resistente a mudanças). A identidade influencia comportamentos porque cada ator busca, em certa medida, agir conforme ela, seja criando papéis (*role making*) ou agindo como se fosse adepto de determinado papel ( “*as if*” *role taking*).

Quando transportado para a análise de política externa, o conceito ganha uma qualificação adicional, denominando-se *national role conception* (NRC), tema do trabalho seminal de Holsti, cuja explicação é a seguinte:

“*A national role conception includes the policymakers' own definitions of the general kinds of decisions, commitments, rules and actions suitable to their state, and of the functions, if any, their state should perform on a continuing basis in the international system or in subordinate regional system*” (HOLSTI, 1970).

Portanto, depreende-se da explanação acima que a *national role conception* é definida por líderes e tomadores de decisão do Estado, para que as ações deste no sistema internacional. O que não significa que haja sempre consenso sobre qual deve ser a concepção nacional acerca dos papéis a serem desempenhados pelo Estado, uma vez que existem duas formas de contestação doméstica, quais sejam, *horizontal role contestation* e *vertical role contestation*, conceitos desenvolvidos por Juliet Kaarbo e Cristian Cantir (2016). Enquanto a contestação horizontal refere-se a questionamentos provenientes de atores de elites, a contestação vertical é aquela realizada por atores da sociedade em geral.

A *horizontal role contestation* demonstra divergências entre as elites de um país sobre os papéis a serem exercidos pelo Estado no cenário internacional. É possível que as discordâncias se manifestem por diversos espaços estatais de poder, por exemplo, entre executivo e legislativo, entre governo e oposição, entre partidos da base governista, entre ministérios de um mesmo gabinete ministerial, entre a primeira-ministra e assessoras, etc. Conforme a definição de elites (BOBBIO, 2004b), além dos grupos dirigentes da perspectiva de Gaetano Mosca, pode-se considerar elite também o empresariado (ou burguesia) de acordo

com uma visão marxista, ou até aqueles atores que mais se destacam em diferentes campos da sociedade, segundo a ótica de Pareto, o que incluiria como membros da elite, por exemplo, os grandes veículos da mídia e as principais universidades que influenciam em alguma medida as decisões governamentais numa intensidade acima da média da sociedade civil como um todo. Um diálogo com a teoria das elites contribuiria para a identificação dos atores que desempenham a *horizontal role contestation*, no entanto, a literatura da *Role Theory* carece de tal articulação teórica.

A *vertical role contestation* indica questionamentos de atores da sociedade e da opinião pública diante dos papéis adotados por elites estatais na condução da política externa de um Estado. Os atores sociais podem ser organizações não-governamentais (ONGs), sindicatos, movimentos sociais, pequena e média imprensa, a academia em geral, entre outros. O repertório de contestação é diverso, variando de manifestações de rua e contatos informais com políticos, até ações mais institucionalizadas, como participações de audiências públicas em espaços estatais de poder ou apresentações de documentos com demandas a órgãos de autoridades, como petições e abaixo-assinados. Não se trata de uma condição estática, uma vez que, conforme a abordagem pluralista, nas democracias há revezamentos de elites (BOBBIO, 2004c). E mesmo na perspectiva elitista de Robert Michels (2001), um integrante das massas populares ao ingressar em instâncias políticas muda o seu comportamento, de modo que as suas práticas se aproximam daquelas de outros membros de elites, distanciando-se das condutas de suas origens sociais<sup>4</sup>. Logo, um ator cuja trajetória se marcou originalmente como contestador de um status quo, pode se tornar um defensor do mesmo.

As contestações horizontal e vertical referem-se à *domestic role contestation*, ou seja, críticas endógenas (internas) aos papéis de um Estado definidos por governantes e membros de elites. No entanto, a contestação também pode ser exógena (externa), que ocorre de modo horizontal quando uma elite de um Estado questiona o comportamento de uma elite de outro Estado, ou de maneira diagonal, quando a opinião pública de um país critica a política externa de um outro país. A literatura da Ciência já aborda essas possibilidades. Em relação à contestação diagonal, Marisa von Bülow (2010), por meio do conceito *pathways to transnationality*, demonstrou como organizações da sociedade civil podem ter uma atuação além das fronteiras nacionais para influenciar o comportamento do Estado estrangeiro, uma vez

---

<sup>4</sup> Michels estudou como membros do partido social-democrata alemão, uma vez eleitos para o parlamento, começavam a se comportar de modo mais parecido com as elites políticas do que com as suas bases populares. Além disso, o referido teórico propôs a “Lei de Ferro das Oligarquias” ao observar que as organizações tendem a se oligarquizar: “Who says organization, says oligarchy” (MICHELS, 2001, p. 241).

que frequentemente atores sociais “*do not choose between a national versus a global level of collective action, but are present intermittently on both scales*” (p. 5). Em suma, a *role contestation* (em todas as suas modalidades (*Horizontal / Vertical / Diagonal / Endogenous / Exogenous*) desafia papéis já estabelecidos, ou em processo de validação, podendo acarretar a rejeição de determinado papel. Quando a contestação é de baixa intensidade ou quase inexistente, pelo menos internamente, ocorre *role consensus* (ou *national consensus*).

De acordo com a *Role Theory*, numa relação entre atores, ambos possuem expectativas sobre os papéis a serem desempenhados, havendo o conceito de *role expectation* para descrevê-las e explicá-las. Abordar expectativas não é uma novidade teórica, uma vez que o conceito já é utilizado na definição clássica de regimes internacionais de Stephen Krasner: “*Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations*” (KRASNER, 1982, destaque nosso). No entanto, a *Role Theory* é mais detalhista em sua análise da realidade empírica ao diferenciar a expectativa do “eu” e do “outro”, *ego-expectation* e *alter-expectation*, respectivamente. Apesar de ser uma diferenciação simples, para fins de precisão analítica é importante especificar quais atores têm e quais atores não têm as suas expectativas atendidas numa determinada relação.

Retomando a segunda pergunta para uma melhor compreensão da definição de *roles* apresentada por Thies e Wehner (2023): Expectativas de que outros atores são consideradas quando uma ator desempenha papéis? Aqueles que não são relevantes para uma interação específica são chamados de *generalized others*, compondo um público geral que não executa *role* nem *counter-role*, ou seja, trata-se de uma audiência que observa a relação entre atores. No outro extremo no espectro de relevância para a performance de papéis estão os *significant others*, os quais exercem o *counter-role* e são considerados significativos pelo ator que desempenha o *role*, de modo a contribuírem para a socialização e para a formação da identidade deste ator. Há também uma avaliação por parte do agente que classifica os “outros” como positivos ou negativos. Um *significant positive other* avalia favoravelmente a relação entre as partes (o “eu” e o “outro”), enquanto um *significant negative other* se opõe ao ator que desempenha o papel, e é contrário à relação existente entre os dois. Aqui os *significant positive other* são tratados como atores relevantes para a política externa de uma país, sem necessariamente representar um exemplo a ser seguido ou modelo de socialização.

A compreensão dos conceitos acima fica mais clara com exemplos empíricos. Um *significant positive other* para a Alemanha, ao executar um papel de integrador da Europa, seria a França, cujas elites avaliam positivamente a relação entre os dois países na União Europeia,

com poucas exceções, representadas por alguns grupos de oposição que questionam aprofundamentos da integração, como o partido *Rassemblement National*, liderado por Marine Le Pen e Jordan Bardella (BOND; SPRINGFORD, 2022). Por outro lado, um *significant negative other* de um país que exerce um *role* de exportador de produtos manufaturados seria um país que exercer um *counter-role* de exportador de matérias-primas, cujos atores internos estão insatisfeitos com a relação de dependência ou interdependência assimétrica. É o caso que culminou na Revolução Cubana, na qual os Estados Unidos se tornaram *significant negative other* de Cuba.

Dando continuidade com a terceira pergunta para o entendimento da definição de *roles* proposta por Thies e Wehner (2023): Comportamento deve ser adequado de acordo com o quê? A resposta envolve os conceitos de *role location process* e *status*. Enquanto o *role location process* situa os esforços do ator para conseguir um papel para si próprio diante do sistema internacional (FRIEDRICH, 2021), o *status* é “*a location within the ranked ordering of the social structure outlined by collective beliefs about valued attributes*” (SAWICKA, 2023, p. 30).

Infere-se dos referidos conceitos que há uma estratificação de Estados no sistema, com a estrutura internacional exercendo influência nos papéis que um ator pode almejar a desempenhar. Com isso, há papéis mais apropriados para aqueles que possuem mais poder e status no cenário, de modo que a agência não é absolutamente plena em sua performance de comportamentos, uma vez que cada ator se depara com constrangimentos estruturais. A relação com a audiência, *generalized others* e *significant other (positive/negative)* influenciam o *role location process*.

Alguns exemplos extremos contribuem para a compreensão do conceito acima. Não seria adequado para um Estado com poucos recursos de poder no que tange à população, território, PIB, desenvolvimento tecnológico e forças armadas procurar exercer um papel de Hegemon, devido às suas limitações estruturais e à não aceitação por parte dos demais membros do sistema internacional da performance de tal papel pelo referido Estado. O *role location process* de China e Estados Unidos abre a possibilidade de os dois países disputarem um papel de Hegemon, não sendo o mesmo possível entre Equador e Camboja, por razões óbvias. No entanto, a abordagem da *Role Theory* não busca trazer obviedades, mas sim, instrumentos aptos a proporcionar detalhamentos acerca do cenário internacional. Há também um aspecto interpretativo, de modo que alguns atores podem aceitar e considerar adequado o papel exercido por um Estado, enquanto outros não admitem tal comportamento. Enquanto o governo alemão da administração Scholz apoiou o papel de Israel de “combatente do terrorismo” na Faixa de

Gaza (SCHOLZ, 2023), a África do Sul contestou tal papel e visualizou um comportamento “genocida” (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2023).

No exemplo acima, percebe-se que os comportamentos possuem propósitos, que numa perspectiva funcional são chamados de *role function* (HARNISCH, 2012, p. 50), os quais são inúmeros. A literatura apresenta diversos *role fuctions*, entre eles: *Enemy, Rival, Friend, Leader, Mediator, Integrator, Cooperator, Coalition Builder, Partner, Paymaster, Hegemon, Imperialist, Security Provider, Rogue State, Socializer, Agenda-Setter Role, Role of the Competitor, Role of an Isolate, Global Leadership Role, Follower Role, Early Mover, Bridge, Balancer, Coalition Coordinator, Norm Diffusor, Responsible Global Player, Culturally Relevant Player, Economic Power, Facilitator, Interlocutor, Role Entrepreneur, Norm Entrepreneurs (Norm Entrepreneurs' Role in Development Cooperation), Revisionist Power, Status Quo Power, Civilian Power Role, Follower, Aggressor, Initiator, Promoter of International Law, Institution Builder, Non-Militarist Country, Contributor to Regional Cooperation, Role of Intermediary, (Non-)Interventionist Role, Pro-Cooperative Role, Peacekeeper Role*, entre incontáveis outros.

Muitos dos *role functions* acima podem ainda ser qualificados conforme a relação com um país, bloco ou objetivo específico, como *China's Rival* (WEHNER; THIES, 2021b), *Eurasia Integrator* (GROSSMAN, 2022) e *Liberation Supporter* (THIES; WEHNER, 2023). A negativa é outra forma de se definir uma função: *Non-Interventionist Role* (STRYCHARZ, 2022). Mais uma maneira de se definir a função é pelo seu alcance geográfico, como *Global Player* e *Regional Power*, bem como pelo grau de aceitação/contestação do cenário internacional atual: *Revisionist Power* e *Status Quo Power*. Até na posição de isolamento é identificado um comportamento próprio com função *Role of an Isolate* (SAWICKA, 2023; WEHNER; THIES, 2021b).

Cada Estado pode exercer diversos *role functions* ao mesmo tempo ou em momentos diferentes, sendo o conjunto chamado de *role set* ou *role repertoire*. Por exemplo, Sawicka (2023) identificou para a política externa brasileira os papéis de *integrator* na América do Sul e na América Latina, *donor* ou *cooperation partner for development* na África, *mediator* no Oriente Médio e *coalition-builder* do Sul-Global, durante o período 2003 a 2014 (os dois primeiros mandatos do presidente Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff). Strycharz (2022) visualizou os seguintes papéis da política externa russa entre Revolução Rosa na Geórgia (2003) e a Revolução Euromaidan na Ucrânia (2014): *partner of the West, internal developer, promoter of international anti-terrorist initiatives, mediator in the region, guarantor of regional order, promoter of the new security system in Europe, advocate of states'*

*sovereignty, supporter of threatened people (South Ossetians, Ukrainians) e defender of Russian compatriots.* Todos esses papéis tiveram diferentes intensidades ao longo dos anos, pois o *role set* é dinâmico, podendo um papel relevante durante alguns anos passar a ter uma importância reduzida durante um período, de modo que praticamente não tenha aplicação, caracterizando-se como um *dormant role, inactive role ou minor role*.

O *role set* não é necessariamente consistente, porque é possível que os comportamentos que o compõem não sejam coerentes entre si, uma vez que há contradições na política internacional em geral e nas políticas externas em específico. Quando há inconsistências ou conflitos nos comportamentos de um mesmo ator aplica-se o conceito de *role conflict*, desenvolvido inicialmente por Sebastian Harnisch (2011). Na situação de existência de desacordo entre papéis verifica-se um *inter-role conflict*. Por exemplo, a política externa brasileira adota os papéis de “defensor do meio ambiente” e de “potência agropecuária exportadora”, o que gera um potencial conflito inclusive entre as pastas do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e do Ministério da Agricultura e Pecuária, uma vez que a produção do *agribusiness* impacta no meio ambiente, e os limites de proteção ambiental tendem a ser discordantes entre as pastas.

O conflito também pode ocorrer dentro de um mesmo papel, caso no qual acontece um *intra-role conflict*, ou seja, a existência de incoerências internas decorrentes de expectativas conflitantes entre si a respeito de um mesmo papel, bem como pela *domestic role contestation* da NRC (VANDAMME, 2022, p. 19). Um exemplo de *intra-role conflict* relacionado a expectativas conflitantes ocorre com o *hegemon role* dos Estados Unidos o qual o Reino Unido espera que haja continuidade (para manutenção do status-quo da ordem internacional) e a Rússia espera uma descontinuidade (em favor de um mundo multipolar no qual Moscou seja um dos polos de poder). Como os conceitos da *Role Theory* são interconectados, enquanto Londres seria um *significant positive other* para Washington, Moscou seria um *significant negative other*. Já a *domestic role contestation* ocasionou um *intra-role conflict* para o papel da política externa de apoio a Israel mesmo diante das dezenas de milhares de mortes na Faixa de Gaza, com muitos protestos da sociedade civil da Alemanha (DW, 2023).

De acordo com Nabers (2011, p. 76-77), o *role conflict* pode derivar da *role ambiguity* (quando a especificidade de uma norma é baixa), da *role discontinuity* (quando diferentes contextos sequenciais requerem papéis desconexos), *role overload* (quanto existem muitas *role expectations*). Apesar de o citado autor não exemplificar com dados empíricos, depreende-se que um exemplo de *role ambiguity* poderia ser um papel vago como o de *promoter of international law*, o que é muito amplo e um país que se coloca neste papel, como a Alemanha,

acaba entrando em contradição ao apoiar o uso da força de Israel em território palestino mesmo sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Infere-se que o *role discontinuity* possa ser exemplificada pela política externa alemã, que, durante a busca de uma transição energética (*role of green energy promoter*), se deparou com uma situação na qual precisou recorrer ao carvão para substituir as importações de gás natural russo (*sanction role*). Deduz-se que um caso empírico da *role overload* seria o da política externa brasileira, que se sobrecarrega de papéis gerando muitas expectativas diferentes não atendidas, desde um mediador fracassado no Oriente Médio até um integrador sul-americano que não consegue avançar nos processos de integração regional.

De qualquer forma, há soluções para *role conflicts* pelo menos de três formas, quais sejam: o ator pode se comunicar com outros para alterar as suas expectativas; o ator pode refletir sobre a sua posição e mudar a sua própria *role conception*; e o ator pode temporariamente ajustar o seus comportamentos (*role adjustment*) às expectativas dos outros (NABERS, 2011, p. 77). Quando não solucionados, há pelo menos a possibilidade de redução dos *role conflicts* por meio de quatro mecanismos: *Compartmentalization of Roles* (fazer uma fusão de papéis conflituosos para moderar o *role conflict*); *Attention Deployment* (escolher qual papel defender para validação no contexto internacional); *Change in Beliefs* (questionar a legitimidade das *role expectations*); *Imposition or Denial* (ignorar eventual incompatibilidade ao mesmo tempo em que se adota um outro papel em substituição daquele conflituoso) (FRIEDRICH, 2021, p. 38-39).

Nem todos os papéis desempenhados por um ator possuem a mesma relevância no *role set*. Quando um Estado exerce com proeminência determinado um papel principal, este é chamado de *master role*, enquanto os comportamentos coadjuvantes são denominados *auxiliary roles*. A analogia teatral e cinematográfica está mais uma vez em tela, com papel principal e papéis coadjuvantes. Nas palavras de Sá Guimarães: “*Any social actor produces many roles that eventually comprise one's role repertoire. In any role set, some roles tend to be dominant while others are auxiliaries, dormant or inactive. [...] master roles are dominant roles*” (DE SÁ GUIMARÃES, 2020). Depreende-se da citação acima que um *master role* é ativo e, entre os *auxiliary roles*, alguns são ativos e outros inativos (dormentes), variando conforme o contexto.

O papel de liderança é um exemplo de *master role* geralmente composto por vários *auxiliary roles*, como *initiator*, *agenda-setter*, *mediator*, entre outros (DE SÁ GUIMARÃES, 2020). Novamente casos empíricos são úteis para a compreensão do arcabouço conceitual. Cabe a interpretação dos fatos relativos à União Europeia em que a Alemanha exerce *crises manager*

*master role* durante as crises do Euro e do Brexit, nas quais Berlim buscou soluções para que o processo de integração continental não desmoronasse (BULMER; PATERSON, 2013; OPPERMANN, 2018); e o de *initiator auxiliary role* ao propor o *European Sky Shield Initiative* (ESSI), com um esquadrão de mísseis antiaéreos (*Flugabwehrraketengeschwader*), a qual contou com a oposição de França e Polônia (BOSEN, 2023).

Os papéis não são perenes ou estáticos, pois mudanças podem acontecer diante da complexidade das relações internacionais, sendo o *role change* o conceito da *Role Theory* para explicar tais variações. O oposto (ou seja, a permanência) é designada pela expressão *role continuity*, e o meio termo entre estas duas situações é chamado de *role adjustment*. Harnisch, Frank e Maull (2011) explicaram os degraus (*role adaptation*, *role learning* e *role transformation*), as dimensões e os mecanismos de *role change* na política externa, podendo os fatores de mudança ser internos, externos ou uma combinação de ambos. Posteriormente, Harnisch (2012) desenvolveu o conceito de papéis especificamente em relação às dimensões de *role learning* (o segundo degrau da *role change*). Feliciano de Sá de Guimarães (2020) explorou a ideia de *role transition*, no entanto, especificamente acerca de *master roles*. E a ocorrência de uma mudança mais abrupta é conceituada por Thies e Wehner (2023) como *role shock*, a qual também pode de ser causada por fatores internos, externos ou por ambos.

De acordo com Harnisch, Frank e Maull (2011), a *role adaptation*, primeiro degrau de *role change*, ocorre quando há mudança nos instrumentos e estratégias da política externa, mantidos seus objetivos (primeira dimensão da *role change*). O *role learning*, segundo degrau da *role change*, acontece no momento da alteração dos objetivos da política externa (segunda dimensão da *role change*). A *role transformation*, terceiro degrau da *role change*, ocorre quando há mudança de identidade do ator e, consequentemente, dos interesses perseguidos na política (terceira dimensão da *role change*). Os mecanismos da *role change* são a socialização via influência social (para *role adaptation*), a socialização via persuasão normativa (para *role learning*) e a socialização via internacionalização (para *role transformation*).

A aplicação dos conceitos acima pode ser feita também de modo normativo, ou seja, indicando o que o ator deveria fazer diante de determinado cenário político. Por exemplo, com as operações militares israelenses na Faixa de Gaza, que levaram a África do Sul a acusar Israel na CIJ de cometer genocídio contra o povo palestino, a Alemanha poderia ter modificado a sua política externa, pelo menos na primeira dimensão: *role adaptation*. Isto é, o objetivo da política externa alemã de defender a existência do Estado de Israel estaria mantido; o que mudaria seriam os instrumentos e as estratégias, como a priorização de instrumentos diplomáticos ao invés de militares, bem como a opção pela estratégia de fornecer armamentos bélicos para

defesa não para o ataque. Tal mudança ocorreria via socialização, caso a Berlim cedesse às pressões internacionais, como a de ser acusada pela Nicarágua na CIJ de descumprir obrigações de prevenir o genocídio nos territórios palestinos (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2024), além da *role domestic contestation* exercida por advogados representando palestinos na Alemanha, os quais acusaram Scholz de ser cúmplice de genocídio em Gaza (AL JAZEERA, 2024).

Cabe a interpretação de que um caso empírico de *role learning* é o da República Árabe do Egito durante o mandato de Anwar Sadat (1970-1981). No ano de 1977, Cairo mudou um objetivo de sua política externa: passou a reconhecer o Estado de Israel, deixando de combatê-lo. Isto aconteceu sem que houvesse mudança na identidade egípcia, porque o governo Sadat continuava, em certa medida, o nacionalismo de Nasser. O que levou à mudança nos objetivos da política externa egípcia foi a pressão internacional, principalmente a vinda de Israel, que ocupava a península do Sinai, a qual foi devolvida ao Egito após o reconhecimento do Estado israelense.

Um exemplo de *role transformation* ocorreu com a Alemanha após o fim da Segunda Guerra Mundial, uma vez que a identidade nazista do Terceiro Reich foi abandonada, dando lugar à democrática República Federal da Alemanha (RFA) e à socialista República Democrática Alemã (RDA). Com a mudança na identidade, os objetivos de expansionismo nazista foram substituídos por política externas voltadas para a diplomacia. As Alemanhas Ocidental e Oriental também investiam muito em material bélico, no entanto, os gastos militares eram voltados principalmente para a defesa. A apesar de a RDA também ser ditatorial, ela não possuía nenhum objetivo racista na sua política externa, diferentemente do regime de Hitler.

Conforme Harnisch (2012), o *role learning* pode ser demonstrado em três dimensões. Na primeira, a mudança entre o “*I*” e “*Me*” divide o papel, de modo a contemplar o comportamento *role-taking*, e o grau que estes papéis são institucionalizados e obrigatórios. Deste modo, *role learning* pode primeiro envolver uma mudança dramática a partir de um *ego-dominated role* no qual o “*I*” rejeita obrigações sociais e reconstrói a si próprio acima das obrigações da sociedade, para um sentido *alter-oriented*. Ou *role learning* pode consistir na mudança de um *alter-dominated role set* para um *ego-dominated role set*.

Numa segunda dimensão, *role learning* pode ser construído como uma variação do escopo das experiências *role taking*, que podem mudar de poucos *significant others* para um ou mais *generalized other*. Na terceira dimensão, o aprendizado implica a mudança de um papel altamente internalizado (institucionalizado), onde o compromisso é forte em direção a um *role*

*set* no qual o compromisso é baixo, ou vice-versa (mudança de um compromisso forte para um que seja fraco).

Em suma, *role learning* (HARNISCH, 2012) refere-se a uma mudança em três dimensões: *ego* vs. *alter*, *significant* vs. *generalized*, *strong* vs. *weak internalization* para habilitar um ator a assumir novas práticas que constituam um novo papel. Esta conceituação enfatiza mudanças graduais na estrutura social internacional ao invés de focar em reviravoltas profundas, como ir da anarquia para a hierarquia. O próprio Harnisch apresenta alguns exemplos hipotéticos e empíricos. A primeira dimensão seria o caso dos Estados Unidos durante a Guerra do Iraque, pois a decisão de invasão foi uma manifestação de um *ego-dominated role*, em contraposição a um *alter-oriented role* se considerasse as normas para o uso da força das Nações Unidas. A segunda dimensão é exemplificada pela emergência da China, a qual adquiriu novas responsabilidades como *stakeholder* no cenário internacional, como ocorreu especificamente em sua participação na missão humanitária no Sudão, na qual a União Africana se tornou um novo *significant other* para a política externa chinesa. A internalização forte de um papel (terceira dimensão) seria o caso da Alemanha que passou a “normalizar” o seu papel de potência, de modo que além da sua atuação civil, a responsabilidade na área militar entrava em cena, incluindo o emprego de suas forças armadas em diferentes missões das Nações Unidas, ou de outro sistema de segurança coletivo (como a OTAN), conforme decisão do Tribunal Federal Constitucional alemão.

Há outro conceito para descrever mudanças, mais especificamente nos papéis principais: *master role transition*. Feliciano de Sá Guimarães (2020) desenvolveu um modelo para explicar o referido conceito com foco no contexto das potências regionais. Ele argumenta que a interação entre um Estado com preponderância material e um Estado pequeno pode produzir *master role transitions* e *role learning* dentro do *role set* da potência regional, sem uma mudança correspondente nas estruturas materiais e sociais da região. Como o citado modelo comprehende a *master role transition* sem modificação material nem estrutural, a mudança seria muito mais voltada para uma questão de agência ao invés de estrutura, enquadrando-se tal conceituação na abordagem do interacionalismo simbólico explicado no início do presente capítulo.

Sá Guimarães (2020) explica concretamente a *role master transition* com o exemplo empírico da crise do gás entre Brasil e Bolívia nos anos de 2006-2007. Partindo do pressuposto que o Brasil exercia um *master role* de líder natural, devido aos seus recursos geopolíticos de poder (PIB, território, população, etc), o referido autor considerou que a Bolívia (enquanto pequena potência) realizou um *altercasting*, isto é, projetou no Brasil um papel de “vizinho imperialista”. Durante o governo boliviano de Evo Morales nacionalizou refinarias da Petrobrás

(principal empresa exploradora do gás boliviano) e demandou a revisão do preço do gás vendido ao Brasil, alegando exploração por parte do vizinho mais poderoso. Para resolver a crise e evitar a imagem de imperialista, Brasília acatou as demandas bolivianas alterando o seu *master role* para *paymaster*, de modo que o gás boliviano vendido para o Brasil aumentou de preço e La Paz não sofreu retaliações por nacionalizar refinarias brasileiras.

Nem sempre a pequena potência consegue influenciar uma *master role transition* de uma potência regional. No caso da crise da operação Boleas entre África do Sul e Lesoto em 1998, o Estado sul-africano continuou a desempenhar o *master role* de líder coercitivo. Boleas foi uma operação militar da África do Sul em Lesoto com o objetivo alegado de restaurar a democracia e a estabilidade política no país. Apesar da elevada interdependência entre os dois países e da existência de forças políticas na África do Sul favoráveis ao Lesoto, os líderes deste país não conseguiram mudar o *master role* coercitivo sul-africano pela dificuldade de realizar uma estratégia de *altercasting*, devido à alta fragmentação política no país (DE SÁ GUIMARÃES, 2020).

As mudanças de papéis também podem ocorrer de maneira mais abrupta com o *role shock*. Thies e Wehner (2023) argumentam que choques políticos induzem *role shocks*, de modo a requerer que agentes atuem em nome do Estado para manter, modificar ou selecionar novos papéis para desempenhar. Vários fatores contribuem para o aumento ou a diminuição dos *role shocks*. A compreensão dos fatores inclui saber: Se o papel é relevante para um status ou um *auxiliary role*; há quanto tempo o ator desempenha o papel; o número de outros papéis substitutos disponíveis no *role set* do Estado; as capacidades materiais estatais; o nível de integração do Estado no sistema internacional; o grau de apoio de atores sociais ao papel. *Role shock* pode variar conforme o nível de integração do Estado no sistema regional ou internacional se os choques políticos emanam do ambiente externo. Pária, *rogue* (vilão) ou simplesmente atores isolados podem ser aptos a resistir choques políticos sobre os seus papéis porque possuem poucas consequências adicionais ao manterem os seus respectivos comportamentos.

Thies e Wehner (2023) também exemplificam empiricamente o conceito que desenvolveram. A derrota na Guerra das Malvinas e o fim da ditadura militar desencadearam choques políticos que resultaram num *role shock* na Argentina. Antes dos choques, Buenos Aires desempenhava papéis como de ator autoritário, rival do Reino Unido, de rival do Chile, de competidor do Brasil numa disputa pela hegemonia na América do Sul (a Argentina tinha a aspiração de exercer um *master role* de hegemon regional). Com *role shock* da democratização, a política externa argentina abandonou os papéis de rival, bem como a disputa com Brasília

acerca da hegemonia sul-americana. Além disso, a Argentina passou a ter um novo *role set* ao exercer papéis de ator democrático e de segunda potência regional na América do Sul, acompanhados de *auxiliary roles* como o de ator não-alinhado e de promotor dos direitos humanos em instituições multilaterais (THIES; WEHNER, 2023).

O objetivo do presente tópico foi explicar o estado da arte da *Role Theory*. Trata-se de uma seção da tese orientada à teoria; logo, os exemplos empíricos apresentados são apenas instrumentais e acessórios para a compreensão do arcabouço teórico, não sendo, portanto, restritos ao objeto de estudo nem à política externa alemã de modo geral. A explanação obedece à ordem lógica da rede de conceitos existente na teoria. O contrário ocorrerá nos capítulos empíricos, pois são orientados aos dados referentes ao objeto de estudo, logo, nestes, os conceitos é que são acessórios e instrumentais para a compreensão da realidade empírica. Portanto, nos capítulos não teóricos, a explicação obedece a ordem cronológica dos fatos dentro de cada tópico abordado. Em seguida, o próximo tópico aborda a aplicabilidade da *Role Theory* em pesquisas com objetivos voltados à causalidade.

## 1.2. *Role Theory* e Relações Causais

É possível aplicar a *Role Theory* em estudos de relações causais, embora alguns autores enfatizem a utilização da referida teoria em pesquisas que adotam análise de conteúdo (BREUNING, 2023), a qual não foi criada com o objetivo de identificar causas da ocorrência de fenômenos, mas sim, de “sintetizar e compreender o conteúdo dos argumentos” (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016, p. 174). No entanto, cabe a interpretação de que autores da *Role Theory* reconhecem a existência de relações causais na referida abordagem teórica devido à utilização de expressões para estabelecer a relação entre determinados conceitos. A riqueza acadêmica e a flexibilidade literária levam diferentes pesquisadores a utilizarem termos variados para afirmar que “A é uma causa B”, com plena ciência de que os fenômenos sociais são multicausais (logo, “A” não seria a única causa de “B”). Por meio de uma leitura atenta dos textos da *Role Theory* verificam-se palavras e expressões como: “*causes*”, “*causal*”, “*condition*”, “*consequence*”, “*outcome*”, “*induced*”, “*results in*”, “*lead to*”, “*trigger*”, “*determines*” e “*mechanism*”, entre outras. Por exemplo, se “*A determines B*”, “A” causa “B”; se “*A can trigger B*”, “A” pode ser uma causa de “B”; se “*B is a consequence of A*”, “A” é uma causa de “B”; e assim por diante.

Antes de desdobrar as relações causais identificadas na *Role Theory* é importante dialogar com a literatura sobre causalidade nas ciências sociais, tanto na tradição quantitativa

como na tradição qualitativa. Na pesquisa quantitativa, a causalidade é verificada com a análise de um potencial impacto de uma variável independente X (causa) numa variável dependente Y (efeito ou consequência). Geralmente, isto é feito com um teste de hipótese por meio de uma regressão bivariada com dados experimentais ou com uma regressão multivariada com dados observacionais. Já na pesquisa qualitativa, o teste de hipótese de uma relação causal ocorre através da análise de potenciais condições causais para um dado resultado investigado. Para tanto, verifica-se relações de suficiência e necessidade, pois as condições causais podem ser suficientes ou necessárias para a ocorrência de um fenômeno em casos específicos. Cabe a interpretação de que os conceitos de variável independente e variável dependente (na tradição quantitativa) são equivalentes aos conceitos de condição causal e resultado (na tradição qualitativa), respectivamente.

Dependendo do autor, a identificação de uma relação causal segue critérios diferentes. Conforme Punch, os quatro critérios para verificar uma causalidade são: “*1) The variables X and Y must be related. 2) A time order between the variables must be demonstrated, with the cause X preceding the effect Y. 3) There must be a plausible theory showing the links by which the variables are causally related: that is, the missing links which bring about the causal connection must be specified. 4) Plausible rival hypotheses to the preferred causal one must be eliminated*” (PUNCH, 2005, p. 49). Já de acordo com Kellstedt e Whitten os quatro critérios são: “*1) Existe algum mecanismo causal crível que conecta X a Y? 2) Podemos eliminar a possibilidade de Y causar X? 3) Existe alguma covariação entre X e Y? 4) Controlamos por todas as variáveis Z possíveis que podem causar uma relação espúria X e Y?*” (KELLSTEDT; WHITTEN, 2013, p. 75).

Enquanto o primeiro critério de Punch apenas menciona necessidade de uma relação entre a variável independente e a variável dependente, Kellstedt e Whitten vão além, indicando a relevância da identificação de um fator de causalidade entre as variáveis. O segundo critério de Kellstedt e Whitten foca na eliminação de uma possível inversão de causa e efeito entre X e Y, ao passo que, de certa forma, Punch apresenta uma solução que garanta tal eliminação em seu segundo critério, qual seja, uma ordem cronológica: a causa (X) precisa ocorrer antes da consequência (Y). O terceiro critério de Punch se aproxima do primeiro critério de Kellstedt e Whitten, acrescentando a relevância de uma teoria que sugira uma causalidade entre as variáveis. Já o terceiro critério de Kellstedt e Whitten chama atenção para a possibilidade de X não causar Y, mas sim, ambas variáveis serem causadas por uma terceira variável. Por fim, o quarto critério de Kellstedt e Whitten enfatiza a necessidade de controlar outras variáveis para se alcançar significativa certeza de que X causa Y, o que é dito no quarto critério de Punch com

outras palavras, ou seja, a eliminação de hipóteses rivais de que a variável independente X causa a variável independente Y.

Na tradição qualitativa, quando o desenho de pesquisa é experimental, o teste de hipótese para se aferir a causalidade pode ser feito por meio de uma regressão bivariada com dados experimentais. Num experimento de *survey*, por exemplo, há distribuição aleatória dos entrevistados nos grupos de tratamento e de controle para se testar o impacto de uma variável independente numa variável dependente. O grupo de tratamento recebe o estímulo, isto é, a variável independente e o grupo de controle não recebe. A distribuição aleatória faz com que a única diferença entre os grupos seja o estímulo recebido pelo grupo de tratamento. Caso o impacto da variável independente investigada tenha significância estatística, pode-se afirmar que ela causa a variável dependente. Caso contrário, prevalece a hipótese nula, a qual prevê a ausência de relação causal entre as variáveis estudadas.

Nas Ciências Sociais, diversos exemplos de desenhos de pesquisa com regressão multivariada ou de experimentos com regressão bivariada são da Ciência Política, vide diversas publicações da *American Political Science Review* e do *American Journal of Political Science*. Segundo Kira Sanbonmatsu (2002), os eleitores podem utilizar o gênero como atalho, num contexto de baixa informação. Para analisar o estereótipo de gênero, acadêmicos geralmente utilizam experimentos nos quais o estímulo (a mudança de gênero) é feito para um grupo de tratamento e não para o grupo de controle (*between-subject experiment*). Os participantes são solicitados para avaliar um único candidato, com base numa biografia ou num breve discurso. Para um grupo há um candidato, e para o outro há uma candidata. Esses estudos têm demonstrado que as pessoas avaliam o “mesmo candidato” de maneira diferente somente por causa do gênero. Mulheres são vistas como mais capazes de lidar com cuidado com os pobres e na luta por direitos femininos. Homens são tidos como mais habilidosos nas questões de segurança, defesa e política externa. Pesquisadores não alcançaram um consenso se o estereótipo de gênero afeta o comportamento eleitoral. Há argumentos que as posições sobre temas (*issue positions*) possuem grande papel na decisão num homem ou numa mulher, devido ao estereótipo de gênero.

Num estudo sobre a mensuração da compra de voto, para reduzir o efeito da *Social Desirability Bias*<sup>5</sup>, Gonzalez-Ocantos *et al.* (2012) empregou uma técnica conhecida *List Experiment*. A amostra de respondentes do *survey* de seu estudo foi dividida aleatoriamente em duas metades: grupo de tratamento e grupo de controle. Para os dois grupos foram mostrados

---

<sup>5</sup> Trata-se de um viés do entrevistado responder aquilo que seria mais desejável para os ouvintes da resposta.

cartões com atividades típicas de campanha, tais como: “os candidatos visitaram a sua casa”, “tiveram anúncios na televisão”, “colocaram pôster no seu bairro” e “incentivaram você a votar neles”. Foi perguntado aos respondentes quantas (e não quais) atividades listadas foram executadas por candidatos ou ativistas durante a última campanha eleitoral. Para o grupo de tratamento foi incluída a atividade “entrega de um presente ou a realização de um favor”. Como se perguntou quantas e não quais atividades foram realizadas por partidos políticos, houve um alto grau de anonimato para os respondentes e que reduz o efeito de *Social Desirability Bias*. Para estimar a quantidade de respondentes que receberam favores ou presentes, foi comparada a média de itens indicados pelos respondentes de cada grupo no *List Experiment*. Se não houvesse compra de votos, não haveria diferença na quantidade de itens relatados pelos respondentes, em média.

A compreensão da regressão multivariada fica mais fácil a partir do entendimento da análise tabular. Conforme Kellstedt e Whitten (2013), uma análise tabular com dados observacionais pode ser utilizada para verificar, por exemplo, se há uma relação entre gênero (variável independente – X) e o voto nas eleições presidenciais dos Estados Unidos de 2008 (variável dependente – Y), ou seja, uma a hipótese de que existe relação entre o gênero e o voto. Do total de 3189 respondentes da pesquisa, 1755 escolheram Obama e 1434 optaram por McCain. Logo, o candidato do Partido Democrata teve 55% das intenções de voto, e o candidato do Partido Republicano 45%. No caso, a hipótese nula é a de que não há relação entre gênero e o voto no presidenciável, de modo que 45% das mulheres optariam votar em McCain e 55% em Obama. Com isso, o Esperado (E) é que 955,5 mulheres votassem no democrata e 814,5 votassem no republicano. Entretanto, o Observado (O), entre as mulheres, foi 1058 votos em Obama e 752 votos em McCain.

Mas como saber se a diferença entre o resultado Esperado (E) e o Observado (O) é grande o suficiente para rejeitar a hipótese nula? Primeiramente, é necessário controlar outras variáveis que podem influenciar o voto, como classe, renda, raça, região do país, escolaridade, idade, entre outras, de modo a transformar a análise tabular numa regressão multivariada. Em segundo lugar, é preciso verificar na literatura correspondente o percentual de diferença entre os grupos de tratamento e controle para se aferir causalidade, pois 10% de diferença é muito em Ciência Política, mas pouco em Economia e quase nada em Biologia.

O modelo de regressão multivariado é dado por:  $Y_i = \alpha + \beta_1 X_i + \beta_2 Z_i + u_i$ , onde: “o coeficiente  $\beta_1$  representa mais do que o efeito de  $X$  em  $Y$ ; em um modelo de regressão multivariado, ele representa o efeito de  $X$  em  $Y$  enquanto controlamos pelo efeito de  $Z$ . Simultaneamente, o coeficiente  $\beta_2$  representa o efeito de  $Z$  em  $Y$  enquanto controlamos pelo

efeito de  $X$ ” (KELLSTEDT; WHITTEN, 2013 p. 221, destaque do original). Há também o termo de erro ( $u_i$ ), o qual indica que os valores das variáveis presentes no modelo não correspondem perfeitamente à realidade (mais um ponto no qual fica evidente que a ciência não busca estabelecer a verdade, e sim uma tentativa de explicação fundamentada com empirismo-lógico). É justamente o termo de erro ( $u_i$ ) que diferencia a equação da regressão multivariada da equação da reta na matemática, pois a reta da regressão num gráfico de dispersão indica qual seria a relação entre  $X$  e  $Y$  se fosse uma relação linear, com plena ciência de que não é linear, senão todos os pontos do gráfico estariam encima da reta (tornando desnecessário o termo de erro).

A lógica probabilística com técnicas estatísticas avalia a magnitude do efeito causal de  $X$  em  $Y$ , ou o degrau em que a presença de  $X$  aumenta a probabilidade de  $Y$  numa população, logo, estes estudos tendem a incluir um número grande de casos do fenômeno abordado. Tal metodologia quantitativa de pesquisa voltada às Ciências Sociais é chamada de KKV devido ao trabalho de King, Keohane e Verba. Já os estudos comparativos (*cross-cases*) objetivam avaliar as condições necessárias e suficientes para a produção de um resultado  $Y$  (geralmente numa quantidade pequena ou média de casos, de 2 a 20), utilizando técnicas como a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). As pesquisas focadas num único estudo de caso (*within-case*) visam detectar a cadeia de transmissão das forças causais para explicar o resultado investigado de modo mais detalhado e aprofundado, podendo aplicar a técnica de *process-tracing* (BEACH; PEDERSEN, 2013).

Beach e Pedersen (2013) explicaram a diferença entre as investigações causais quantitativas e qualitativas com analogias. De acordo com os referidos autores, a abordagem de KKV se assemelha à área médica na qual há experimentos que envolvem um tratamento a um grupo de pacientes que recebem uma medicação, enquanto o grupo de controle recebe o placebo. Por outro lado, a abordagem qualitativa seria análoga a um julgamento num tribunal, onde se avalia o grau de confiança na existência de uma ligação causal entre  $X$  e  $Y$ , baseada em muitas diferentes formas de evidência coletadas para o teste da hipótese causal. Um pedaço de evidência pode ser suficiente para inferir que ao menos parte da hipótese é verificada.

Bennett e Checkel (2015) fizeram uma analogia parecida ao comparar a inferência causal na pesquisa qualitativa ao trabalho de um detetive, que envolve analisar eventos antecedentes ao momento de ocorrência do resultado de interesse para refletir sobre possíveis causas de um homicídio. Neste exemplo, o detetive poderia começar coletando pedaços de evidências das últimas horas ou dias de vida da vítima. Na investigação acadêmica, os pesquisadores coletam uma quantidade significativa de informação que pode ou não se tornar

parte da explicação formulada, pois é válida a existência de uma fase intuitiva no estudo. É importante estar aberto a todas as possíveis explicações e seguir os caminhos apontados pelas evidências. As explicações descobertas e potencialmente mais promissoras podem se tornar mais formais e dedutivas, para serem testadas rigorosamente contra evidências no caso explorado.

A analogia entre a inferência causal na pesquisa qualitativa com o trabalho do detetive ganhou um conceito técnico na literatura especializada, qual seja, *smoking gun test*. Trata-se do teste para confirmação de uma hipótese que proponha uma condição causal suficiente para um dado fenômeno (o nome faz referência a investigação policial que encontra o assassino com a arma do crime ainda fumegante). O referido teste não faz investigação sobre condições necessárias para a ocorrência do fenômeno. Uma causa é suficiente quando o conjunto de ocorrências exibindo o resultado inclui inteiramente o conjunto de ocorrências exibindo a causa, ou mais comumente, a combinação de causas. Uma causa é necessária quando um conjunto de ocorrências que exibem a causa inclui inteiramente o conjunto de ocorrências exibindo o resultado. O teste que visa identificar a necessidade de uma condição causal para a ocorrência de um fenômeno é chamado de *hoop test*. Também existe o teste que objetiva verificar suficiência e necessidade de condições causais, qual seja, *doubly decisive test*. Por fim, um teste não apropriado para averiguar condições necessárias nem suficiente é denominado *straw-in-the-wind test* (COLLIER, 2011; RAGIN; RUBINSON, 2009; ROHLFING, 2012).

A causalidade pode ser complexa, principalmente nas Ciências Sociais. A complexidade causal existe quando há múltiplas conjunções/conjunturas causais para a produção do resultado, ou seja, nenhuma causa é isoladamente necessária ou suficiente para a ocorrência do resultado. Por exemplo, as condições INUS (*Insufficient but Necessary parts of Unnecessary but Sufficient conditions*) indicam que cada causa é isoladamente insuficiente e necessária para o resultado, bem como que a combinação de causas é não necessária (devido aos múltiplos caminhos possíveis), mas suficiente para a ocorrência do resultado (RAGIN; RUBINSON, 2009; ROHLFING, 2012).

Outro conceito fundamental da causalidade é o de mecanismo causal. O propósito da ideia de mecanismo é abrir a “*black box*” da causalidade, de modo a ir além da correlação entre X e Y, isto é, explicar porque a X gerou ou resultou Y, com detalhamentos nas etapas da cadeia causal entre as variáveis. Para tanto é fundamental um estudo profundo do caso analisado, com uma vasta quantidade de observações. Cabe lembrar que a observação é o dado empírico não trabalhado, o qual passa a ser evidência somente com uma avaliação acurada e uma interpretação em determinado contexto. Em outras palavras, a evidência é a observação que

aumenta ou diminui a probabilidade de uma hipótese ser verificada empiricamente (BEACH; PEDERSEN, 2013).

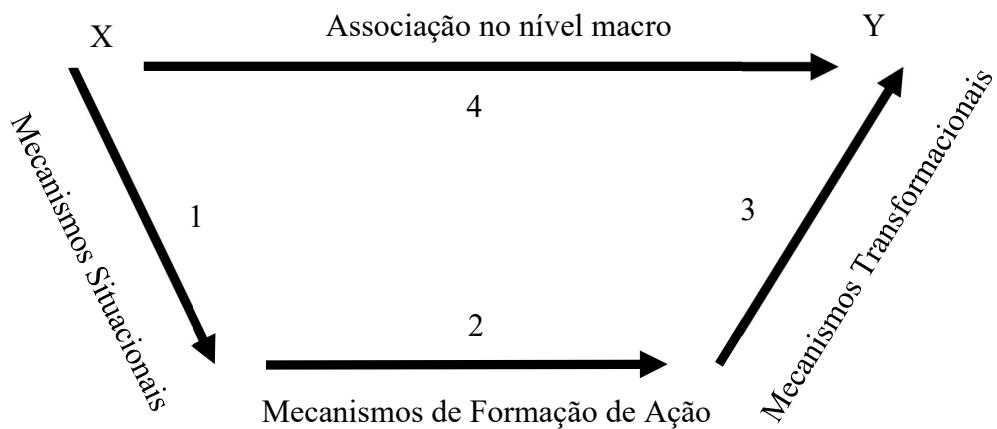
Hedström e Ylikoski (2010) fizeram uma revisão de literatura sobre mecanismo causal, listando nove definições do referido conceito, com destaque para as de Jon Elster, o único autor com duas definições elencadas na lista, além de ser o acadêmico com a conceituação mais antiga (de 1989), entre os pesquisadores considerados no citado estudo. Hedström e Ylikoski sintetizam com as próprias palavras a primeira definição de Elster da seguinte forma: “*A mechanism explains by opening up the black box and showing the cogs and wheels of the internal machinery. A mechanism provides a continuous and contiguous chain of causal or intentional links between the explanans and the explanandum*” (p. 51, destaque no original). Em trabalho posterior, no ano 2007, Elster reapresentou uma definição equivalente, qual seja: “*In some of my earlier writings I used ‘mechanism’ to denote what I now call ‘causal chains’.* [...] *I shall use the phrase ‘causal chain’ to denote what I have in mind here. Rather than trying to explain an event E by the statement ‘Whenever events C1, C2, . . . , Cn occur, an event of type E follows,’ one may try to establish the causal chain that leads from the causes C1, C2, . . . , Cn, up to E*” (ELSTER, 2007, p. 32).

Logo, o estudo da causalidade pode ser aprofundado com o método de análise de mecanismos, chamado *Process Tracing* (BEACH; PEDERSEN, 2013; COLLIER, 2011; ROHLFING, 2012; TANNENWALD, 2015). Numa investigação causal sobre Y, pode-se identificar que X é uma das causas de Y. No entanto, com abordagem que inclui a análise do mecanismo causal, acrescenta-se a compreensão de como X causa Y. Pela notação “ $X \rightarrow Y$ ”, o estudo do mecanismo objetiva compreender a seta (“ $\rightarrow$ ”), ou seja, como funciona a cadeia causal. Com isso, as perguntas “por que Y ocorreu?” e “o que causa Y?” são seguidas pelas perguntas “como X causa Y?”, “por que X resultou em Y?” e “o que ocorreu entre X e Y?”.

Hedström e Ylikoski (2010) e Rohlfing (2012) explicam o *process tracing* de mecanismos causais conforme a Figura 1 (abaixo). Um consenso sobre as abordagens que aplicam a perspectiva do mecanismo é que a simples explicação voltadas a macropropriedades da relação causal são insatisfatórias, qual seja, as indicadas pela seta 4. Tal explicação não especifica o mecanismo causal que relaciona as macropropriedades entre X e Y. Explicações mais profundas são necessárias para abrir “*black box*” e encontrar os mecanismos causais que produziram o observado no nível macro. Ao invés de analisar as relações mais amplas existentes no fenômeno, a abordagem em tela visa identificar mecanismos situacionais (seta 1), mecanismos de formação de ação (seta 2) e mecanismos transformacionais (seta 3). Os situacionais referem-se a estruturas sociais que constrangem as ações dos indivíduos,

mondando os seus interesses e crenças. Os de formação de ação ligam as expectativas, os interesses e as crenças dos indivíduos as suas respectivas ações. Os transformacionais demonstram como os indivíduos através de suas ações e interações produzem resultados sociais desejados e indesejados. Somente analisando toda a cadeia formada pelos mecanismos situacionais, de formação de ação e transformacionais a relação no nível macro é compreendida.

Figura 1: Método *Process Tracing* e Mecanismos Causais



Fonte: Elaboração própria com informações extraídas de Hedström e Ylikoski (2010) e Rohlfing (2012).

A análise da causalidade pela investigação de mecanismos causais é compatível com a abordagem do interacionalismo simbólico da *Role Theory*, uma vez que há atribuição de valor a agência (assim como os mecanismos de formação de ação e transformacional), sem desconsiderar a relevância da estrutura (presente no mecanismo situacional). Os papéis desempenhados pelos Estados em suas políticas externas são influenciados tanto pelas interações como pelas limitações estruturais do sistema internacional. Por exemplo, aliando elementos da Geopolítica (MESSIAS DA COSTA, 1992) e Teoria da Interdependência Complexa (KEOHANE; NYE, 2012) com a *Role Theory*, os papéis de paz entre dois Estados podem ser explicados inicialmente com um mecanismo situacional, o qual pode ser identificado em aspectos da estrutura (como o de um deles ser *landlocked*). Na sequência, observa-se os mecanismos de formação de ação expressos em expectativas de parceria comercial deste Estado *landlocked* com o país vizinho banhado pelo mar, marcado pelo interesse de criação de uma interdependência (mesmo que assimétrica) entre ambos. Por fim, o Estado *landlocked* paga para o país com saída para o mar pela utilização de rotas e portos que são necessários ao escoamento de suas importações e exportações, proporcionando interdependência e uma relação de paz entre os dois países.

Dependendo do quanto um mecanismo causal estiver desenvolvido na literatura, o estudo da causalidade pode se classificar em três propósitos: *theory-testing*, *theory building* e *explaining outcome*. O foco é no *theory-testing* quando se verifica a presença do mecanismo causal, bem como se este funciona com teorizado. Adota-se *theory building* quando se investiga qual é o mecanismo causal entre X e Y. Trata-se de *explaining outcome* quando se busca explicar qual mecanismo conta para o resultado investigado. Enquanto *theory-testing* e *theory building* possuem uma presença teórica mais relevante, *explaining outcome* é uma abordagem centrada no caso.

Na *Role Theory* há outros tipos de variáveis, além das independentes e das dependentes. Nem sempre as relação entre as variáveis são de causa ou consequência, uma vez que também são consideradas variáveis intervenientes, como a seguinte relativa a *role adjustment* e *role transition*: “*Depending on the combination of domestic and international pressures, we locate four ideal-type role adjustment patterns as an intervening variable between the causes and consequences of role transition: no adjustment (compliance/obedience), accommodation, creativity, and revision*” (GROSSMAN; SCHORTGEN; FRIEDRICHHS, 2022, p. 7, destaque nosso).

Entretanto, na *Role Theory* é possível identificar cadeias de causalidade, conferindo relevância tanto à estrutura quanto à agência. Por um lado, uma variável estrutural como o status “*is a determinant of roles*” (SAWICKA, 2023, p. 30, destaque nosso). Por outro lado, as ações dos agentes também pode ser causas de determinados resultados: “*Small powers’ role actions, in conjunction with structural and cognitive factors, can lead to an emerging consensus regarding the legitimacy of their role claims, thus triggering master role learning and active role projections within regional power*” (DE SÁ GUIMARÃES, 2020, p. 7, destaque nosso). Isto é, o desempenho de papéis é uma das causas do consenso acerca da legitimidade dos papéis reivindicados, que por sua vez são uma causa do *master role learning*. Além disso, uma mesma condição causal pode levar a mais de uma consequência, conforme se verifica do trecho abaixo, segundo o qual a *role strain* pode resultar ou desencadear tanto a *intra-role conflict* como a *inter-role conflict*: “*As a result, role strain can trigger intra-role conflict within a state, leading to severe identity crisis, or it can result in inter-role conflict internationally when it is met with rejection and thus incompatible counter-roles*” (GROSSMAN; SCHORTGEN; FRIEDRICHHS, 2022, p. 13, destaque nosso). Ainda sobre *role conflict*, enuncia-se abaixo que se trata de uma consequência da incongruência da *role expectation*: “*Incongruities regarding role expectations are a driver of role conflict*” (SAWICKA, 2023, p. 14, destaque nosso). Logo,

por meio do termo “*driver*”, verifica-se mais uma potencial causalidade presente na teoria em tela.

Depreende-se de explicações de teóricos da *Role Theory* que a *role expectation* é uma possível causa do comportamento adotado por um ator: “*The behavioral expectations (i.e., role prescriptions or role expectations) that help determine the behavior of an actor*” (GROSSMAN; SCHORTGEN; FRIEDRICH, 2022, p. 10, destaque nosso). A expressão “*help determine*” é outra forma de expressar que se trata de uma potencial relação de causa e efeito entre a *role expectation* e o comportamento. O mesmo pode ser dito quanto a expressão “*are induced*”: “*FPA point out that roles are induced by role expectations regarding the ego's behavior. Expectations can take the form of norms, preferences, beliefs, rights, privileges, duties, and obligations held either toward a person or, more precisely, the position which the role performer is holding*” (SAWICKA, 2023, p. 13, destaque nosso). Este é justamente um dos mecanismos causais que compõem a hipótese a ser testada na presente pesquisa: *role expectation* causa *role enactment*. O próximo capítulo explica o modelo de análise para o teste da hipótese com os critérios de identificação dos mecanismos causais, de modo que está tese é um estudo que se enquadra na abordagem de *theory-testing*.

### 1.3. Modelo de Análise

Na busca de realizar uma produção científica, adota-se um princípio popperiano para avaliar em que medida a hipótese de pesquisa responde ao problema proposto na tese. O filósofo da ciência Karl Popper (2002) desenvolveu o princípio científico da falseabilidade para o teste de hipótese. Conforme o referido princípio, a hipótese de pesquisa pode ser verificada ou não de acordo com a análise dos dados empíricos. Deste modo, evita-se o raciocínio enviesado pelo qual sistematicamente se buscam argumentos e fatos favoráveis à hipótese, bem como sistematicamente se refutam argumentos e fatos contrários à hipótese, o que resultaria em “ensaísmo” ou em “propaganda” de uma ideia. Em outras palavras, ao adotar o princípio da falseabilidade a/o pesquisadora/or admite a possibilidade de ter formulado uma hipótese que não possui respaldo empírico, o que não invalida o estudo em caso de sua não verificação, uma vez que o processo de discussão com empirismo-lógico já possui valor para o debate acadêmico.

Para a análise da causalidade dois métodos são empregos na explicação dos papéis adotados pela política externa do governo Merkel: um como foco na abordagem *within-case* (*Process Tracing*) e o outro com voltado para a análise *cross-case* (*Qualitative Comparative Analysis - QCA*), com comparação entre os casos das políticas externas de Merkel e Scholz. O

objetivo da utilização do *process tracing* é abrir a *black box* da relação entre a variável independente “potência civil” da Alemanha e a variável dependente *mediator role*, no contexto do conflito entre Rússia e Ucrânia, de modo a identificar a presença de mecanismos causais. A aplicação do QCA tem por finalidade realizar um *hoop test*, de modo a verificar se os mecanismos causais identificados são condições causais necessárias para a ocorrência do *mediator role* no caso Merkel.

O modelo de análise (ou desenho de pesquisa) articula o marco teórico, os métodos e os dados empíricos, para testar a hipótese formulada e responder à pergunta de pesquisa, bem como para atingir os objetivos geral e específicos propostos. Para apresentar o modelo a ser utilizado, cabe recapitular inicialmente o problema de pesquisa e a hipótese elaborada. O problema é expresso pela seguinte questão: Diante do conflito entre Moscou e Kiev, por que a política externa alemã do governo Merkel adotou o papel de mediação e não o papel de aliado da Ucrânia? A resposta provisória para tal indagação (isto é, a hipótese) envolveria três mecanismos causais que compõem a cadeia causal entre a variável independente *status* de potência civil e a variável dependente *mediator role*, quais sejam:

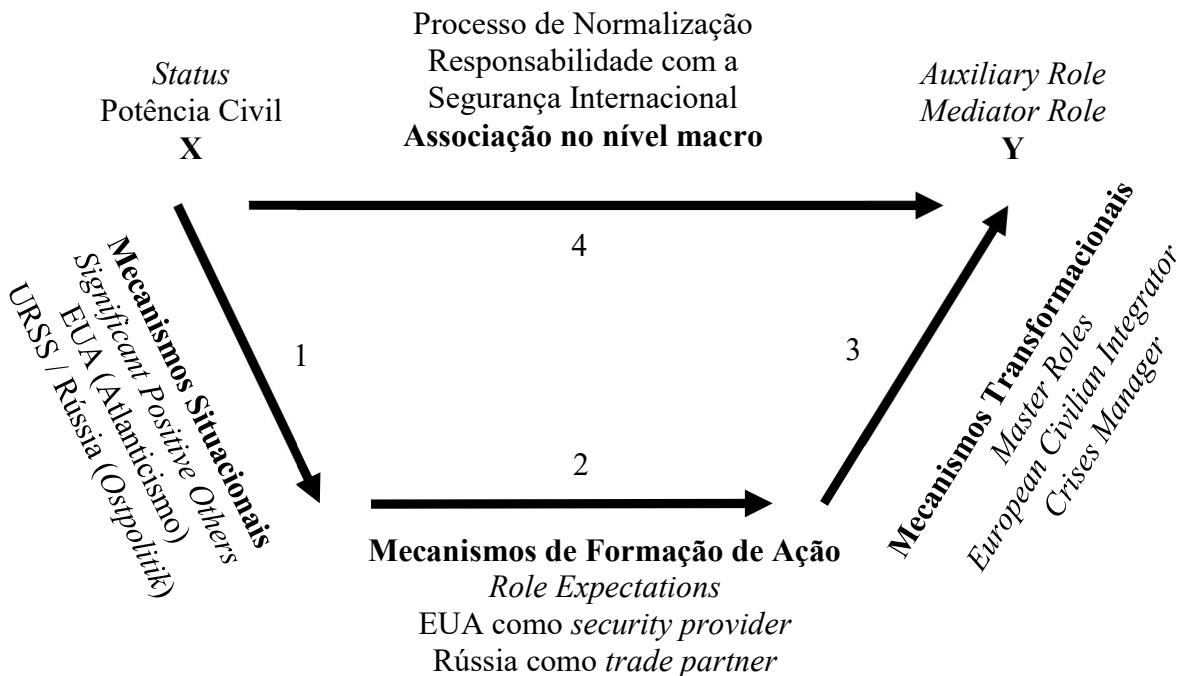
- Mecanismo Situacional (estrutural): A estrutura internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, na qual a Alemanha se localizava com o *status* de potência civil, sendo um país derrotado que buscou estabelecer relações com os vitoriosos Washington (Atlanticismo) e Moscou (*Ostpolitik*), sendo ambos *significant positive others* para Berlim. Logo, os dois polos de poder da estrutura bipolar compõem o referido mecanismo.

- Mecanismo de Formação de Ação: A expectativa de que os Estados Unidos continuassem a exercer o papel de *security provider* (e não como *declining hegemon*) devido ao Atlanticismo, juntamente com a expectativa de que a Rússia continuasse a desempenhar o papel de *trade partner* (e não de *threat*), devido à *Ostpolitik*.

- Mecanismo Transformacional: Na Europa, a Alemanha desempenhou os *master roles* de *civilian european integrator* (que busca aprofundar a integração civil em detrimento da militar) e *crises manager* (que visualizou o conflito entre Kiev e Moscou como crise e não como guerra), demonstrando deste modo a sua responsabilidade internacional, devido à expectativa de continuar contando com a segurança provida pelos Estados Unidos e à expectativa de que a Rússia não se tornasse uma ameaça. Levando, por fim, ao *mediator role* (um *auxiliary role* da política externa alemã).

A figura abaixo ilustra o modelo de análise da hipótese de pesquisa, com a apresentação do encadeamento dos mecanismos causais:

Figura 2: *Process Tracing* do Modelo de Análise



Fonte: Elaboração própria com informações extraídas de Hedström e Ylikoski (2010) e Rohlfing (2012), acrescentando elementos da *Role Theory* e da literatura sobre a política externa alemã.

Cabem as seguintes perguntas: Quais dados empíricos aproximam a hipótese de sua confirmação? Quais dados afastam a hipótese de sua confirmação? Os termos aqui utilizados são “afastam” e “confirmam” por se tratar de uma pesquisa na área de ciências sociais, que não possui um resultado exato, uma vez que a natureza do objeto é dinâmica e há considerável grau de subjetividade. Entretanto, cabe ao sujeito buscar argumentos fundamentados para que as suas ideias propostas tenham mais probabilidade de contribuir com o debate acadêmico. A argumentação aqui apresentada inclui raciocínio autocrítico, de modo que cada mecanismo pode ser identificado ou não identificado, conforme os critérios abaixo.

Na investigação da continuidade do mecanismo *significant positive other* de Washington e Moscou para a política externa alemã são verificadas as visitas de líderes da Alemanha em território americano / russo (mais especificamente, chefes de Estado e governo). Ademais, um critério de falseabilidade é adicionado à análise, qual seja, diminuição ou não do número de visitas, de modo que, existindo redução, o mecanismo causal é enfraquecido. Por outro lado, não havendo redução, o mecanismo é fortalecido, no sentido de capacidade explicativa do caso estudado. A diminuição ou não é constatada considerando o número de visitas por ano de cada chanceler, com a adição das visitas do presidente alemão, com início na administração Adenauer (1949-1963) e término na gestão Merkel (2005-2021). Como a

variável dependente é a política externa alemã numa série temporal (2014-2021), as variáveis independentes, em geral, precisam preceder 2014 e chegar a 2021. Como o primeiro mecanismo é uma variável estrutural, depreende-se que os acontecimentos 2014 são influenciados pelas condições estruturais em 1949, por exemplo, bem como os fatos de 2021 são explicados pela estrutura existente tanto em 1949 (pelos constrangimentos históricos) como no próprio ano de 2021.

A explicação continua com a análise das expectativas da Alemanha acerca dos papéis a serem executados por Washington (*role expectations*) a partir do começo do primeiro mandato de Merkel até o final do quarto mandato da chanceler (2005-2021). Como a expectativa é um mecanismo de formação de ação, o retorno ao passado desta variável independente é somente até o início do governo Merkel. Uma possível expectativa alemã quanto papel dos Estados Unidos como *security provider* seria manifestada pela continuidade do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) alemão voltada à defesa, enquanto uma eventual expectativa da Alemanha em relação ao papel de Washington como *declining hegemon* seria expressa com um acréscimo do percentual do PIB gasto em defesa. A verificação das expectativas alemãs acerca dos papéis a serem praticados pela Rússia (*role expectations*) ocorre no mesmo marco temporal. Uma eventual expectativa de Berlim em relação ao papel de Moscou como *trade partner* seria expresso pelo aumento ou continuidade do total da balança comercial entre os dois países, enquanto uma possível expectativa da Alemanha em relação ao papel da Rússia como *threat* seria manifestado com uma diminuição das importações e exportações, pois é comum países tidos como ameaça serem sancionados econômicas e com embargos comerciais.

Como os *master roles* são mecanismos transformacionais, os quais já demonstram a ação propriamente por parte das atrizes e dos atores da política externa alemã, o recorte temporal é de 2014 a 2021 (o mesmo da variável dependente: o *auxiliary role* de mediação). O *civilian integrator master role* é verificado com base no critério os gastos orçamentários na *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) da União Europeia, de maneira que o não aumento dos citados gastos indicaria a confirmação do mecanismo (o foco da Alemanha nas áreas civis do processo de integração). Por outro lado, o crescimento das despesas na CFSP apontaria a não confirmação do mecanismo, pois isto demonstraria que *master role* de Berlim estaria passando por uma *role change*, qual seja, seguindo para o papel de *military integrator* (confirmando-se assim a hipótese nula numa conceituação popperiana). O ideal seria analisar o percentual de gastos alemães na *Common Security and Defense Policy* (CSDP) da União Europeia, a qual integra o orçamento da CFSP. No entanto, não foram encontrados os percentuais da participação alemã nem os valores totais da CSDP. Como a Alemanha é o maior

contribuinte para o orçamento da União Europeia, infere-se que os valores da CFSP aumentariam caso fosse interesse de Berlim.

Para verificar se o *crises manager master role* da política externa alemã é aplicável ao conflito entre Moscou e Kiev, durante a administração Merkel, é utilizada a base de dados do site do Ministério das Relações Exteriores da Alemanha (*Auswärtiges Amt*). Primeiramente, na ferramenta de busca do referido site, pesquisa-se pelas expressões “*Krise in der Ukraine*” e “*Ukraine-Krise*” e (que significam “crise da Ucrânia” em alemão). Na sequência, na mesma fonte de pesquisa, busca-se pelas expressões “*Krieg in der Ukraine*” e “*Ukraine-Krieg*” (as quais significam “guerra na Ucrânia” em alemão), no mesmo período. Comunicados de imprensa (*Pressemitteilung*), entrevistas (*Interviews*) e discursos (*Reden*) são selecionados entre os tipos documentos (*Dokumenttypen*) disponíveis para consulta de cada uma das expressões elencadas acima.

Como se trata de um modelo de análise para um tema que se localiza no campo da análise de política externa (APE), logo cabem considerações sobre a literatura do referido campo, o qual o marco teórico da *Role Theory* também se enquadra. De acordo com Haroldo Ramanzini Júnior e Rogério de Souza Farias (2021), o “Estado é o foco explicativo da disciplina de APE, que estuda o conjunto de políticas adotadas por um Estado em relação ao mundo exterior” (p. 11). Deste modo, as análises da pesquisa focam nos principais atores estatais alemães, quais sejam, os chanceleres, os presidentes, os ministros das relações exteriores, as ministras da defesa, bem como em elementos relevantes do Estado como orçamento, comércio e investimentos.

Para a análise ganhar mais confiabilidade e rigor científico, adota-se a triangulação, ou seja, a utilização de diferentes fontes de dados, bem como de diferentes métodos para a abordagem do objeto de estudo (SANTOS et al., 2020). A triangulação de dados é aplicada a cada verificação dos mecanismos causais ao serem acrescentados outros dados, para além daqueles selecionados especificamente para apontarem a confirmação ou não da hipótese. Por exemplo, a contagem do número de visitas de lideranças alemãs aos Estados Unidos e à URSS / Rússia é acompanhada de uma análise do histórico do Atlanticismo e da *Ostpolitik*, na verificação do mecanismo causal situacional (estrutural) *significant positive other*.

Ademais, neste estudo há também a triangulação de métodos, com o QCA incrementando a análise causal do *Process Tracing*, por meio da realização de um *Hoop Test*, o qual possibilita verificar condições causais necessárias para a ocorrência de um fenômeno<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> O *Hoop Tests* (GOERTZ; MAHONEY, 2012) é uma técnica de teste de hipótese. O referido teste propõe que um dado pedaço de evidência precisa estar presente no caso investigado para a hipótese não ser rejeitada. O pedaço

(GOERTZ; MAHONEY, 2012; ROHLFING, 2012). O referido teste é realizado por meio de uma comparação entre os casos Merkel e Scholz acerca da presença ou ausência das condições causais, as quais são os mecanismos causais do modelo de análise. A tabela abaixo ilustra o que seria uma confirmação total da hipótese de pesquisa, com todas as condições causais presentes para o governo Merkel e ausentes para a administração Scholz.

Tabela 1: Exemplo de *Hoop Test*<sup>7</sup>

Condição / Mecanismo	Política Externa de Merkel	Política Externa de Scholz
EUA como <i>significant positive other</i>	1	0
Rússia como <i>significant positive other</i>	1	0
Expectativa dos EUA como <i>security provider</i>	1	0
Expectativa da Rússia como <i>trade partner</i>	1	0
<i>civilian integrator master role</i>	1	0
<i>crises manager master role</i>	1	0
Resultado	<i>Mediator Role</i>	<i>Ukraine Ally Role</i>

Fonte: Elaboração própria.

A tabela acima está preenchida de modo ilustrativo para um cenário no qual a hipótese seria 100% confirmada, isto é, com “1” indicando a presença das condições causais para o resultado *Mediator Role* e “0” indicando a ausência das condições causais para o resultado *Ukraine Ally Role*. Como a hipótese é falseável no sentido de Popper (2002), a sua não verificação seria apresentada com “0” para o resultado *Mediator Role* e “1” para o resultado *Ukraine Ally Role*. No entanto, como a hipótese formulada não é perfeita e o raciocínio da

---

de evidência é uma condição necessária para a hipótese, de modo que a sua ausência elimina a hipótese e a sua presença a mantém. Passar no *Hoop Test* não confirma a hipótese, apenas não a elimina. A não eliminação valida a hipótese no sentido de ser uma explicação possível (não descartada).

<sup>7</sup> No QCA, em muitas análises os valores são binários, mas se pode adotar variáveis de *multivalue* (mvQCA), com um pequeno número de valores. Quando os valores de uma variável são muito diferentes, a dicotomia 0 e 1 tende a ser inapropriada (GOERTZ; MAHONEY, 2012).

pesquisa não é enviesado no sentido de sua confirmação, espera-se um predomínio (e não uma totalidade) da presença das condições causais para o resultado de *Mediator Role* e um predomínio (e não uma totalidade) da ausência das condições causais para o resultado *Ukraine Ally Role*.

Ademais, o modelo de análise proposto também possui limitações como a não inclusão da ascenção da China como potencial variável explicativa da política externa alemã. Guilherme Thudium (2018) ressaltou as implicações geopolíticas de Pequim para a Alemanha, por exemplo, quanto ao “envolvimento operacional alemão com a BRI [*Belt and Road Initiative*] tem como base cinco projetos ferroviários, alguns destes anteriores à concepção da Nova Rota em 2013 e atualizados posteriormente como parte da cooperação” (p. 81). Logo, sugere-se que futuros modelos incluam a superpotência asiática para explicações acerca de papéis desempenhados por Berlim. Outra forma de ressaltar as variáveis geopolíticas na política externa é acrescentar em futuras análises o conceito de “grande estratégia” o qual possui potencial diálogo com a *Role Theory*. De acordo com Layne e Thayer (2007): “**grand strategy** is about determining the state’s vital interests — that is, those that are important enough for which to fight—and its **role in the world**. From that determination springs a state’s ambitions, alliances, overseas military commitments, conception of its stakes in the prevailing international order” (p. X do prefácio, destaque nosso).

O próximo capítulo inicia a análise empírica abordando os mecanismos situacionais (estruturais).

## 2. POTÊNCIA CIVIL, ATLANTICISMO E *OSTPOLITIK*

*The past is never really past in Germany.*

Kati Morton (2021)

O presente capítulo está dividido em quatro partes. Primeiramente, são apresentadas as origens do status de potência civil da República Federal da Alemanha. Na sequência, são explicados os desenvolvimentos das relações entre Alemanha e Estados Unidos (Atlanticismo). Em seguida, o foco recai sobre a evolução da política externa alemã em relação a Moscou (*Ostpolitik*). Por fim, é realizado o teste do mecanismo situacional.

### 2.1 O prelúdio do status alemão de potência civil

Entre a invasão da Polônia em 1º de setembro de 1939 e a rendição para os aliados em 8 de maio de 1945, a Alemanha Nazista causou morte e destruição na Europa, no norte da África e no Atlântico. Além da guerra convencional (que já resulta numa enorme quantidade de mortes da população civil), o regime nazista perpetrou genocídios, sendo o Holocausto o mais relembrado, por ter ocasionado a morte de 6 milhões de judeus<sup>8</sup>, grande parte morta por um método de “industrialização” do assassinato em larga escala, por meio dos campos de extermínio com câmaras de gás. Pode-se afirmar que os alemães também cometeram pelo menos outros dois genocídios durante a Segunda Guerra Mundial, um contra o povo polonês (com 5,6 milhões de mortes<sup>9</sup>) e outro contra o povo soviético, de maioria eslava (com 24 milhões de mortes<sup>10</sup>) (STATISTA, 2024a). Isto porque os nazistas eram tão antieslavos quanto antijudeus, ao ponto de existir no regime uma palavra racista específica para fazer referência aos povos eslavos: *Untermenschen* (que significa “sub-humanos”). A referida palavra, a mais cruel e triste de todo o vocabulário alemão da época, fazia parte da “teoria” nazista para se referir a todas as pessoas eslavas (ALEXIEV, 1982).

Como consequência do expansionismo nazista, a própria Alemanha sofreu um genocídio com 7,7 milhões de mortos<sup>11</sup>, tendo dezenas de suas cidades significativamente

<sup>8</sup> Sendo 3 milhões de judeus poloneses (STATISTA, 2024b).

<sup>9</sup> A quantidade de mortes de civis poloneses foi de 5,36 milhões (STATISTA, 2024a). Nem todas as vítimas polonesas foram mortas pelos alemães. A União Soviética invadiu a Polônia em 17/09/1939 e foi responsável pelo massacre de Katyn em 1940, no qual ocorreu o assassinato de 21.964 poloneses, militares e civis (LEBEDEVA, 2008).

<sup>10</sup> A quantidade de mortes de civis soviéticos foi de 14,25 milhões (STATISTA, 2024a).

<sup>11</sup> A quantidade de mortes de civis alemães foi de 2,167 milhões (STATISTA, 2024a).

destruídas devido principalmente aos bombardeios aéreos britânicos e americanos, que deliberadamente atingiam a população civil alemã<sup>12</sup> (PRIMORATZ, 2014). O Exército Vermelho também cometeu atos de barbárie e crimes contra a humanidade, sendo responsável pela maioria dos estupros sofridos por 860 mil mulheres alemãs, no desfecho da guerra e logo após o término do conflito<sup>13</sup> (GEBHARDT, 2017). Esta linha de pensamento chama-se *Opferdebatte*, a qual argumenta que os alemães não foram apenas os executores (*Täter*), mas também as vítimas (*Opfer*) da Segunda Guerra Mundial, devido às violências sofridas pelo povo alemão durante o conflito (BURAS; LONGHURST, 2004). De qualquer maneira, o lado da culpa é reconhecido e permanece mesmo na ótica da *Opferdebatte*. O Terceiro Reich somente foi capaz de causar tantos crimes contra a humanidade por ser uma grande potência militar, gerando profundas reflexões nas autoridades alemãs do pós-guerra quanto ao *status* que a Alemanha deveria buscar.

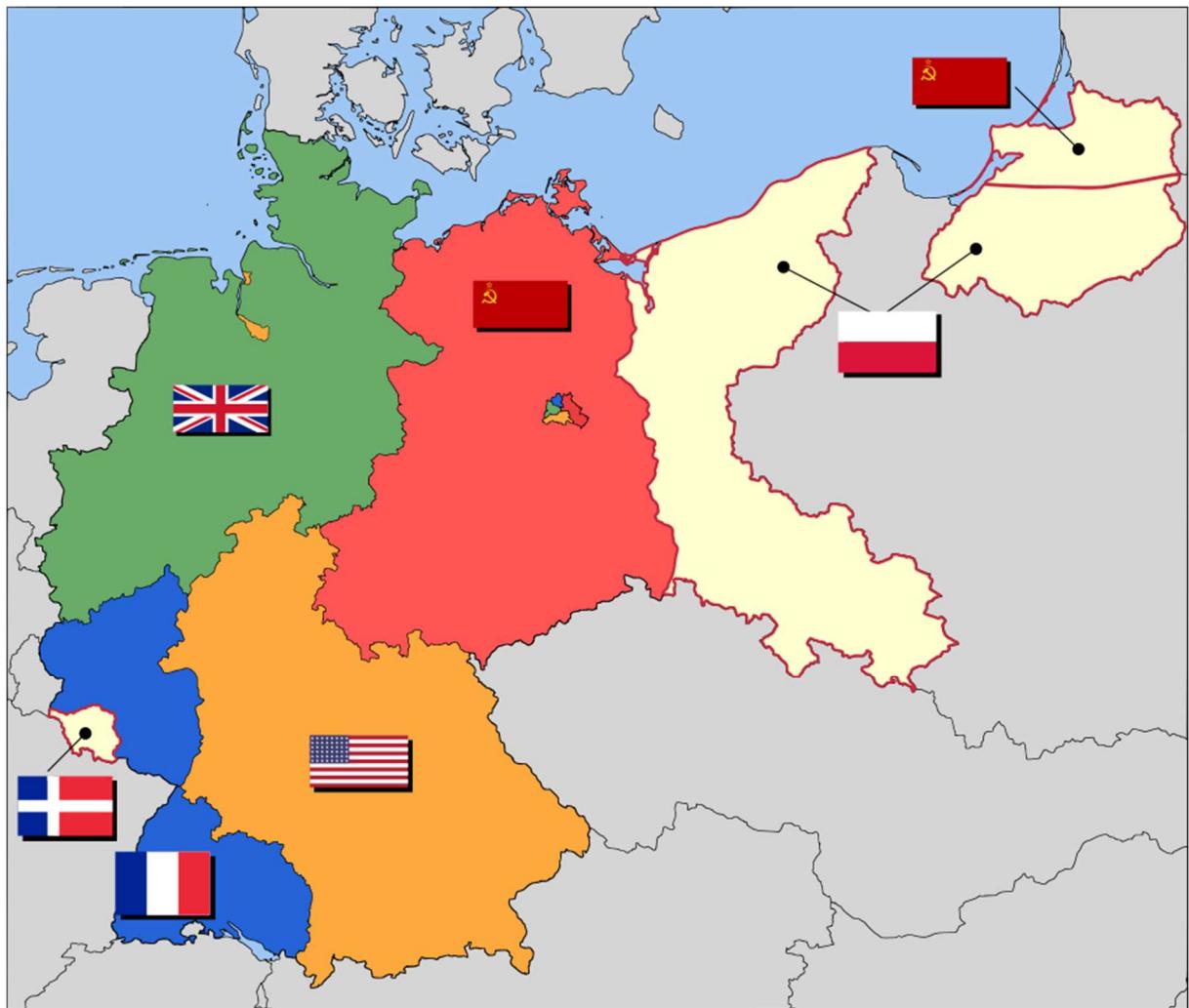
Com as determinações da Conferência de Yalta (Crimeia) realizada de 4 a 11 de fevereiro de 1945 e de seu protocolo de procedimentos de 24 de março do mesmo ano (quando a guerra na Europa já estava praticamente vencida pelos Aliados), Stalin, Roosevelt e Churchill decidiram sobre a divisão da Alemanha e de Berlim em zonas de ocupação entre as principais potências vencedoras, Estados Unidos, França, Reino Unido e União Soviética. Os referidos líderes também concordaram com a demanda do Governo Polonês Provisório de Unidade Nacional, de que a Polônia deveria ter acesso aos territórios ao norte e ao oeste, com posterior redefinição final da fronteira do país na conferência de paz (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2025a; US EMBASSY IN GERMANY, 2025). O mapa abaixo ilustra as mudanças territoriais ocorridas.

---

<sup>12</sup> Marechal da Força Aérea Real Sir Arthur Travers Harris era chamado pelos próprios comandados de “*Butcher Harris*” devido à crueldade de suas táticas de bombardeios: 1) Ataques diretos em zonas de alta densidade populacional em vez de alvos militares específicos; 2) Bombardeios repetidos nos mesmos alvos; 3) Escolha de cidades mais antigas, com muitas construções de madeira, que seriam consumidas pelo fogo mais facilmente; 4) Atacar primeiro com bombas convencionais para danificar telhados, janelas e paredes, de modo que o ar circulasse mais facilmente para a propagação de incêndios provocados pelas bombas incendiárias lançadas em seguida (os resultados eram as “tempestades de chamas”). 5) Lançar bombas de ação retardada para explodirem depois que os bombeiros chegassem para tentar combater as chamas. O calor gerado por tais ataques era tão alto que fazia o sangue das vítimas evaporar. Os bombardeios em Hamburgo produziram chamas mais altas do que o *Empire State Building* (FLITTON, 2000).

<sup>13</sup> Miriam Gebhardt, autora do livro “*Crimes Unspoken: the rape of German Women at the end of Second World War*” (2017), não especifica a quantidade exata, mas afirma também que muitos homens sofreram estupros no mesmo período.

Mapa 2: Territórios alemães no pós-Segunda Guerra Mundial



Fonte: IEG-Maps (2008).

Conforme o documento final da Conferência de Potsdam realizada entre 17 de julho e 2 de agosto de 1945, comandada por Stalin, Truman e Churchill (acompanhado por Attlee<sup>14</sup>), a Alemanha perdeu territórios para a União Soviética e para a Polônia (a qual também perdeu territórios para a União Soviética). A cidade de Koenigsberg (então capital da Prússia Oriental) e as suas regiões adjacentes se tornaram território soviético (atual enclave de Kaliningrado), ou seja, não se tratava de zona de ocupação, mas de uma anexação definitiva (LIBRARY OF CONGRESS, 2025).

Ainda de acordo com a Conferência de Potsdam, todas as forças alemãs terrestres, marítimas e aéreas, a SS (*Schutzstaffel*), a SA (*Sturmabteilung*), a SD (*Sicherheitsdienst*) e a

<sup>14</sup> Clement Attlee assumiu como primeiro-ministro britânico em 26 de julho de 1945, tendo assinado o documento final da Conferência de Potsdam juntamente com Truman e Stalin.

Gestapo (*Geheime Staatspolizei*), com todas as suas organizações, pessoas e instituições, incluindo corporações de oficiais e reservistas, escolas militares, organizações de veteranos de guerra, e toda organização militar ou quase-militar, juntamente com qualquer clube ou associação que servisse para manter viva a tradição militar alemã, deveria ser abolida completamente, de modo a evitar permanentemente o restabelecimento e a reorganização do militarismo e do nazismo na Alemanha. Também foi determinada a destruição do Partido Nacional Socialista e suas organizações afiliadas, para assegurar a dissolução das instituições nazistas, bem como das suas atividades militaristas e de propaganda. Além disso, todas as leis nazistas que forneciam base para o regime de Hitler ou que estabeleciaam discriminação de raça, credo ou opinião política deveriam ser abolidas.

O militarismo da Alemanha existente no Império Alemão já era considerado ameaçador pelas potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial. Com o término da Segunda Guerra Mundial, o militarismo alemão foi visto como entrelaçado ao nazismo, gerando ainda mais repulsa, tanto por parte dos vencedores como pela comunidade internacional. Um país culpado por crimes contra a humanidade, derrotado, ou libertado do nazismo (nas palavras do presidente alemão Richard von Weizsäcker) (BURAS; LONGHURST, 2004, p. 220; STEINER, 2015), com milhões de mortos, as maiores cidades destruídas, teve o seu território reduzido e ocupado por potências estrangeiras, as suas forças armadas desmanteladas e as suas instituições políticas reconstruídas do zero. Neste cenário, o militarismo não era uma opção possível para as novas autoridades alemãs. Com as limitações estruturais, o *status* de potência civil era a posição a ser buscada pela Alemanha, juntamente com um regime democrático.

Em 23 de maio de 1949, as zonas ocupadas por Estados Unidos, Reino Unido e França se unificaram formando a República Federal da Alemanha (RFA), com uma nova constituição e um novo sistema político em vigor (democrático), sob a liderança do chanceler Konrad Adenauer<sup>15</sup> da CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*) a partir de 15 de setembro, quando iniciou o seu primeiro mandato. Pouco tempo depois, em 7 de outubro do mesmo ano (no 32º aniversário da Revolução Comunista na Rússia) foi fundada a República Democrática da Alemanha (RDA), na zona ocupada pela União Soviética, com um regime autoritário, partido único, sociedade controlada, restrições de liberdades civis e economia planificada (LANGENBACHER; CONRADT, 2017).

A Conferência de Londres realizada entre 28 de setembro e 3 de outubro de 1954 incluia em seu ato final a *Declaration inviting Italy and the Federal Republic of Germany to accede to*

---

<sup>15</sup> Trata-se de um dos chanceleres mais importantes da história da CDU, com o seu nome intitulando a fundação ligada ao partido: Konrad Adenauer Stiftung (<https://www.kas.de/de/>).

*the Brussels Treaty* (SENATE OF CANADA, 1955a). Conforme a referida declaração, os governos da Bélgica, da França, de Luxemburgo, da Holanda e do Reino Unido convidaram a Alemanha Ocidental para compor o Tratado de Bruxelas, o qual foi criado para iniciativas de colaboração econômica, social, cultura e de autodefesa coletiva entre os seus membros. Embora haja a temática de defesa incluída, a maioria dos pontos abordados entre os integrantes do citado Tratado eram relacionados a temas civis. Questões militares eram discutidas principalmente na OTAN, estabelecida em 1949.

Apesar deste passo de reinserção da Alemanha na ordem europeia e internacional, isto não significou o final da presença militar de potências estrangeiras em território alemão ocidental. De acordo com a *Convention on the presence of Foreign Forces in the Federal Republic of Germany* de 23 de outubro de 1954 (SENATE OF CANADA, 1955b), a República Federal da Alemanha deveria conceder o direito das forças armadas dos Estados Unidos, do Reino Unido e da França de entrarem, atravessarem e partirem do território alemão. Com a entrada vigor do *Protocol on the Termination of the Occupation Regime in the Federal Republic of German* em 5 de maio de 1955<sup>16</sup> (SENATE OF CANADA, 1955c), Estados Unidos, Reino Unido e França revogaram o estatuto da ocupação e aboliram os *Land Commissioners*<sup>17</sup> dos territórios da Alemanha Ocidental, reconhecendo a soberania da República Federal da Alemanha em assuntos internos e externos.

O mesmo Protocolo incluiu em seu *Schedule I* o direito de tropas estacionarem na Alemanha (com reservas e consentimento do governo federal alemão), bem como colocou como responsabilidade das três potências com forças armadas no território germânico (Washington, Londres e Paris), a proteção da segurança do país. Segundo o *Schedule III* do Protocolo, o governo federal deveria contribuir com 600 milhões de marcos por mês, para a manutenção das forças armadas dos aliados no país, até o reestabelecimento da defesa alemã.

Também no dia 5 de maio de 1955, a República Federal da Alemanha aderiu à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) conforme o *Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of the Federal Republic of Germany*<sup>18</sup> (SENATE OF CANADA, 1955d). Em 5 de junho do mesmo ano, Theodor Blank se tornou o primeiro ministro da defesa da Alemanha Ocidental. Meses depois, no dia 12 de novembro de 1955, a *Bundeswehr* foi criada

---

<sup>16</sup> Apesar da entrada em vigor em 5 de maio de 1955, o referido Protocolo também foi assinado em 23 de outubro de 1954.

<sup>17</sup> Autoridades de Washington, Londres e Paris que regulavam e supervisionavam o estabelecimento da República Federal da Alemanha.

<sup>18</sup> Este Protocolo com vigência a partir de 5 de maio de 1955, também foi assinado em 23 de outubro de 1954.

para substituição da antiga *Wehrmacht*, forças armadas alemãs, extinta em 1945 (BUNDESWEHR, 2025).

Nos 10 primeiros anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha se encontrou num *role location process* com profundas limitações da estrutura do sistema internacional, distante das capacidades das superpotências que ocupavam os polos de poder. O hegemon americano impedia qualquer nova ascensão militar germânica ocidental, balizando os possíveis papéis da política externa alemã aos status de potência civil, como o de integrar o incipiente processo de integração europeia, com a adesão ao Tratado de Bruxelas. Por uma década, o Estado alemão ocidental ficou sem pasta da defesa e sem forças armadas. Quando a *Bundeswehr* foi estabelecida, houve uma concessão dos Estados Unidos para que a Alemanha voltasse a ter um aparato militar próprio, para colaborar com a OTAN, uma vez que naquele momento histórico o inimigo já era outro, o Comunismo (como evidenciado na Guerra da Coreia em 1950-1953). Cada vez mais, firmava-se o Atlanticismo na política externa alemã.

## **2.2. Atlanticismo: Os Estados Unidos como *Significant Positive Other* na política externa alemã**

Atlanticismo (também chamado de Transatlanticismo) é um conceito criado para definir políticas externas voltadas aos Estados Unidos, reconhecendo a liderança americana, bem como considerando que a aliança com Washington é mais benéfica do que prejudicial aos interesses nacionais dos países aliados (KLINKE, 2018). Em outras palavras, o alinhamento com os americanos proporcionaria mais vantagens do que seguir o caminho de uma política externa autônoma. A literatura sobre o referido conceito utiliza-o para explicar relações dos americanos com regiões como a Europa Central e o Leste Europeu (ASMUS; VONDRA, 2005), ou com nações específicas, como Alemanha e Polônia (LONGHURST, 2008). Ao aplicar à *Role Theory* no presente contexto, quando a política externa de um país é marcada pelo Atlanticismo indica os Estados Unidos como um *significant positive other*. Um elemento fundamental nas relações especiais com Washington é a participação na OTAN, no entanto, não se restringe à aliança militar.

O Atlanticismo germânico estabeleceu-se com relações consolidadas entre Alemanha e Estados Unidos, que incluem o financiamento de infraestruturas, a criação de redes políticas, a execução de ações diplomáticas e econômicas. As relações teuto-americanas não foram lineares durante a Guerra Fria nem no período posterior, havendo diferentes perspectivas sobre tais relações, como a visão conservadora da democracia cristã (CDU) e, posteriormente, a ascensão

da esquerda social-democrata (SPD) e do movimento pacifista, anti-nuclear e ambiental (do partido Verde - *die Grünen*). Nesse sentido, o Atlanticismo passou por continuidades e descontinuidades ao longo do tempo, conforme os processos políticos e diferentes engajamentos econômicos na República Federal da Alemanha em relação a Washington, gerando impacto no funcionamento das redes transnacionais entre os dois países (BAURKOT JR., 2017).

O Plano Marshall foi um marco no início da Atlanticismo. De acordo com Henry Kissinger (2015), a premissa do Plano Marshall (ou Plano de Recuperação Europeia) era direta e clara: crise econômica produz insatisfação social, que por sua vez, leva à instabilidade política. No pós-guerra, os débitos dos países europeus eram enormes, as unidades monetárias e os bancos eram fracos. As ferrovias e as indústrias mal funcionavam, as cidades passavam por escassez de alimentos. Para lidar com a crise, os americanos enviaram à Europa Ocidental suprimentos e combustível, subsidiaram a modernização e a expansão de centros industriais e sistemas de transporte. Com isso, buscava-se afastar e reduzir a influência comunista proveniente da União Soviética, que contava com facções políticas apoiadas por Moscou nos países da Europa Ocidental. Nas palavras de Adenauer (chanceler de 15/09/1949 até 16/10/1963), “*the Marshall Plan, the Airlift, the establishment of NATO. Well, in all of these one saw the determined will to preserve freedom here in the face of the Communist threat*” (ADENAUER, 1964).

Aplicando a *Role Theory* ao discurso de Adenauer (1954), depreende-se como os Estados Unidos eram considerados um *significant positive other* para os alemães por apoiar o reingresso do Estado germânico na comunidade de nações. Isto foi feito incluindo aspectos ideacionais (ao tratar a Alemanha como um ator igual aos demais), bem como elementos materiais (com a reconstrução da infraestrutura e da economia do país):

“*The extension of the Marshall Plan to Germany was first of all a deed of extremely great political significance. Thereby, in spite of her past, Germany was placed by the President of the United States, by Harry Truman, on an equal footing with other suffering countries. The extension of the Marshall Plan to Germany achieved a twofold success: First, the Germans were given new hope, and second, they were helped by the provisions of the Plan itself. [...] The Marshall Plan was for us an extraordinarily*

*great help, psychologically and materially”* (ADENAUER, 1964, destaque nosso).

A visão de Adenauer enfatiza o lado idealista do Plano Marshall, no entanto, como se infere da própria fala dele, havia um componente pragmático dos Estados Unidos de afastar a Europa Ocidental da influência da União Soviética, de modo que cerca da metade do continente europeu ficasse na esfera de influência americana. Também não se pode esquecer que, conforme pontuado no início deste capítulo, foram os Estados Unidos, juntamente com o Reino Unido, que causaram a maior parte da destruição das cidades alemãs devido aos bombardeios aéreos. De qualquer maneira, as relações com Washington, no pós-guerra, foram profundamente significativas para a Alemanha em sentido positivo, com uma ajuda financeira de US\$ 1,448 bilhão entre 1948 e 1951<sup>19</sup> (GARDNER, 2001, p. 120).

No dia 22 de janeiro de 1963, já no final do governo Adenauer, foi assinado o Tratado do Eliseu entre Alemanha Ocidental e França (ATLANTIC COUNCIL, 2013), o qual estabeleceu consultas regulares entre os dois países em temas diversos, em temas como relações exteriores, política, economia, cultura, defesa, juventude, esportes, energia, transporte, agricultura, entre outros. Pelos assuntos abordados, apesar da inclusão do tópico de defesa, a maioria das agendas para discussão não era militar, reforçando o status alemão de potência civil. Paris passava a ser também *significant positive other* para a Alemanha, mas sem abalar o Atlanticismo durante o governo Adenauer, ainda mais pela recuperação da economia alemã, chamada de “milagre econômico” (LANGENBACHER; CONRADT, 2017), bem como pelo discurso do presidente americano John F. Kennedy em Berlim Ocidental, no dia 26 de junho de 1963, no qual foi proferida a histórica frase: “*Ich bin ein Berliner*” (“Eu sou um berlinense”) (CBS NEWS, 2023).

Diferentemente ocorreu com Ludwig Erhard (CDU), que após ser ministro da economia de Adenauer, foi eleito chanceler (governando de 17/10/1963 a 30/11/1966). Erhard não soube gerenciar o embate interno ao partido CDU entre os Atlanticistas (que defendiam relações prioritárias com os Estados Unidos) e os Gaullistas (os quais advogavam relações preferenciais com a França), tendo também a sua gestão marcada por desentendimentos com o presidente francês Charles De Gaulle. Em contraste com Adenauer e De Gaulle, Erhard não via a política como motor da integração europeia, mas sim, a economia. Deste modo, Erhard colocava-se

---

<sup>19</sup> A República Federal da Alemanha foi a terceira maior beneficiária do Plano Marshall, ficando atrás da França (que recebeu US\$ 2,296 bilhões) e do Reino Unido (que recebeu US\$ 3,297 bilhões), no mesmo período (1948-1951) (GARDNER, 2001, p. 120).

contra as estruturas burocráticas previstas no Tratado de Roma (assinado por Adenauer em 1957) era um defensor do Atlanticismo, que tinha como característica marcante os aspectos econômicos. No geral, a falta de habilidade política do chanceler, fez o governo Erhard ter curta duração (ERB, 2003; HIEN; WOLKENSTEIN, 2021).

Na sequência, Kurt Georg Kiesinger (CDU) governou a Alemanha Ocidental, de 01/12/1966 a 21/10/1969, com a primeira grande coalizão entre democratas cristãos (CDU) e social-democratas (SPD). Kiesinger era um gaullista moderado, incorporando tanto posições gaullistas como atlanticistas na agenda do partido. O referido chanceler defendia que a cooperação franco-germânica tinha uma importância especial para a unificação europeia, bem como considerava que a Alemanha e a Europa somente poderiam manter a sua segurança e a sua soberania numa aliança com os Estados Unidos. O SPD era atlanticista e recebeu garantias da ala gaullista da CDU de que haveria apoio alemão a entrada do Reino Unido na Comunidade Econômica Europeia; no entanto, era uma ideia que tinha a oposição do presidente da França. A discordância entre De Gaulle e Kiesinger sobre a adesão britânica ao processo de integração europeu culminou no enfraquecimento do chanceler, que sofreu sua derrota eleitoral de 1969, quando o partido social-democrata formou uma coalizão governista com o *Freie Demokratische Partei* (FDP) (HIEN; WOLKENSTEIN, 2021; LANGENBACHER; CONRADT, 2017).

Com isso, o SPD chegava pela primeira vez ao topo do poder na República Federal da Alemanha<sup>20</sup> com Willie Brandt, chanceler de 21/10/1969 até 06/05/1974. Apesar de Brandt ser famoso pela criação da *Ostpolitk* (tema a ser abordado no próximo tópico), ele também executou políticas voltadas ao Atlanticismo, e com reciprocidade, uma vez que já na ocasião de sua eleição, recebeu uma ligação do presidente americano Richard Nixon, que o parabenizou (SAROTTE, 2001).

Em 5 de junho de 1972 na Universidade de Harvard, Brandt anunciou a criação do *German Marshall Fund of the United States* (GMF), no aniversário de 25 anos do Plano Marshall. Trata-se de uma organização voltada a promoção de estudos e projetos de pesquisa, com o objetivo de reforçar os vínculos transatlânticos entre Estados Unidos e Europa. No seu discurso, o chanceler proferiu palavras enaltecedo as relações com os Estados Unidos e a relevância das mesmas para a paz e a estabilidade política: “*In this phase of change, America's presence in Europe is more necessary than ever. I trust that those who carry responsibility in this country will not refuse to appreciate this. American-European partnership is indispensable*

---

<sup>20</sup> O partido social-democrata alemão também teve chanceleres durante a República de Weimar, quais sejam: Friedrich Ebert, Philipp Scheidemann, Gustav Bauer e Hermann Müller. A fundação vinculada ao SPD leva o nome do primeiro chanceler do partido: Friedrich Ebert Stiftung: <https://www.fes.de/en/>.

[...]. *The forms of the American commitment may change, but an actual disengagement would cancel out a basic law of our peace*” (BRANDT *apud* SIEGEL, 2012, p. 3). Cabe a interpretação que a fundação do GMF foi uma resposta americana à aproximação entre a Alemanha e a União Soviética decorrente da *Ostpolitik*.

Walter Scheel (FDP), que havia sido vice-chanceler e ministro das relações exteriores do governo Brandt, ocupou o cargo de chanceler como interino num curto período de tempo, de 07/05/1974 a 16/05/1974, tendo sido eleito presidente do país pouco tempo depois. Após o referido mandato interino, a chancelaria foi comandada por Helmut Schmidt (SPD), que governou a Alemanha de 16/05/1974 a 01/10/1982. Uma política de destaque de Schmidt em relação ao Atlanticismo foi no contexto da OTAN. As propostas de modernização do HLG (*High-Level Group*) da aliança militar do atlântico norte foi discutida e aprovada pelo chanceler alemão, pelo presidente americano Carter, pelo primeiro-ministro britânico Callaghan e pelo presidente francês Giscard d'Estaing, num encontro da organização em janeiro de 1979. A reunião abordou diversos temas de segurança, incluindo o SALT II, um possível SALT III e a modernização das forças nucleares da OTAN. Schmidt, que era ministro da defesa do governo Brandt, estava preocupado com os mísseis soviéticos SS-20s empregados em países do Pacto de Varsóvia. No entanto, ele estava reticente quanto ao novo emprego de mísseis nucleares em território alemão, devido à impopularidade da medida diante da opinião pública, acostumada com a *détente* da Guerra Fria (HAEUSSLER, 2019; NUTI, 2009). O chanceler acabou sendo convencido pelos aliados e os mísseis foram instalados na Alemanha Ocidental, com a *Dual-Track Decision* da OTAN em dezembro de 1979, sob protestos de ambientalistas, pacifistas, igrejas, veículos de imprensa (principalmente da revista *Der Spiegel*) e de alas mais à esquerda do SPD (LANGENBACHER; CONRADT, 2017). A decisão foi dual devido ao *Track I* (emprego de mísseis *Pershing II* e *Cruise* na Europa em busca de compensação à vantagem militar soviética) e ao *Track II* (ênfase nas negociações sobre o controle de armas) (CHARKOW, 1984, p. 74).

Após mais de uma década sem eleger nenhum chanceler, a CDU volta e permanece no poder por 16 anos com a Era Helmut Kohl, que durou de 01/10/1982 a 27/10/1998. Sem dúvida o grande legado de Kohl foi a reunificação alemã, a qual foi estabelecida com o Tratado Dois mais Quatro, assinado em 12 de setembro de 1990, cuja vigência ocorreu a partir de 3 de outubro do mesmo ano (“Dois” se referem à República Federal da Alemanha e à República Democrática da Alemanha; “Quatro” indicam Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e França). A primeira-ministra britânica Margaret Thatcher e o presidente francês François Mitterrand eram contra a reunificação por abalar o status quo que emergiu na Europa após a Segunda Guerra

Mundial. Kohl convenceu Thatcher a aceitar o tratado ao negociar o reembolso do Reino Unido para as comunidades europeias, de modo a reduzir as contribuições britânicas, as quais seriam compensadas em parte pela Alemanha. Mitterrand foi convencido pelo chanceler com o compromisso de que uma Alemanha reunificada estaria voltada para a integração, de modo a ser mais “europeia” e menos “alemã”.

O Atlanticismo foi fundamental para a reunificação, uma vez que o chanceler alemão tinha boas relações com o presidente George Bush acompanhado de um apoio incondicional dos Estados Unidos, o que contribuiu para os aceites britânico e francês. Também eram boas as relações entre Kohl e o presidente soviético Mikhail Gorbaciov, condição relevante para a assinatura do referido tratado pela União Soviética (RAMIRO TROITIÑO, 2022). No *German White Paper* de 1994, a mensagem de Kohl enaltece a parceria atlanticista como um dos pilares da política externa alemã, mencionando os Estados Unidos e até o Canadá; sem citar Reino Unido e França, os quais são ofuscados pela ênfase na unificação europeia (o outro pilar). A União Soviética também não recebeu nenhuma menção: “*After decades of painful division, we have regained the unity of our fatherland in peace and freedom. Here, too, a decisive factor was that the Federal Republic of Germany unwaveringly adhered to the two mainstays of its foreign and security policy - the political unification of Europe and the transatlantic partnership and friendship with the United States of America and with Canada*” (FEDERAL MINISTRY OF DEFENSE, 1994, destaque nosso).

Os dados acima também apontam os Estados Unidos como *significant positive other* da Alemanha no contexto da reunificação, numa intensidade bem maior do que Reino Unido e França, que exigiram mais negociações para a assinatura do Tratado Dois mais Quatro. O status alemão de potência civil foi relevante tanto para Paris e Londres aceitarem a reunificação, uma vez que ambos atores tinham interesse em manter o máximo possível uma ordem europeia do pós-guerra. Além disso, a ausência de gastos em defesa (típicos de uma potência militar) permitiram a Alemanha Ocidental focar em atividades civis como o desenvolvimento econômico. A aquisição da riqueza foi fundamental para que o país germânico arcasse em parte com a redução das contribuições britânicas com as comunidades europeias, item da pauta das negociações entre Kohl e Thatcher. O foco da integração europeia, marcadamente civil, reduziu os receios de Mitterrand sobre a reunificação, de modo ao líder francês também passar a concordar com a assinatura do referido tratado.

No governo do SPD do chanceler Gerhard Schröder (27/10/1998 a 22/11/2005), os momentos mais marcantes para as relações germano-americanas foram relacionados às guerras do Afeganistão (2001) e do Iraque (2003). No *Bundestag*, nenhum partido abertamente

condenou o direito dos Estados Unidos de perseguirem os responsáveis pelos atentados de 11 de Setembro; no entanto, não havia grande entusiasmo na coalizão SPD-Verdes para o envio de tropas para uma campanha militar. Em 6 de novembro de 2001, Schröder anunciou o envio de 3.900 militares da *Bundeswehr* para a campanha contra o Terror liderada pelos Estados Unidos. Opositores argumentavam que medidas políticas e sociais precisavam ser integradas à *Operation Enduring Freedom* de combate aos terroristas. Schröder argumentou que o emprego da *Bundeswehr* seguia a linha do multilateralismo, sendo adequado a Alemanha contribuir com a segurança internacional ao lado de seus aliados, numa campanha para trazer a paz ao Afeganistão (não se tratando de uma guerra de agressão).

A Resolução 1368 das Nações Unidas, que condenava o terrorismo e reconhecia o direito de autodefesa das nações, foi ressaltada também, juntamente com o fato de que a campanha militar era um dos componentes dos esforços humanitários para a reconstrução do Afeganistão e do reestabelecimento de sua sociedade civil. Como meio de salvar a coalizão e conseguir a aprovação do emprego da *Bundeswehr*, o chanceler fez uso do voto de confiança (*Vertrauensfrage*), uma medida somente utilizada duas vezes na história da República Federal da Alemanha até então. Schröder utilizou o voto de confiança juntamente como a proposta de envio da *Bundeswehr* ao Afeganistão, de modo que a decisão pela permanência da coalizão no governo ficasse ligada à decisão de envio de tropas ao território afegão. O voto de confiança foi aprovado no *Bundestag* com 336 votos a favor e 326 votos contra. Dos oito parlamentares do partido Verde que eram contrários ao envio de tropas, quatro votaram a favor e quatro votaram contra, num gesto de demonstrar apoio à coalizão e contrariedade à campanha militar (BURAS; LONGHURST, 2004).

Havia *role contestation* quanto ao apoio militar alemão a Washington, proveniente tanto da oposição quanto do partido Verde, integrante da base governista, demonstrando que a normalização da Alemanha como potência civil e militar era contestada, pois o status de potência civil ainda era muito forte na política e na sociedade alemã. O Atlanticismo continuava forte na política externa germânica, no entanto, com ressalvas quanto se tratava do emprego das forças armadas do país. Isto ficou ainda mais evidente com a não participação da Alemanha na Guerra do Iraque.

O Atlanticismo da Era Angela Merkel (que durou de 22/11/2005 a 08/12/2021) variou conforme o presidente americano. A chanceler alemã da CDU valorizava as relações com os Estados Unidos, e mesmo nas situações de discordâncias sobre temas relevantes, havia abertura para o diálogo com a Casa Branca. Por exemplo, na agenda ambiental, o republicano George W. Bush não reconhecia as mudanças climáticas, mas passou a reconhecê-las após conversas

com a líder alemã. Nas palavras de Kati Morton (2021): “*At the June 2007 G8 summit in Heiligendamm, Germany, President Bush recognized publicly that climate change was real for the first time, acknowledging that halving emissions by 2050 should be ‘seriously considered’.* On this key issue, Merkel had won the American president, initially a climate skeptic, to her side” (p. 99).

As posições divergentes entre os governos alemão e americano no contexto da intervenção na Líbia 2011, durante o governo do democrata Barack Obama, não abalaram as relações entre Berlim e Washington. Conforme instruções de Obama a Susan Rice, Representante Permanente americana nas Nações Unidas, os Estados Unidos efetuaram uma mudança no esboço da Resolução 1973, de modo que passasse a incluir a expressão “*all necessary measures [...] to protect civilians*”, além da zona de exclusão aérea, o que implicava um aumento significativo do uso da força, incluindo ataques aéreos contra o regime de Gaddafi e suas tropas no solo. Peter Wittig, Representante Permanente da Alemanha nas Nações Unidas, defendia um voto “sim”, com receio do isolamento que um voto diferente poderia acarretar perante os aliados ocidentais. No entanto, não houve tempo hábil para que a mudança fosse discutida no *Bundestag*. O voto “sim” pressionaria a Alemanha a participar militarmente da intervenção, o que seria uma medida impopular. Merkel e Westerwelle estavam céticos sobre a eficácia e as consequências da intervenção militar. Havia eleições próximas e uma intervenção poderia causar a perda do governo. Além disso, Westerwelle tinha dúvidas sobre os reais motivos de França e Reino Unido na intervenção. O legado do voto de abstenção foi: quando os aliados da Alemanha esperarem a sua participação numa intervenção militar, eles precisam levar em consideração a necessidade do debate interno alemão. Tal abstenção ilustrou as implicações das funções constitucionais do *Bundestag* na política de segurança (BROCKMEIER, 2013).

Um abalo na condição positiva dos Estados Unidos como *significant other* da política externa alemã ocorreu com o republicano Donald Trump. Ainda durante a campanha eleitoral de 2016, Trump alegou que Merkel destruiu a Alemanha ao receber tantos refugiados, disse que o gasto alemão em defesa é muito baixo e acusou Berlim de práticas comerciais injustas devido ao superávit alemão na balança comercial entre os dois países. Apesar disso, a chanceler alemã buscou relações construtivas com o Trump assim que ele ganhou a eleição americana:

“*I not only offered my congratulations to Donald Trump in a statement in the Chancellery, but also stressed that our two countries were connected by shared values such as democracy,*

*freedom, respect for the law, and the dignity of humankind, regardless of origin, skin color, religion, gender, sexual orientation, or political leaning. ‘On the basis of these values’, I offered him close cooperation” (MERKEL, 2024).*

Trump não demonstrou a mesma intenção em manter boas relações entre os dois países, tanto na falta de cordialidade ao recusar o apertão de mão oferecido por Merkel em reunião entre os dois chefes de governo na Casa Branca em 2017, como ao fazer a seguinte cobrança absurda à chanceler na mesma ocasião: “*Angela, you owe me one trillion dollars*” (MORTON, 2021, p. 221). Primeiramente, verifica-se uma personificação inapropriada na relação entre líderes de Estados, pois, se houvesse tal dívida, seria da República Federal da Alemanha com os Estados Unidos da América, não de Merkel com Trump. Em segundo lugar, o valor apresentado sem nenhuma base de cálculo desconsidera toda a história do Atlanticismo, que tem como um dos seus pilares a OTAN liderada pelo hegemôn. Por fim, ao chamar a chanceler Merkel pelo primeiro nome, Trump ignora a etiqueta diplomática e rebaixa uma conversa entre autoridades de alto nível, como se fosse uma conversa informal e sem repercussão pública nem relevância na política internacional.

Com o democrata Joe Biden na presidência, as discussões entre Estados Unidos e Alemanha voltaram a ser construtivas, apesar das naturais divergências em alguns temas, havendo algum consenso firmado após discussões com a chanceler alemã. Em sua última viagem à Casa Branca, em julho de 2021, Merkel conseguiu convencer Biden a retirar as sanções ao Nord Stream 2. O presidente americano concluiu que não fazia sentido manter sanções a um gasoduto que já tinha 90% de sua estrutura construída (VAZQUEZ; LIPTAK, 2021). Em contrapartida, Merkel assinou com Biden o documento *Joint Statement of the United States and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals* (US DEPARTMENT OF STATE, 2021) pelo qual Berlim se comprometia a sancionar o Nord Stream 2, caso houvesse nova agressão russa contra a Ucrânia, a qual ocorreu, mas já no início do governo Scholz (SPD).

Na gestão Scholz (08/12/2021 a 06/05/2025), a Estado alemão cumpriu o seu compromisso institucional firmado com Washington no final da administração Merkel, com a suspensão da autorização de funcionamento do Nord Stream 2, assim que Moscou enviou tropas para as províncias de Lugansk e Donetsk e reconheceu a independência de ambas, no dia 22/02/2022 (FRANCE PRESSE, 2022), dois dias antes da invasão russa em larga escala ao território ucraniano. Em outubro de 2024, o presidente americano visitou a Alemanha e reforçou

uma agenda comum entre os dois países, como destaque para: o apoio à Ucrânia (incluindo um pacote de empréstimos de 50 bilhões de dólares provenientes dos países do G7); o compromisso conjunto com a aliança transatlântica (ressaltando a defesa dos territórios da OTAN); e a promoção da paz no Oriente Médio (reconhecendo o direito de Israel se defender com a busca de um cessar-fogo após a morte de Yahya Sinwar, líder do Hamas). Na mesma ocasião, o presidente alemão Frank-Walter Steinmeier (SPD) condecorou Biden com a Grã-Cruz da Ordem do Mérito (*Großkreuz des Verdienstordens*) da República Federal da Alemanha pelos serviços prestados à amizade germano-americana e à aliança transatlântica (BUNDESREGIERUNG, 2024). Tudo isto demonstra que o Atlanticismo continuava em alta na política externa alemã, bem como a condição de *significant positive other* dos Estados Unidos para Berlim.

### **2.3. *Ostpolitik*: URSS e Rússia como *Significant Positive Other* na política externa alemã**

A República Federal da Alemanha, durante o governo Adenauer (1949-1963)<sup>21</sup>, não reconhecia a legitimidade política da República Democrática Alemã, nem a legitimidade geográfica da Polônia e de territórios incorporados pela União Soviética, que pertenciam ao Reich. Com o final da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha havia perdido 13.205 quilômetros quadrados para a União Soviética e 101.091 de quilômetros quadrados para a Polônia, representando uma perda de 24,3% do território alemão total de 1937 (pré-anexação da Áustria). O governo Adenauer era relutante em estabelecer relações diplomáticas com Moscou, sendo a sua política externa para o Leste Europeu voltada exclusivamente para a União Soviética, com demandas ao Kremlin para renunciar o controle da Alemanha Oriental e permitir a reunificação alemã. No entanto, a prioridade de Adenauer era a aliança com o Ocidente, considerada por ele uma pré-condição para uma futura reunificação do país (STENT, 2003), a qual parecia ainda mais distante com a construção do Muro de Berlim.

Entre 1949 e 1961, mais de 3 milhões de residentes da República Democrática Alemã deixaram o país, principalmente via Berlim Ocidental (que permanecia controlada por Estados Unidos, Reino Unido e França) e era totalmente contornada pela Alemanha Oriental. Em agosto de 1961, para evitar mais perdas populacionais, foi construído o Muro de Berlim por ordem de autoridades alemãs do lado socialista e com consentimento soviético. Além disso, mais de 1300

---

<sup>21</sup> O bloqueio de Berlim Ocidental (geograficamente cercada pela zona de ocupação soviética) foi um acontecimento prévio ao estabelecimento da República Federal da Alemanha que provavelmente prejudicou as relações com a União Soviética no início do governo Adenauer.

quilômetros de fronteira com a República Federal da Alemanha foram reforçados com campos minados, armas de disparo automático e guardas com ordem de atirar em qualquer pessoa que tentasse escapar do país<sup>22</sup> (LANGENBACHER; CONRADT, 2017).

Após a administração Adenauer, os governos Erhard (1963-1966) e Kiesinger (1966-1969) foram mais flexíveis, buscando algum grau de reconciliação com a União Soviética, ou utilizado um conceito do marco teórico da *Role Theory*, ocorreu um *role adjustment* da política externa alemã diante de Moscou. Apesar de os dois chanceleres continuarem negando a legitimidade da maioria dos Estados do Leste Europeu, foram estabelecidas missões comerciais em países da Cortina de Ferro, bem como relações diplomáticas com a Romênia (STENT, 2003). De maneira geral, a política externa alemã dos três primeiros chanceleres da República Federal da Alemanha considerava Moscou um *significant other*, mas não positivo, uma vez que as relações de cooperação e aliança eram voltadas ao Atlanticismo, naquele momento histórico. A União Soviética era vista pela Alemanha Ocidental como ator relevante, no entanto, com vistas ao objetivo distante da reunificação com as zonas ocupadas ao leste, que precisaria de anuência da superpotência comunista.

Com o chanceler Willie Brandt (1969-1974) começou a ser executada a *Ostpolitik*, que pode ser definida como: “*a term that was coined to describe West Germany's cooperative approach to the Soviet Union and other Warsaw Pact countries, initiated by Chancellor Willy Brandt in 1969*” (FORSBERG, 2016, p. 21), “*based on the idea that economic and political engagement with Moscow would lead to positive change both within the Soviet Union and in bilateral relations*” (SIDDI, 2016, p. 2). No entanto, a ideia de uma nova política externa alemã voltada ao Leste Europeu surgiu alguns anos antes. Ainda em 1963, Egon Bahr (assessor de Brandt) proferiu um discurso na Academia Protestante em Tutzing intitulado *Wandel durch Annäherung* (“Mudança pela Reaproximação”) (MELLO, 2021), isto é, uma modificação no cenário contrário aos interesses alemães, como o de um país dividido geográfica e politicamente, só poderia ocorrer com um retorno das relações com Moscou (pela ótica da *Role Theory*, propunha-se uma *role change* na política externa alemã em relação à União Soviética). Quando Brandt assumiu a chancelaria, em 1969, ele confiou a Bahr, enquanto secretário de Estado, a formulação e a implementação da *Ostpolitik*, sendo o seu emissário na União Soviética e na Alemanha Oriental (SAROTTE, 2001). No início dos anos 1970, a

---

<sup>22</sup> Centenas de pessoas foram mortas tentando fugir da Alemanha Oriental para a Alemanha Ocidental (LANGENBACHER; CONRADT, 2017). No entanto, havia também quem fosse do lado capitalista para o lado socialista, como a família de Angela Dorothea Kasner (o nome de nascimento de Angela Merkel). A chanceler alemã nasceu na cidade de Hamburgo em 17 de julho de 1954, mas ainda bebê chegou com seus pais em Qitzow, na província de Brandemburgo (MORTON, 2021).

*Ostpolitik* de Brandt focou em alguns temas como: tratados bilaterais de não-agressão com Moscou, Varsóvia e Praga; um *Basic Treaty* com a República Democrática da Alemanha, reconhecendo a realidade política do Leste Europeu, incluindo a fronteira Oder-Neisse (com a Polônia) e o Estado da Alemanha Oriental, mas não uma nação oriental alemã, tendo em vista uma futura reunificação (HOFMANN, 2007). Brandt foi agraciado com o Prêmio Nobel da Paz em 1971, e em seu discurso de aceitação ressaltou os esforços para a construção da paz na Europa e o conceito de responsabilidade política:

*“I accept this honour with a sense of the common ties linking me to all those, wherever they may be, who are doing their utmost to build a peaceful Europe and to make European solidarity serve the cause of world peace. [...] The Nobel Prize for Peace is the highest honour, but at the same time the one that imposes the greatest obligations that can be bestowed on any man bearing political responsibility”* (BRANDT, 1971, destaque nosso).

A partir de 1971, a República Federal da Alemanha passou a liderar o comércio com a União Soviética entre os parceiros do ocidente, ocorrendo a primeira visita do presidente soviético, Leonid Brejnev, à capital Bonn em 1973 (PITTMAN, 1992). Moscou começava a se tornar um *significant positive other* para a Alemanha.

Com o chanceler Helmut Schmidt (1974-1982), a *Ostpolitik* avançou e a parceria econômica entre Alemanha e União Soviética foi incrementada com a assinatura do “*Agreement on Developing and Deepening the Long-Term Co-operation between the Federal Republic of Germany and the Union of Soviet Socialist Republics in the Economic and Industrial Fields*”, em 6 de maio de 1978, na ocasião da segunda visita de Brejnev à Bonn. No comércio germano-soviético, a Alemanha importava energia e matérias-primas, e exportava tecnologias e bens de capital para a União Soviética. A maior parte das importações soviéticas de bens de alta-tecnologia era de origem alemã ocidental.

No entanto, os alemães eram mais dependentes do comércio com os soviéticos do que o contrário (PITTMAN, 1992). No início dos anos 1980, o gasoduto Yamal começou a ser construído, o projeto reuniu empresas europeias sob liderança alemã, com o objetivo de transportar gás natural do norte da Sibéria para Europa Ocidental (GROSS, 2016). Em

novembro de 1981, a empresa alemã Ruhrgas A.G. e a empresa russa Soyusgazexport<sup>23</sup> assinaram o principal contrato do gasoduto Yamal, que previa a importação de 10,5 bilhões de metros cúbicos de gás soviético por 25 anos (VICARI, 2016). A “Mudança pela Reaproximação” (*Wandel durch Annäherung*) de Brandt estava sendo aprofundada para uma “Mudança pelo entrelaçamento econômico” (*Annäherung durch Verflechtung*) de Schmidt, de modo a aumentar ainda mais a significância de Moscou para a política externa alemã.

As relações entre Alemanha Ocidental e União Soviética não foram lineares durante a Guerra Fria. Apesar do “entrelaçamento econômico”, Bonn concordou com a instalação de mísseis em território alemão, em resposta ao poderio militar soviético, conforme a *Dual-Track Decision* da OTAN no final de 1979<sup>24</sup>. Além disso, Schmidt concordou com a Casa Branca quanto ao boicote às Olimpíadas de Moscou em 1980, devido à invasão soviética, no Afeganistão no ano anterior (PITTMAN, 1992). Mesmo no setor energético também houve momentos conturbados na *Ostpolitik*, devido a mais um choque com o Atlanticismo.

No final de 1981, quando o general Wojciech Jaruzelski declarou lei marcial na Polônia, suspendendo o funcionamento do movimento sindical Solidariedade liderado por Lech Wałęsa, a administração Reagan impôs sanções a Varsóvia e a Moscou, pois existiam pressões soviéticas para que as lideranças polonesas suprissem o movimento. Em 13 de dezembro do mesmo ano, os Estados Unidos suspenderam as exportações de produtos de eletrônicos para a União Soviética, até que a lei marcial na Polônia fosse revogada. O embargo negava licença de exportação da *General Electric* para firmas europeias de componentes necessários para a construção do gasoduto Yamal. Reagan pressionou os aliados europeus para que interrompessem as obras do gasoduto até o fim da lei marcial polonesa (GROSS, 2016).

A República Federal da Alemanha seguiu um curso de ação intermediário, com a condenação do regime militar da Polônia, mantendo-se silente quanto aos incentivos soviéticos para a instalação da lei marcial e sem aderir às sanções (PITTMAN, 1992). Conforme a terminologia da *Role Theory*, havia uma *domestic role constatation* por parte de atores econômicos para a não adoção de um eventual papel de sancionador por parte da política externa alemã. No verão de 1982, a Associação Federal da Indústria Alemã (*Bundesverband der Deutschen Industrie - BDI*), a Associação Alemã de Máquinas e Engenharia (*Verband Deutscher Maschinen und Anlagenbau - VDMA*), a Associação Alemã de Câmaras de Indústria e Comércio (*Deutschen Industrie und Handelskammer - DIHK*), um grupo de manufatura leve orientado à exportação e a comunidade bancária da Alemanha (a qual tinha investido muitos

<sup>23</sup> A companhia Soyusgazexport posteriormente se tornou a Gazprom Export.

<sup>24</sup> Ver tópico sobre Atlanticismo deste capítulo.

recursos no gasoduto Yamal) eram contrários às sanções. Ademais, as duas crises do petróleo na década anterior (1973 e 1979) fizeram as lideranças da Alemanha Ocidental atribuírem urgência à estabilização da importação de energia. Neste cenário, Schmidt considerava a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEC) mais volátil do que a União Soviética. Deste modo, apesar de o chanceler alemão comparar a lei marcial polonesa às repressões soviéticas na Hungria (1956) e na Tchecoslováquia (1968), Bonn não seguiu as sanções incentivadas por Washington ao gasoduto Yamal, mantendo relações positivas com Moscou, ao priorizar neste momento mais as suas demandas energéticas do que a sua relação atlântica (GROSS, 2016).

No governo Helmut Kohl (1982-1998), também houve momentos conturbados com a União Soviética, entretanto, a condição de *significant positive other* da superpotência socialista prevaleceu para a política externa alemã. Conforme Langenbacher e Conradt (2017), Kohl foi o chanceler que mais apoiou as relações transatlânticas desde Adenauer. Em novembro de 1983, o governo alemão garantiu a aprovação parlamentar para o posicionamento de novos mísseis de alcance intermediário na Alemanha Ocidental, apesar da *domestic role contestation* proveniente dos protestos da oposição formada pelos partidos SPD e Verdes, que compunham o movimento pacifista.

Neste confronto entre Atlanticismo e *Ostpolitik*, as relações pró-americanas prevaleceram inicialmente. Contudo, em 1989, a administração Kohl entrou em conflito diplomático aberto com os Estados Unidos sobre o desenvolvimento de uma nova geração de mísseis de curto alcance, bem como sobre a instalação dos mesmos no território da República Federal da Alemanha. Assim, neste segundo momento, a *Ostpolitik* superou as relações atlânticas, uma vez que não era interesse de soviético o desenvolvimento e a instalação dos referidos mísseis.

A *Ostpolitik* de Kohl também foi marcada pela queda do Muro de Berlim em 1989, bem como pelo processo de reunificação alemã, com as negociações para a assinatura do Tratado Dois mais Quatro de 1990. Ocorreram diversas consultas bilaterais entre ministros das relações exteriores e chefes de governo. Um dos maiores problemas era a contestação soviética a filiação do Estado alemão reunificado a alianças. No dia 15 de julho de 1990, o chanceler Kohl, juntamente com o ministro das relações exteriores Genscher e o ministro das finanças, Waigel, viajaram para Moscou e discutiram o problema com o presidente soviético Gorbachev. Em 16 de julho do mesmo ano, Alemanha Ocidental e União Soviética concordaram quanto aos seguintes pontos: A Alemanha reunificada poderia escolher livremente de qual aliança poderia fazer parte; As tropas soviéticas se retirariam do país até o final de 1994; No mesmo período as

forças armadas alemãs seriam reduzidas a até no máximo 370 mil militares; Um *comprehensive treaty* sobre as relações germano-soviéticas deveria ser firmado (este tratado foi assinado em Bonn no dia 9 de novembro de 1990) (FEDERAL MINISTRY OF DEFENSE, 1994).

Com o fim da União Soviética no dia 25 de dezembro de 1991, a *Ostpolitik* ficou direcionada principalmente à Rússia. Em 1992, já no governo Boris Yeltsin, com base numa declaração conjunta do chanceler alemão com o presidente russo, a retirada das tropas da ex-União Soviética foi acelerada para ser finalizada até agosto de 1994. Até o final de 1993, 90% das *Western Group of Forces* (WGF) se retiraram do território alemão (o que equivalia a 546.200 membros dos quais cerca de 340.000 eram militares). A Alemanha reunificada foi responsável pelos custos de remoção e reintegração dos membros da WGF na sociedade dos Estados resultantes da desintegração da União Soviética, incluindo um programa de habitação para construção de casas. A retirada e a reinserção das tropas nos países da Comunidade de Estados Independentes (CEI) custaram cerca de 12 bilhões de marcos para a República Federal da Alemanha (FEDERAL MINISTRY OF DEFENSE, 1994). Isto demonstra a relevância do foco alemão em ser uma potência civil e industrial exportadora, de modo a ter adquirido riqueza o suficiente para “pagar” Moscou pela aquisição de soberania da Alemanha.

Sobre a agenda da OTAN, a política externa de Kohl foi um entrelaçamento do Atlanticismo com a *Ostpolitik*. Na década de 1990, o chanceler alemão posicionou-se a favor do alargamento da aliança militar com a condição de que fosse criado o Conselho OTAN-Rússia (SZABO, 2009). De acordo com Kieninger: “*Kohl tried to reassure Boris Yeltsin that NATO enlargement was guided by three premises: no surprises, no rush, and no exclusions. Kohl's core belief was that stability and security in Europe could not be achieved without or against Russia*” (KIENINGER, 2024, p.1). Além de Moscou, Kiev também recebia atenção da política externa alemã.

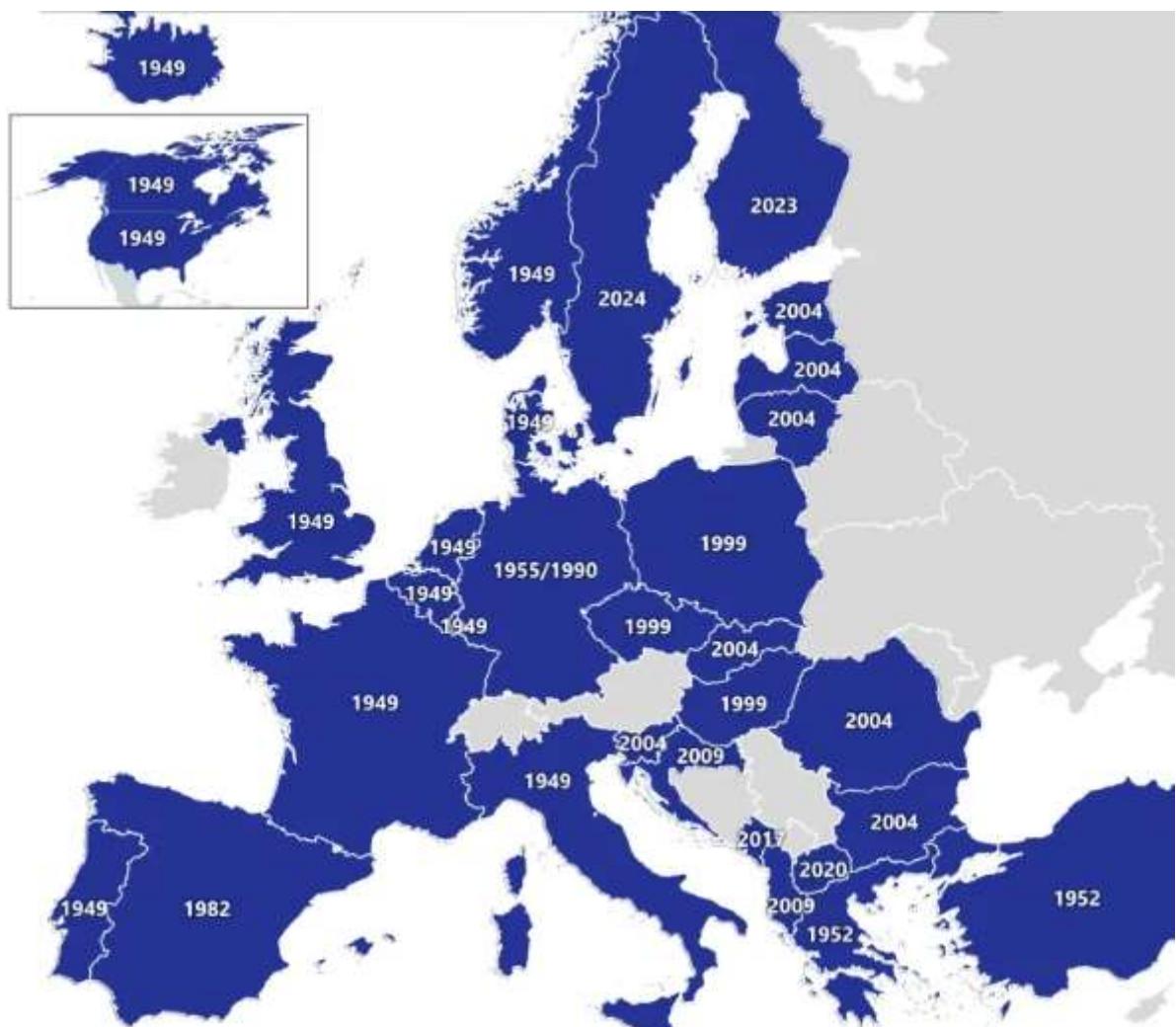
Em encontro com o presidente Clinton no mês de janeiro de 1994, o chanceler alemão afirmou: “*One must not just focus on Moscow and forget Ukraine. Ukraine also had its honor and its dignity which one ought to respect*” (KOHL apud KIENINGER, 2024, p. 1). Antes de terminar o último do mandato de Kohl, o Conselho Conjunto Permanente OTAN-Rússia foi criado, em 27 de maio de 1997 na cidade de Paris, com o objetivo de estabelecer mecanismos de consulta, cooperação e tomada de decisão conjunta entre a aliança atlântica e Moscou. O ato de fundação do referido Conselho deixou expresso: “*NATO and Russia do not consider each other as adversaries*” (NATO, 2009)(NATO, 2009)<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> O Conselho Conjunto Permanente OTAN-Rússia (*NATO-Russia Permanent Joint Council – PJC*) foi substituído em 2002 pelo Conselho OTAN-Rússia (*NATO-Russia Council – NRC*) (NATO, 2022).

No ano de 1999, já no governo Schröder (1998-2005), foi concretizada a inclusão da Polônia, da República Tcheca e da Hungria na OTAN (vide mapa 3 abaixo). Berlim se posicionou favoravelmente a referida expansão para o país ficar cercado de aliados e não ser mais a fronteira da aliança, como na época da Guerra Fria, quando a Alemanha Ocidental ficava na “linha do front” com o Pacto de Varsóvia. Ademais, o ministro das relações exteriores alemão Joschka Fischer (do partido Verde) defendeu a inclusão da Rússia na OTAN, pois o raciocínio era de que Moscou precisava ser integrada em alguma arquitetura de segurança europeia (SCHREER, 2009). A política externa de Schröder colocava a Rússia como *significant positive other*, e a proposta de inclusão russa na aliança militar comandada pelos Estados Unidos demonstra uma tentativa de conciliação entre a *Ostpolitik* e o Atlanticismo.

Mapa 3: Expansão da OTAN por ano adesão de cada membro



Fonte: *North-West European Geography* (NWEGEO, 2025).

Com a guerra do Iraque, a referida conciliação foi prejudicada, com Berlim se aliando a Paris e a Moscou contra o conflito iniciado por Washington. Em 5 de março de 2003, Alemanha, França e Rússia fizeram uma declaração conjunta dizendo que não apoiariam nenhuma resolução das Nações Unidas que autorizasse o uso da força no Iraque (BURAS; LONGHURST, 2004). Após deixar o cargo em 2005, Schröder se tornou presidente do comitê de supervisão da *North European Gas Pipeline Company*, de propriedade da Gazprom, recebendo um alto salário para promover o gasoduto Nord Stream, que transportava gás natural russo para a Alemanha através do Mar Báltico (GROSS, 2016).

Durante os primeiros anos de governo da chanceler Angela Merkel (2005-2021), as relações entre Alemanha e Rússia estavam tão positivas ao ponto da *Bundeswehr* conseguir pacificamente o que a *Wehrmacht* jamais conseguiu pela força: marchar em Moscou. Em 2007, a *Musikkorps* das forças armadas alemãs foi convidada para o primeiro festival de música militar “*Kremlin Zorya*”, realizado na capital russa (GOLDELSE, 2023), com direito a execução da música *Preußens Gloria* (“Glória da Prússia”), composta em 1871 para celebrar à criação do Império Alemão. Entretanto, Merkel tinha uma postura cautelosa com o presidente Vladimir Putin, que serviu como agente da KGB (*Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* - Comitê de Segurança do Estado) na Alemanha Oriental, onde a líder alemã viveu a maior parte de sua vida até a reunificação do país. Logo, a chanceler alemã sabia como funcionava um Estado com regime autoritário e como agem as suas lideranças (MORTON, 2021). Durante o governo Merkel, a política externa alemã foi contrária à inclusão da Geórgia e da Ucrânia na OTAN durante a Cúpula de Bucareste em abril de 2008, porque seria uma atitude temerária em relação à Rússia. Do mesmo modo, a Alemanha atrasou a sua decisão sobre o sistema estratégico de defesa contra mísseis da aliança atlântica. A intenção era evitar uma resposta negativa russa, porque a energia da Alemanha dependia da Rússia, principalmente em relação ao óleo e ao gás. Mesmo com as crises da Rússia com a Geórgia e a Ucrânia, a Alemanha manteve o diálogo com Moscou (SCHREER, 2009).

Em maio de 2008, a política externa alemã lançou uma “parceria para modernização” nas relações entre Alemanha e Rússia (*Partnership for Modernisation - PfM*), para promoção de interesses econômicos alemães, bem como com a intenção de reforçar o Estado de direito russo, enquanto Moscou buscava ganhos econômicos e aquisições de tecnologias ocidentais (SIDDI, 2016c). Entre as realizações concretas da referida parceria estão as criações da Agência de Energia Russo-Alemã (*Russisch-Deutsche Energie-Agentur - RuDEA*) e do Centro Alemão de Ciência e Inovação em Moscou (*Deutschen Wissenschafts- und Innovationshäuser - DWIH*) (AUSWÄRTIGES AMT, 2010). Em maio do mesmo ano, houve uma aparente transição de

poder na Rússia, com Medvedev sucedendo Putin na presidência do país, possivelmente isto tenha contribuído para uma expectativa alemã de democratização da Federação Russa, motivando a busca pelo aprofundamento da parceria bilateral por parte de Berlim. Entretanto, quando Putin se afastou da presidência, ele passou a ocupar o cargo de primeiro-ministro da Rússia, o que poderia mudar (ou pelo menos ajustar) a *role expectation* alemã perante Moscou.

A ação militar russa na Geórgia em agosto de 2008, acompanhada do reconhecimento da independência das regiões de Abkhazia e Ossétia do Sul, levou a suspensão dos encontros do Conselho OTAN-Rússia, bem como da cooperação em algumas áreas (NATO, 2022). Mesmo assim, não houve um *role adjustment* na política externa alemã diante Moscou, muito menos um *role change*. Em 10 de dezembro de 2008, o ministro das relações exteriores Frank-Walter Steinmeier proferiu um discurso na Fundação Heinz Schwarzkopf em Berlim, propondo um novo capítulo da segurança pan-europeia, rejeitando a ideia da existência de uma nova Guerra Fria com as seguintes palavras: “*Those who carelessly speak of a new Cold War today seem to have forgotten what all of this, what a wall and barbed wire, what ideological opposition and massive atomic stockpiles really meant*” (STEINMEIER, 2008). Siddi (2018) observou que este discurso de Steinmeier refletia a permanência da relevância da *Ostpolitik* no pensamento da política externa alemã, ainda mais por ter sido realizado no aniversário de 37 anos do discurso de Willy Brandt de aceitação do Prêmio Nobel da Paz. Apesar da guerra no Caucásus, a conceituação do “outro” russo não mudou porque o debate político doméstico era amplamente moldado pela perspectiva de “*Russland-Versteher*” (“entendedor da Rússia”), enquanto a agenda dos tomadores de decisão buscava encontrar um compromisso com Moscou.

Não apenas a Alemanha, mas também a União Europeia buscou uma “parceria para modernização” (*PfM*) das relações com a Rússia. Conforme a *Joint Statement on the Partnership for Modernisation* de 1º de junho de 2010, Rússia e União Europeia são parceiros estratégicos, com interesses comuns no aumento do comércio bilateral e nas oportunidades de investimentos, bem como na facilitação da liberalização na economia global, incluindo o acesso da Rússia na Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>26</sup> (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2010). A “parceria para modernização” menciona *Four Common Spaces* entre Moscou e Bruxelas apesar de não especificar quais sejam. No entanto, de acordo com a interpretação de Siddi (2016, p. 667), os “quatro espaços comuns” seriam: 1) economia e meio ambiente; 2) liberdade, segurança e justiça; 3) segurança externa; 4) pesquisa e educação. O referido documento não faz nenhuma referência a ocupação militar russa em territórios da Geórgia, de

---

<sup>26</sup> A Rússia ingressou na OMC em 2012 (SIDDY, 2016c).

modo a caber a leitura de que o comportamento do bloco europeu foi não apenas de “*Russland-Versteher*”, mas de “*Putin-Versteher*”, isto é, mais do que buscar integrar a Rússia como país na ordem europeia, depreende-se que Bruxelas fez vista grossa para o expansionismo do regime de Putin.

As relações entre Alemanha e Rússia se aprofundaram, principalmente na área energética, com a construção do gasoduto *Nord Stream 1* entre 2010 e 2011 (vide Mapa 1 na Introdução), mantendo Moscou como um *significant positive other* para Berlim. O referido gasoduto atravessa o Mar Báltico, ligando Vyborg na Rússia até Lubmin na Alemanha, perpassando as zonas econômicas exclusivas dos dois países, bem como da Dinamarca, da Finlândia e da Suécia (NORD STREAM, 2025). O *Nord Stream 1* foi um provedor de gás natural essencial tanto para a economia como para a sociedade alemã (WOOD, 2020), contudo, a falta de diversidade de fontes de suprimento acarretou uma dependência energética do país perante a energia proveniente de território russo (RAEL, 2023).

De acordo com Forsberg (2016), a *Ostpolitik* começou a se deteriorar em 2012, com o retorno de Putin ao poder depois de quatro anos de governo Medvedev. No dia 9 de novembro do referido ano, o *Bundestag* aprovou uma moção crítica ao regime de Putin proposta por Andreas Schockenhoff (Comissário do governo alemão na Rússia), a qual incluía o seguinte conteúdo: “*Parliament notes with mounting concern that, since President Vladimir Putin's return to office, legislative and judicial measures are being taken which combine toward increasing control over active citizens, criminalizing critical engagement and creating a confrontation course against government critics*” (BRENNER, 2012). A condição russa de *significant positive other* para Berlim ficou abalada com o autoritarismo crescente em Moscou.

Em 2014, a anexação da península da Crimeia pela Rússia e o apoio militar russo aos separatistas no leste da Ucrânia abalaram as relações de Moscou com Berlim, mas não muito. Uma evidência de que a Rússia continuava a ser um *significant positive other* para a política externa alemã é que a Alemanha optou por desempenhar um papel de mediador num conflito entre um país agredido e um país agressor, ao invés de se assumir um papel de aliado do país agredido. Outra evidência é a construção do gasoduto *Nord Stream 2* (de 2015 a 2021) pela companhia estatal russa Gazprom, para transporte de gás natural do território russo para o parque industrial alemão, seguindo um trajeto paralelo ao *Nord Stream 1* no Mar Báltico, entretanto, com o dobro de sua capacidade de transporte de gás.

O período de construção do segundo gasoduto foi marcado por implicações econômicas (a crescente demanda de importação de gás da União Europeia), ambientais (por ser destinado a transportar uma fonte de energia verde) e geopolíticas (com geração, no longo prazo, de uma

dependência energética europeia da Rússia) (EUROPEAN PARLIAMENT, 2021). O *Nord Stream 2* teve a sua construção interrompida algumas vezes por sanções dos Estados Unidos, mas não por violações do cessar-fogo entre Ucrânia e Rússia, alcançado pelos acordos de Minsk, reportadas por Alexander Hug, um dos principais responsáveis pela Missão Especial de Monitoramento da OSCE na Ucrânia (OSCE SMM) em abril de 2018: “*Overall, last week the OSCE SMM recorded over 5000 ceasefire violations*” (UKRAINE CRISIS MEDIA CENTER, 2018a).

Apesar de não ser uma política externa linear, a *Ostpolitik* de Merkel, em alguns momentos e principalmente na temática esportiva, pode ser considerada mais forte do que a do chanceler Schmidt. Diferentemente do que ocorreu com os Jogos Olímpicos de Moscou em 1980, os quais sofreram um boicote de 65 países (incluindo a Alemanha Ocidental), devido à invasão soviética ao Afeganistão de 1979, o mundo celebrou a Rússia enquanto país sede da Copa do Mundo da FIFA de 2018, mesmo com a anexação da Crimeia em 2014 e com os apelos ucranianos para o boicote ao evento esportivo em território russo (UKRAINE CRISIS MEDIA CENTER, 2018b).

Os Estados Unidos não poderiam boicotar porque não se classificaram, no entanto, as seleções de países classificados como Alemanha, França, Inglaterra e Polônia disputaram o torneio normalmente. Nem sequer a transmissão do torneio foi boicotada por Washington, uma vez que o canal americano Fox Sports transmitiu a Copa do Mundo, sendo uma das emissoras oficiais (FOX SPORTS, 2018). Com tal postura, depreende-se que não apenas Berlim buscava manter boas relações com Moscou, mas também outros atores relevantes no cenário internacional. Ademais, o ato coletivo de ignorar os pedidos da Ucrânia daquele momento permite a interpretação de que não era considerada totalmente ilegítima a ocupação da Crimeia pela Rússia, numa visão geral da comunidade internacional.

O governo Scholz (2021-2025) foi similar ao de Merkel no que se refere às relações entre Berlim e Moscou, de 8 de dezembro de 2021 a 21 de fevereiro 2022. Houve um *role change* da política externa alemã a partir do reconhecimento da independência das províncias de Lugansk e Donetsk pelo presidente Putin no dia 22 de fevereiro, seguido da invasão em larga escala do território ucraniano por tropas russas no dia 24 do mesmo mês. Pela ótica da *Role Theory*, a Rússia deixava de ser *significant positive other* para a política externa alemã e passava a ser *significant negative other*. Isto ficou evidente no discurso de Scholz proferido no Bundestag em 27 de fevereiro:

*“The twenty-fourth of February 2022 marks a watershed in the history of our continent. With the attack on Ukraine, the Russian President Putin has started a war of aggression in cold blood. For one reason alone: the freedom of the Ukrainian people calls his own oppressive regime into question. That is inhumane. It is a violation of international law. There is nothing and nobody that can justify it. [...] And what capabilities do we need in order to counter this threat – today and in the future? It is clear that we must invest much more in the security of our country. In order to protect our freedom and our democracy. This is a major national undertaking” (SCHOLZ, 2022b).*

A política externa alemã foi além do discurso, pois a Alemanha foi um dos países que patrocinou o projeto de resolução S/2022/155 no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que condenou a agressão militar russa, o reconhecimento das independências no Leste da Ucrânia, bem como exigiu a retirada imediata de tropas do território ucraniano:

*“The Security Council, [...] Deplores in the strongest terms the Russian Federation’s aggression against Ukraine in violation of Article 2, paragraph 4 of the United Nations Charter; [...] Decides that the Russian Federation shall immediately, completely, and unconditionally withdraw all of its military forces from the territory of Ukraine. [...] Decides the Russian Federation shall immediately and unconditionally reverse the decision related to the status of certain areas of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine” (UNSC, 2022).*

No CSNU, o referido projeto de resolução obteve 11 votos a favor, 3 abstenções (China, Índias e Emirados Árabes Unidos), no entanto, não foi aprovado por um veto da Rússia. Apesar disso, ficou clara uma *role change* na política externa alemã diante do conflito entre Moscou e Kiev, uma vez que Berlim deixava de ser desempenhar um *mediator role* para exercer um *Ukraine ally role*, aprofundado com o envio de armamento cada vez mais pesado para a Ucrânia se defender da agressão russa, iniciando com mísseis anti-tanque e chegando aos carros de combate Leopard. Com o passar dos anos, o CSNU continuou sendo um palco para a

performance do novo papel da diplomacia alemã, com a inscrição da ministra das relações exteriores da Alemanha, Annalena Baerbock (do partido Verde), para discursar sobre o conflito, mesmo sem um mandato eletivo alemão para o referido Conselho no período. Em 23 de fevereiro de 2024, faltando um dia para invasão russa em larga escala ao território ucraniano completar dois anos, Baerbock discursou no sentido de culpar a Rússia pelo fim da paz no continente europeu: “*Throughout my entire life I was lucky to live in peace in Europe, like millions of my generation. The reason we are here today is because you, Russia, broke this peace in Europe*” (PERMANENT MISSION OF THE FEDERAL REPUBLIC GERMANY TO THE UNITED OF NATIONS, 2024). A *Ostpolitik*, enquanto política externa alemã de aproximação com Moscou, chegava a seu pior momento na história até então.

#### 2.4. Teste do Mecanismo Situacional

Faz parte da hipótese de pesquisa a proposição de que para a existência na política externa alemã de Merkel da *role expectation security provider* em relação aos Estados Unidos, seria necessário que este país continuasse sendo *significant positive other* para a Alemanha até o governo da referida chanceler. Do mesmo modo, para a existência na política externa alemã de Merkel da *role expectation trade partner* em relação a Rússia, seria necessário que este país continuasse sendo *significant positive other* para a Alemanha até o governo da mencionada chanceler alemã. Trata-se da passagem do mecanismo situacional para o mecanismo de formação de ação. Lembrando que a variável dependente são os papéis da política externa alemã entre 2014 a 2021, de modo que o período anterior estudado a partir do pós-Segunda Guerra Mundial compõe a variável independente expressa em mecanismos causais. No pós-guerra, surgiu o Atlanticismo e nos anos 1960 foi criada a *Ostpolitik*, cada um representando a condição de *significant positive other* de Washington e Moscou para a Alemanha, respectivamente.

Para testar a permanência do mecanismo *significant positive other* dos Estados Unidos e da Rússia para a política externa alemã são analisadas as visitas de chefes de governo e chefes de Estado da Alemanha em território americano / russo. No entanto, algum critério precisa ser adotado para trazer a falseabilidade à análise, qual seja, redução ou não da quantidade de visitas, de modo que havendo redução, o mecanismo causal é enfraquecido, não havendo redução, o mecanismo é fortalecido em termos de capacidade explicativa do fenômeno abordado. A redução ou não é verificada tendo por base o número de visitas por ano de governo do chanceler, incluindo também as visitas do presidente alemão durante o mesmo período, começando por Adenauer (1949-1963) e terminando com Merkel (2005-2021).

Por que considerar visitas de chefes de governo e chefes de Estado como indicador para a verificação de um país como *significant positive other*? Viagens presidenciais e de chanceleres demonstram a relevância política que um país tem para outro. Por exemplo, é tradição na política externa brasileira que a primeira viagem presidencial seja para a Argentina<sup>27</sup>. Com exceção de Ronald Reagan, desde de Richard Nixon, todos os presidentes americanos visitaram a Arábia Saudita, ao menos uma vez durante o período de seus respectivos governos (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2025b). Outros tipos de dados como investimentos estrangeiros diretos (FDI) poderiam ser interessantes para a presente análise, no entanto, por se tratar de uma série histórica de décadas, a comparação fica prejudicada, tanto pela dificuldade de localizar dados da metade do século XX em diante<sup>28</sup>, como pela variação monetária. Por exemplo, o valor total do Plano Marshall foi de US\$ 12,619 bilhões, equivalente a cerca de US\$ 100 bilhões com a atualização monetária do início do século XXI (GARDNER, 2001, p. 120). Ademais, eventuais reduções nos referidos investimentos podem ser decorrentes de crises econômicas, e não necessariamente na redução da significância de um país para o outro. Por outro lado, os líderes de Estados, como o alemão, possuem condições de realizar viagens ao exterior, mesmo em condições de crises econômicas. Além disso, trata-se uma opção metodológica alternativa à análise de discurso.

Tabela 2: Visitas de Chanceleres e Presidentes da Alemanha aos Estados Unidos

Governo	Duração	Visitas de Chanceler	Visitas de Presidente	Total de Visitas
Adenauer (CDU)	14 anos e 30 dias	9 (04/1953, 10/1954, 06/1955, 06/1956, 05/1957, 06/1958, 03/1960, 04/1961, 11/1961, 11/1962)	1 (Presidente Heuss – FDP – em 06/1958)	10
Erhard (CDU)	3 anos e 45 dias	6 (11/1963, 12/1963, 06/1964,	1 (Presidente Luebke – CDU – em 11/1963)	7

<sup>27</sup> Uma exceção ocorreu com o presidente Jair Bolsonaro, que visitou o Chile em sua primeira viagem ao exterior (2019), por motivos de extremismo ideológico do então governo brasileiro (Brasil e Chile tinham governos de direita enquanto a Argentina era governada por um partido de esquerda).

<sup>28</sup> Por exemplo, a base de dados alemã Statista somente apresenta os investimentos estrangeiros diretos da Alemanha direcionados aos Estados Unidos a partir do ano 2000 (STATISTA, 2024c).

		06/1965, 12/1965, 09/1966)		
Kiesinger (CDU)	2 anos e 324 dias	3 (08/1967, 04/1969, 08/1969)	0	3
Brandt (SPD)	4 anos e 197 dias	5 (04/1970, 06/1971, 12/1971, 05/1973, 12/1973)	0	5
Schmidt (SPD)	8 anos e 138 dias	12 (12/1974, 06/1975, 10/1975, 06/1976, 07/1976, 07/1977, 05/1978, 06/1979, 03/1980, 11/1980, 05/1981, 01/1982, 07/1982)	1 (Presidente Walter Scheel – FDP – em 06/1975)	13
Kohl (CDU)	16 anos e 26 dias	21 (11/1982, 04/1983, 05/1983, 03/1984, 11/1984, 10/1985, 10/1986, 02/1988, 11/1988, 02/1990, 05/1990, 06/1990, 07/1990, 05/1991, 09/1991, 02/1992, 03/1993, 01/1994, 02/1995, 05/1996, 06/1997)	5 (Presidente Kurt Carstens – CDU – em 10/1983; Presidente Richard von Weizsäcker – CDU – em 06/1989, 04/1992, 05/1993; Presidente Roman Herzog – CDU – em 07/1997)	26
Schröder (SPD)	7 anos e 26 dias	10 (10/1998, 02/1999, 04/1999, 03/2001, 10/2001, 01/2002, 09/2003, 02/2004, 06/2004, 06/2005)	0	10
Merkel (CDU)	16 anos e 16 dias	18 (01/2006, 05/2006, 01/2007,	1 (Presidente Joachim Gauck –	19

		04/2007, 11/2007, 11/2008, 06/2009, 09/2009, 11/2009, 04/2010, 06/2011, 05/2012, 05/2012, 05/2014, 02/2015, 03/2017, 04/2018, 07/2021)	independente – em 10/2015)	
Scholz (SPD)	3 anos e 150 dias	2 (02/2022, 03/2023)	1 (Presidente Frank-Walter Steinmeier – SPD – em 10/2023)	3

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de Office of the Historian (2025b).

De 1949 a 2024, apenas em nove anos não houve visita de chanceler ou presidente da República Federal da Alemanha aos Estados Unidos (1959, 1968, 1972, 1989, 2013, 2016, 2019, 2020 e 2024). Com exceção do governo Adenauer, a média de visitas de todos os outros governos é de pelo menos uma por ano, e mesmo assim, o referido chanceler foi aos Estados Unidos em nove ocasiões, somando-se com uma viagem do presidente Heuss. Por um período maior do que cinco décadas (1949-2012), apenas em quatro anos não houve visita de chefe de governo ou de Estado alemão em território americano (1959, 1968, 1972 e 1989). Foi o governo Merkel que passou mais anos sem visitar os Estados Unidos (2013, 2016, 2019 e 2020), entretanto, a gestão da chanceler é a segunda em número de visitas (18), ficando atrás somente da administração Kohl (26). Independentemente da ideologia partidária, a significância de Washington não é reduzida para a política externa alemã, uma vez que tanto a centro-direita da CDU como a centro-esquerda do SPD realizaram praticamente uma mesma média de visitas por ano de mandato. Chanceleres e presidentes durantes mandatos da CDU (Adenauer, Erhard, Kiesinger, Kohl e Merkel) foram 65 vezes aos Estados Unidos em 52 anos de governo (média de 1,25 visita por ano). Já durante os governos do SPD (Brandt, Schmidt, Schröder e Scholz), as referidas autoridades foram à superpotência atlântica 31 vezes em 23 anos de mandato (média de 1,34 visita por ano). Apesar de a média do SPD ser maior, isto não indica necessariamente uma atribuição de maior relevância deste partido a Washington, porque é mais difícil para a CDU manter uma média alta tendo governado o país por um período quase três vezes maior do que a sua contraparte de centro-esquerda. Especificamente quanto aos presidentes, foram 10 visitas com variação partidária, sendo seis da CDU, duas do FDP, uma do SPD e uma

independente. Em termos de visitas de Estado, observa-se um declínio dos Estados Unidos como *significant positive other* para o governo Scholz, pois ele foi o chanceler que menos viajou para o território americano na história até o término de seu mandato.

Tabela 3: Visitas de Chanceleres e Presidentes da Alemanha à URSS / Rússia

Governo	Duração	Visitas de Chanceler	Visitas de Presidente	Total de Visitas
Adenauer (CDU)	14 anos e 30 dias	1 (09/1955)	0	1
Erhard (CDU)	3 anos e 45 dias	0	0	0
Kiesinger (CDU)	2 anos e 324 dias	0	0	0
Brandt (SPD)	4 anos e 197 dias	2 (08/1970, 09/1971)	0	2
Schmidt (SPD)	8 anos e 138 dias	1 (06/1980)	0	1
Kohl (CDU)	16 anos e 26 dias	7 (07/1983, 10/1988, 07/1990, 02/1996, 09/1996, 11/1996, 01/1997)	2 (Presidente Richard von Weizsäcker – CDU – em 07/1987; Presidente Roman Herzog – CDU – em 09/1997)	9
Schröder (SPD)	7 anos e 26 dias	5 (11/1998; 09/2000; 01/2001; 04/2003; 04/2004)	0	5
Merkel (CDU)	16 anos e 16 dias	19 (01/2006, 04/2006, 07/2006, 01/2007, 05/2007, 03/2008, 08/2008, 10/2008, 08/2009, 05/2010, 07/2010, 06/2013, 09/2013,	2 (Presidente Christian Wulff – CDU – em 10/2010; Presidente Frank-Walter Steinmeier – SPD – em 10/2017)	21

		02/2015, 05/2015, 05/2017, 05/2018, 01/2020, 08/2021)		
Scholz (SPD)	3 anos e 150 dias	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de várias fontes diversas (AP ARCHIVE, 2015e, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d; BRITISH PATHÉ, 2024; BUNDESKANZLER WILLY BRANDT STIFTUNG, 2025; BUNDESREGIERUNG, 2013; DW, 2008a, 2009, 2010, 2013, 2015a, 2003, 2007; GURKOV, 2021; KREMLIN, 2000, 2006b, 2006a, 2007, 2008b, 2008a, 2010, 2015, 2017a, 2017b, 2020; LOS ANGELES TIMES, 1987; NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2025; RABITZ, 2006; RADIO FREE EUROPE RADIO LIBERTY, 2018; SPUTNIK MEDIABANK, 2025; STIFTUNG HAUS DER GESCHICHTE, 2025; THE GUARDIAN, 2010, 2015; THE JAMESTOWN FUNDATION, 1997; THE NEW YORK TIMES, 1998; THE WASHINGTON POST, 1980, 1983; WILSON CENTER DIGITAL ARCHIVE, 2023).

Um ponto a ser considerado na análise das visitas dos chefes de governo e de Estado alemães à URSS / Rússia é que não foi encontrada uma fonte única com as informações, diferentemente das visitas aos Estados Unidos, as quais estavam listadas em documento único do *Office of the Historian*, órgão da estrutura institucional do Estado americano. Deste modo, é importante o alerta de que as informações podem não estar totalmente completas nesta segunda tabela de visitas (trata-se de uma autocrítica a presente pesquisa). Neste aspecto, cabe uma crítica também às instituições de Alemanha e Rússia voltadas à história política, uma vez que não documentam e disponibilizam com a mesma riqueza de dados como fazem instituições dos Estados Unidos. Por exemplo, a *Stiftung Haus der Geschichte* é profundamente incompleta no registro de visitas de chanceleres e presidentes alemães.

Partindo da premissa dos dados presentes na tabela acima, verifica-se que os primeiros cinco chanceleres da República Federal da Alemanha visitam a União Soviética apenas quatro vezes. Apesar de poucas, perante o contexto da Guerra Fria, no qual a Alemanha Ocidental se encontrava inserida no bloco de poder antagônico a superpotência soviética, as visitas podem ser consideradas qualitativamente relevantes. Adenauer foi o primeiro chefe de governo alemão a realizar uma viagem a Moscou em setembro de 1955 (dois anos e meio após a morte de Stalin). Depois de ausência de viagens durante os mandatos de Erhard e Kiesinger, o chanceler Brandt volta ao território soviético duas vezes em seu governo (1970 e 1971). Schmidt teve uma única visita marcante, pois foi o primeiro líder ocidental a visitar Moscou (em junho de 1980) após a invasão soviética no Afeganistão em 1979 (THE WASHINGTON POST, 1980). As visitas de Kohl foram distribuídas nos períodos da Guerra Fria e pós-Guerra Fria, sendo três viagens à

União Soviética e quatro viagens a Russia. Observa-se que Angela Merkel realizou mais visitas à Rússia do que aos Estados Unidos (19 a 18), bem como que ela viajou mais para o território russo do que todos os outros chanceleres somados (19 a 16), o que evidencia uma significância positiva de Moscou para o governo da chanceler alemã, apesar da desconfiança que ela tinha do presidente Vladimir Putin (das 19 vistas, apenas cinco ocorreram durante a presidência de Dmitri Medvedev). Merkel foi a única chanceler que obteve uma média de visitas maior do que uma por ano, uma vez que mesmo Schröder, com toda a sua proximidade desenvolvida com a política russa, visitou a Rússia “apenas” cinco vezes em sete anos de governo. Com Scholz, as relações com Moscou deterioraram, e isto é expresso nos dados apresentados, pois ele foi o primeiro chanceler a não viajar para o território russo desde Kiesinger, na segunda metade da década de 1960.

Depreende-se que a hipótese se mantém quanto ao mecanismo situacional, pois a estrutura internacional bipolar incentivou a República Federal da Alemanha buscar relações positivas com as duas superpotências, ao ponto de ambas serem *significant positive others* para a política externa alemã, notando-se um aumento da relevância russa no período pós-Guerra Fria, expresso no crescimento robusto no número de visitas de lideranças alemãs à Rússia, principalmente durante a gestão Merkel. Verifica-se também que o Atlanticismo foi mais forte e significativo do que a *Ostpolitik* para a política externa alemã, de modo que as expectativas criadas na Alemanha foram diferentes em relação a Washington e Moscou, sendo mais profundos os vínculos com os Estados Unidos. O próximo capítulo aborda as *role expectations* da política externa alemã perante os dois *significant positive others*, quais sejam: a expectativa alemã dos Estados Unidos como *security provider* e da Rússia como *trade partner*, iniciando-se a análise do mecanismo causal de formação de ação.

### 3. EXPECTATIVAS, CIVILIAN EUROPEAN INTEGRATOR E CRISES MANAGER

“Ela não revelou detalhes de quais pessoas são protegidas nem quais são mortas, mas demonstra [...] uma lógica acerca do comportamento [...], designada a proteger e matar”

Edna Balbina dos Anjos dos Santos (2024)

Uma vez explicados, no capítulo anterior, os mecanismos situacionais ligados ao Atlanticismo e a *Ostpolitik*, este capítulo continua explorando a *black box* da cadeia causal com as explicações dos mecanismos de formação de ação (*role expectations* alemãs dos Estados Unidos como *security provider* e da Rússia como *trade partner*), bem como dos mecanismos transformacionais (os *master roles* da política externa alemã *Civilian European Integrator* e *Crises Manager*). Além das exposições de fatos e argumentos relacionados a cada mecanismo, também são feitos testes para verificação da hipótese nestas partes do *process tracing* geral proposto, que conecta o status alemão de potência civil ao comportamento de mediador da Alemanha diante do conflito entre Rússia e Ucrânia (2014-2021).

O presente capítulo está dividido em quatro seções, as duas primeiras abordam os mecanismos de formação de ação e as duas últimas tratam dos mecanismos transformacionais.

#### 3.1. Mecanismo de formação de ação 1: Expectativa alemã dos Estados Unidos como *Security Provider*

Primeiramente, não é algo dado considerar os Estados Unidos um *security provider* por ser o hegemônico, pois antes é necessário responder à pergunta: para quem? Inclusive, Washington já desempenhou várias vezes um papel oposto, isto é, de um *insecurity provider*, principalmente para países em desenvolvimento ou do Sul Global, conforme diversos exemplos históricos, tanto menos como mais recentes. Durante a Guerra da Coreia (1950-1953), bombardeiros americanos lançaram bombas incendiárias no território da Coreia do Norte de modo indiscriminado, conforme estratégia do general Douglas MacArthur, destruindo as maiores cidades norte-coreanas nas seguintes proporções: Kunuri (100%), Sinanju (100%), Hwangju (97%), Sariwon (95%), Hoeryong (90%), Sunan (90%), Namsi (90%), Koindong (90%), Chosan (85%), Hamhæng (80%), Chinnamp'o (80%), Kyomip'o (80%), Wýnsan (80%), P'yýngyang (75%), Sakchu (75%), Huichon (75%), Ch'ýngjin (65%), Haechu (65%), Sinuiju

(60%), Kanggye (60%) e Uiju (20%) (CONWAY-LANZ, 2014, p. 9; KIM, 2012, p. 488). Estima-se um total de 282 mil mortes decorrentes de ataques aéreos americanos na Guerra da Coreia (WILSON CENTER, 2001).

Além da Coreia do Norte; Vietnã, Camboja e Laos também vivenciaram a experiência de ter Washington realizando a performance de *insecurity provider*. Durante a participação do Estados Unidos na Guerra do Vietnã (1965-1975), a força aérea americana lançou 4 milhões de toneladas de bombas no território vietnamita (numa estimativa conservadora), o que representa 2,7 milhões de toneladas a mais do que as lançadas pelos Aliados durante a Segunda Guerra Mundial (em todos os teatros de batalha), resultando na morte de 65 mil civis norte-vietnamitas (HIRSCHMAN; PRESTON; VU MANH LOI, 1995, p. 790-791). Também ocorreu a utilização de armas químicas por parte dos militares americanos, quais sejam, os “seis herbicidas do arco-íris” (agente laranja, agente verde, agente rosa, agente roxo, agente branco e agente azul), que foram lançados sobre vegetações, suprimentos de comida e tropas inimigas, acarretando a destruição 100 mil hectares de floresta e 300 mil hectares de plantações de arroz, levando a fome nas regiões afetadas (OLSON; CIHACEK, 2020, p. 518). No contexto do mesmo conflito, o Camboja sofreu entre 50 mil e 150 mil mortes decorrentes de bombardeios dos Estados Unidos, no período de 1965 e 1973 (OWEN; KIERNAN, 2006, p. 67). As mortes no Laos em consequências dos ataques aéreos americanos chegam a 50 mil, a maioria civis (CAICEDO; RIANO, 2020).

A América Latina também sentiu os efeitos do papel americano de *insecurity provider* quando os Estados Unidos apoiaram as ditaduras na região, com destaque para a Operação Condor. Tratava-se de sistema secreto de inteligência e operações criado na década de 1970, no qual os regimes militares da América do Sul que coordenavam informações de inteligência para prender, torturar e executar oponentes políticos em operações transfronteiriças. Os membros principais da Condor eram Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Bolívia e, posteriormente, Equador e Peru. Forças militares e de inteligência americanas assistiam e coordenavam a Operação Condor, considerando-a uma organização legítima “contra-terrorista” e “anti-comunista” (MCSHERRY, 2002).

A superpotência americana, que se anuncia ou se proclama no papel “líder do mundo livre” (*role announcement* ou *role proclamation*), possui um histórico de desempenhar um papel de aliado de ditaduras (*dictatorship ally role*). Apesar da propaganda de defensor das democracias diante das ameaças autoritárias, no âmbito de um *security provider role* para justificar a hegemonia americana, são muitos os exemplos de países com regimes ditatoriais apoiados pelos Estados Unidos, os quais são distribuídos em diferentes continentes e épocas:

Coreia do Sul, Taiwan, Filipinas, Arábia Saudita, Qatar, Irã (pré-Revolução Islâmica), Iraque (pré-Guerra do Golfo), Portugal, Grécia, Turquia, Egito, Tunísia, Chile, Guatemala, entre muitos outros. Por exemplo, sob o regime colonialista e fascista de Salazar, Lisboa foi aliada de Washington na OTAN. Não se trata apenas de um contexto de Guerra Fria, pois regimes ditatoriais, como do Cairo e de Túnis foram apoiados pelos Estados Unidos até o início da Primavera Árabe em 2011 (OWEN; POZNANSKY, 2014). A Arábia Saudita (com uma ditadura que oprime as mulheres com um *apartheid* de gênero) e o Qatar (com uma ditadura acusada de explorar trabalho escravo) ainda contam com bases militares americanas em meados da terceira década do século XXI.

As críticas à política externa americana não devem ser acompanhadas de um negacionismo de crimes e atrocidades cometidos pela União Soviética (como o genocídio do Holodomor, os crimes de guerra e as repressões políticas na Europa, a invasão do Afeganistão, etc) ou pela China (com a invasão e a anexação do Tibete, o massacre da Praça da Paz Celestial, a invasão ao Vietnã em 1979, etc). Além disso, o exposto acima não significa que em todos os casos os Estados Unidos executam um papel de *insecurity provider*. O caso da Polônia ilustra como Washington pode desempenhar o papel de *security provider*. No debate político é comum a expressão “erro histórico”, no entanto, a política externa polonesa realizou “acertos históricos” como a adesão à OTAN em 1999, que evitou a continuidade das opressões à Polônia por parte de Moscou.

A identificação da expectativa que um ator tem acerca dos papéis desempenhados por outro é relevante pois não há certezas sobre o comportamento que a política externa de determinado país irá adotar, mesmo com a existência de instituições. Conforme Ikenberry (2001), os Estados Unidos estabeleceram uma ordem internacional<sup>29</sup> fundada em instituições, com a criação dos sistemas das Nações Unidas e de Bretton Woods no período final da Segunda Guerra Mundial.

As instituições teriam a função de servir como instrumento de controle do exercício do poder dos Estados, inclusive do Hegemon. Os Estados Unidos decidiram fundar uma ordem institucionalizada com o objetivo de prolongar a sua hegemonia, de modo a não ficar sujeito à pura distribuição do poder no momento em que a configuração da ordem for modificada. Os países com menor poder concordaram com a ordem institucionalizada porque consideram uma

---

<sup>29</sup> De acordo com Ikenberry (2001), a ordem internacional espelha a distribuição de poder das potências no sistema internacional. Com o decorrer do tempo, a referida distribuição sofre alterações, ocasionando conflitos e até rupturas no sistema, de modo a acarretar uma nova distribuição de poder e uma reorganização da ordem. Uma nova potência hegemônica ou um grupo de potências que exerçam uma hegemonia coletiva, definem as características e as condições de uma nova ordem, a qual comumente emerge depois de uma grande guerra.

condição melhor do que o abandono ou a dominação. No entanto, mesmo numa ordem institucionalizada, a incerteza quanto aos comportamentos dos Estados pode ser aumentada conforme os papéis adotados na política externa. Nesse sentido, é importante considerar o conceito de papel de vândalo desenvolvido por Sawicka (2024): “*Extrapolating the concept of vandalism to the analysis of states in the international system, the analysis focuses on the subject's aim to damage established institutions, norms and rules that underlie the expected behaviours of members of the social structure. What is at stake is not material property, but a rule-based international order*” (p. 4). Combinando as contribuições de Ikenberry e Sawicka cabe a interpretação que, com a Guerra do Iraque (2003), Washington desempenhou um papel de vândalo, pois usou a força sem a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, desrespeitando as próprias instituições cuja criação patrocinou, de modo a gerar incerteza acerca das expectativas do comportamento do Hegemon por parte da comunidade internacional.

A incerteza aumentou porque, além da violação das normas internacionais, houveram também justificativas falsas para a invasão americana no Iraque, uma vez que: 1) Não existiam armas de destruição em massa em território iraquiano; 2) Não havia relação entre o regime de Saddam Hussein com a Al-Qaeda; 3) Não foi uma derrubada de regime para disseminar a democracia no Oriente Médio devido à contínua aliança entre os Estados Unidos e ditaduras, como a da Arábia Saudita. Estes pontos somam-se à incerteza gerada pela “Guerra ao Terror” acompanhada de ataques “preventivos” defendidos pela Doutrina Bush. Entretanto, a agência de cada política externa interpeta qual ator desempenha um papel de *security provider*.

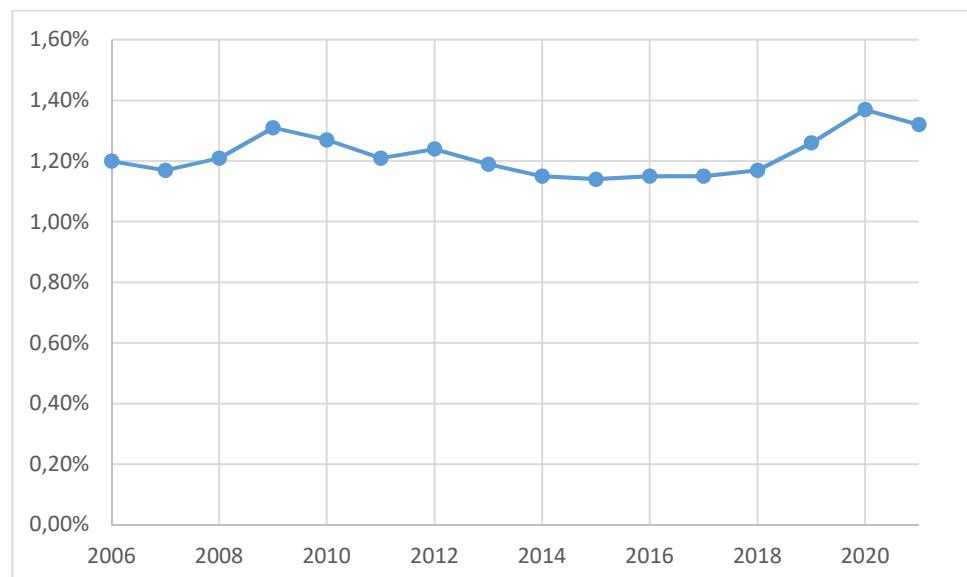
Para explicar o comportamento da política externa do governo Merkel entre 2014 e 2021 (variável dependente), conforme o desenho de pesquisa, é necessário analisar as expectativas alemãs em relação aos papéis a serem desempenhados pelos Estados Unidos e pela Rússia (*role expectations*) a partir do início do primeiro mandato da chanceler, que assumiu o cargo no final de 2005. Uma eventual expectativa alemã do papel de Washington como *security provider* seria expressa pela estabilidade do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) da Alemanha com gastos em defesa, ao passo que uma possível expectativa alemã do papel americano como *declining hegemon* seria manifestada com um aumento do percentual do PIB voltado à defesa. Como o primeiro ano orçamentário completo do governo Merkel foi 2006, a tabela e os gráficos abaixo consideram o marco temporal de 2006 a 2021. De acordo com a OTAN, os gastos em defesa representam a quantidade de pagamentos realizados pelo governo nacional destinados às forças armadas do próprio país, de aliados ou da aliança, incluindo gastos com equipamentos, pesquisa e desenvolvimento de novos equipamentos e gastos com pessoal da ativa, aposentados e pensionistas (NATO, 2025).

Tabela 4: Percentual do PIB da Alemanha com gastos em defesa durante o governo Merkel

Ano	Percentual do PIB da Alemanha gastos em defesa	PIB alemão em trilhões de dólares americanos
2006	1,20%	3,05
2007	1,17%	3,48
2008	1,21%	3,81
2009	1,31%	3,48
2010	1,27%	3,47
2011	1,21%	3,82
2012	1,24%	3,60
2013	1,19%	3,81
2014	1,15%	3,97
2015	1,14%	3,42
2016	1,15%	3,54
2017	1,15%	3,76
2018	1,17%	4,05
2019	1,26%	3,96
2020	1,37%	3,94
2021	1,32%	4,35

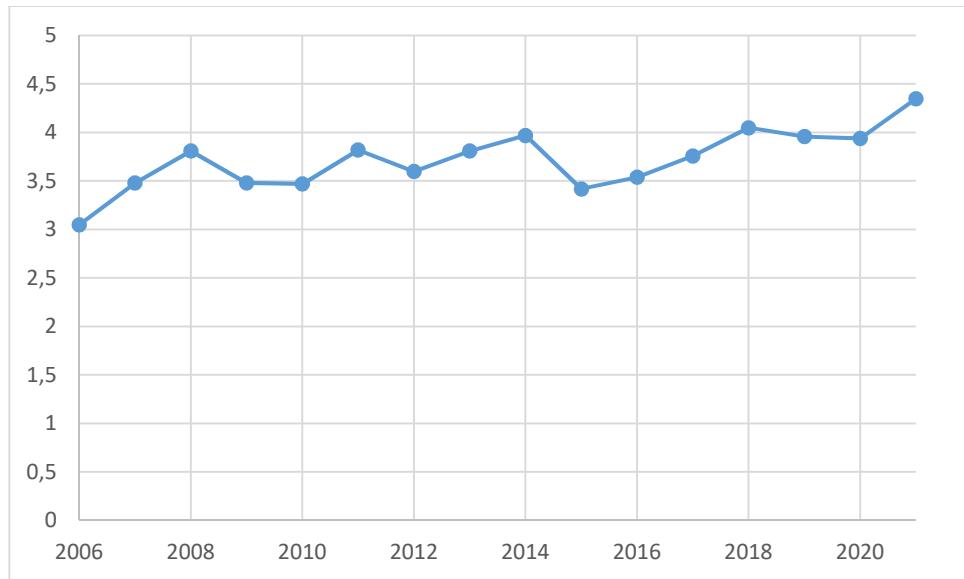
Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial (2025a, 2025b).

Gráfico 2: Percentual do PIB da Alemanha gasto em defesa



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial (2025a, 2025b).

Gráfico 3: PIB alemão em trilhões de dólares americanos



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial (2025a, 2025b).

Durante os 16 anos de governo Merkel, o percentual do PIB alemão gasto em defesa teve variação máxima de 0,33%, com o mínimo em 2015 (1,14%) e o máximo em 2020 (1,37%). Entre 2014 (o ano da anexação da Crimeia pela Rússia) e 2018, o percentual dos gastos militares foi menor do que no período entre 2006 e 2013 (exceto em 2007, quando a defesa alemã teve uma porcentagem de recursos equivalente a 2018, qual seja, 1,17%). Um aumento proporcional dos gastos com as forças armadas ocorreu somente nos anos de 2019, 2020 e 2021, com 1,26%, 1,37% e 1,32% do PIB destinado à área militar, respectivamente. Os dados não apresentam um resultado linear, no entanto, verifica-se que nos primeiros anos após a agressão russa ao território ucraniano, a Alemanha não buscou reforçar a sua segurança por meios próprios, mesmo com a economia alemã crescendo continuamente no mesmo período (2015 a 2018). Deste modo, depreende-se que Berlim considerava contar com o papel dos Estados Unidos de *security provider* para o país. Caso a política externa alemã entendesse que Washington fosse uma hegemonia decadente, exercendo um papel de *declining hegemon*, seria esperado que o orçamento da Alemanha em defesa fosse robustecido a partir de 2014, ante a invasão da Rússia na Ucrânia. Além disso, conforme observou Juliano Cortinhas (2019), para um aumento do gasto em defesa ser refletido na modernização das forças armadas, este precisa ser acompanhado de um incremento nos investimentos em equipamentos e tecnologia, em oposição a despesas com pessoal.

Com base nos dados apresentados e analisados, a parte da hipótese referente ao mecanismo de formação de ação (no *process tracing* proposto) se mantém, qual seja, a *role*

*expectation* alemã do papel americano de *security provider*, propiciada pelo Atlanticismo e pelo resquício do status de potência civil, abordados no capítulo anterior. Contudo, é necessária uma triangulação de dados para fortalecer a verificação da hipótese, com o acréscimo de eventos ocorridos durante a gestão Merkel na análise, os quais pudessem abalar a expectativa alemã dos Estados Unidos como *security provider*. Empiricamente, três eventos foram selecionados pela pertinência temática: a espionagem da NSA (*National Security Agency*), os ataques americanos com drones (sem declaração de guerra aos países atingidos) e a eleição de Donald Trump.

Em 27 de outubro de 2013, a revista *Der Spiegel*, com informações obtidas através de seu jornalismo investigativo, revelou que a embaixada americana na capital alemã promovia espionagem. Repórteres da revista alemã conversaram com oficiais de inteligência em Berlim e Washington, bem como tiveram acesso a documentos internos da NSA, a maioria proveniente do arquivo de Edward Snowden, ex-contratado da agência americana. A partir do telhado da embaixada, uma unidade especial da CIA e da NSA podia, aparentemente, monitorar grande parte das comunicações por celular, incluindo o aparelho que Merkel mais utilizava (DER SPIEGEL, 2013).

Sobre o ocorrido, a chanceler alemã disse na Cúpula da União Europeia em Bruxelas: “*Spying between friends, that's just not done. Now trust has to be rebuilt*”, bem como ligou para o presidente Obama, que se desculpou e negou qualquer conhecimento de possível monitoramento realizado (DER SPIEGEL, 2013). Além disso, o *Bundestag* estabeleceu um comitê de investigação para examinar a questão, a pedido dos partidos CDU/CSU, SPD, Die Linke e Bündnis 90/Die Grünen (BUNDESTAG, 2014). Peter Altmaier, chefe da chancelaria de Merkel, convocou o embaixador americano John Emerson solicitando esclarecimentos sobre as alegações de espionagem (CONNOLLY, 2015).

Entretanto, as reações alemãs não foram tão fortes quanto as brasileiras. Como resposta às documentações sobre espionagem da NSA que teve alvo a presidente Dilma Rousseff e a Petrobrás, a chefe de Estado do Brasil adiou em oito meses sua viagem a Washington e o Itamaraty convocou o embaixador americano Thomas Shannon para explicações (CRAVEIRO, 2015). Além disso, em discurso na 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, a presidente Rousseff condenou os atos de espionagem, com as seguintes palavras: “Imiscuir-se dessa forma na vida de outros países fere o Direito Internacional e afronta os princípios que devem reger as relações entre eles, sobretudo, entre nações amigas” (ITAMARATY, 2013).

Outro evento que poderia ter abalado a expectativa alemã sobre Washington desempenhar um papel de *security provider* foi a Doutrina Obama, qual seja, ataques com drones de modo clandestino e sem declaração de guerra pelo Congresso americano. Em 2012,

antes do final do primeiro mandato do presidente Barack Obama, as forças armadas americanas realizaram pelo menos 239 ataques com drones durante a administração do líder democrata, mais de cinco vezes do que os 44 ataques do mesmo tipo aprovados ao longo dos mandatos do republicano George W. Bush (ROHDE, 2012). Os alvos dos ataques estavam localizados em seis países: Afeganistão, Iêmen, Iraque, Líbia, Paquistão e Somália. Apesar da alta-tecnologia utilizada nas operações com drones, os ataques não eram “cirúrgicos”, uma vez que não atingiam apenas combatentes inimigos, mas também resultaram na morte de civis (KEENAN, 2021).

A versão oficial do governo americano é que tais ataques são justificados pelo combate aos terroristas (WARGASKI, 2022), o que seria um objetivo nada contrário aos interesses da política externa alemã, uma vez que a Alemanha tanto já sofreu atentados como é oposta a qualquer prática de terrorismo. Entretanto, o método empregado pelos Estados Unidos poderia ser questionado ao menos em três pontos por Berlim: 1) Ataques clandestinos (sem levar em consideração o multilateralismo, por exemplo); 2) A potencial violação de direito humanos e do direito internacional com tais bombardeios; 3) A seleção de alvo em territórios de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Ao desconsiderar instituições multilaterais para discutir e aprovar os ataques com drones, Washington não confere relevância aos seus aliados da OTAN, por exemplo, além de contrariar um dos pilares da política externa alemã (o multilateralismo). Além disso, como defensora do Direito Internacional, a Alemanha poderia questionar o uso da força militar de modo secreto, com armas de alta tecnologia. Ademais, num eventual futuro de uma Europa com menos poder econômico, países europeus também poderiam ser atacados em localidades de seus territórios, no combate a “inimigos” dos Estados Unidos. A justificativa de emprego das armas para atacar ditaduras ou territórios com terroristas coincide com um outro retrato: o de atacar países pobres<sup>30</sup>.

A base aérea de Ramstein da força aeronáutica americana, localizada em território alemão, provavelmente serviu de hub para a guerra de drones coordenada por Washington, com mais de 1000 operações lançadas a partir de suas instalações. Omid Nouripour, porta-voz para

---

<sup>30</sup> A princípio, pode parecer exagero considerar a possibilidade de no futuro os Estados Unidos realizarem ataques numa Europa empobrecida, como faz na periferia do sistema internacional. Contudo, no início do segundo mandato do Trump (fevereiro de 2025), o presidente americano deixou os europeus fora das negociações de paz para colocar fim à guerra entre Rússia e Ucrânia (LANDAY; HOLLAND, 2025), ou seja, a Europa foi tratada como periferia do sistema, sendo deixada de fora das grandes negociações internacionais. Ainda no início de 2025, Trump ameaçou a taxação de produtos de países europeus em 25%, igual percentual que produtos de países da América Latina foram ameaçados de taxação (como Brasil e México), na mesma época por Washington (G1, 2025; RUSHE, 2025).

política externa do partido Verde em 2014, demandou ao governo alemão a tomada de medidas contra o potencial envolvimento da referida base aérea americana nos ataques de drones no norte da África e no Oriente Médio. Em muitos casos os ataques são secretos, no entanto Brandon Bryant (ex-piloto de drone da força aérea americana) revelou que a Alemanha exerceu papel significativo na guerra de drones dos Estados Unidos: “*The entire drone war of the US military wouldn't be possible without Germany*” (PÖHLE, 2014). Corroborando com a alegação do ex-piloto, o jornalismo investigativo conjunto realizado por *The Intercept* e *Der Spiegel* apontou a existência de estações de satélites na base de Ramstein que permitiriam operadores de drones se comunicarem com aeronaves em países alvos dos ataques, como Iêmen, Somália e Afeganistão, de acordo com documentos de inteligência obtidos. Apesar da *domestic role contestation*, promovida pela oposição no *Bundestag* na forma de questionamentos, o governo alemão apenas optou pelo negacionismo: “*The Federal Government has no reliable information in this regard*” (SCAHILL, 2015).

Mapa 4: Bases militares americanas em território alemão



Fonte: KLTV (2021).

Com a eleição de Trump, Washington diminuiu em 1/3 a presença das suas formas armadas na Alemanha, representando um *role adjustment* no seu papel de *security provider* para Berlim. Em 29 de julho de 2020, Mark Esper (secretário de defesa do primeiro governo Trump) anunciou a retirada de 11.900 militares da Alemanha, reduzindo o efetivo de tropas americanas em território alemão de cerca de 36 mil para 24 mil (LOPEZ, 2020). Dentre os que saíram, aproximadamente 5600 foram realocados para outros países membros da OTAN, como Bélgica e Itália (MOURA, 2020). Os outros 6400 retornaram aos Estados Unidos apenas temporariamente, para depois serem alocados de modo rotativo na Polônia, nos países bálticos e em localidades próximas ao Mar Negro (LOPEZ, 2020). A justificativa oficial para tal medida foi a de que os alemães não “pagavam” pela segurança fornecida pelos Estados Unidos e não gastavam 2% de seu PIB em defesa, conforme meta estabelecida na OTAN (MOURA, 2020).

No entanto, outros motivos podem ser identificados, de acordo com Filipe Figueiredo (2020). Na época da decisão, a Itália recebeu tropas retiradas da Alemanha, apesar de Roma destinar apenas 1,22% do seu PIB para a defesa, enquanto Berlim alocava 1,37%. Logo, não se tratava de uma mera questão orçamentária de “pagar” pela própria defesa. A questão energética teria influenciado também a decisão americana, pois Trump era contrário à dependência alemã do gás russo, chegando a afirmar que a “Alemanha era prisioneira da Rússia”. Não se tratava de uma repulsa a Moscou por parte do presidente americano, que teve uma reunião amistosa com Putin na cúpula do G20 na cidade de Osaka em 2019 (STOKOLS, 2019). O que incomodava mais os Estados Unidos era a potencial perda do mercado europeu de gás natural para o gasoduto Nord Stream 2, uma vez que a produção e exportação de gás natural americano derivado do xisto estava em alta. Inclusive, o referido gasoduto foi sancionado pelo governo Trump, que realizou um *issue linkage* entre energia e defesa não muito efetivo, que promoveu um distanciamento entre Washington e Berlim (FIGUEIREDO, 2020). Depreende-se que com tais ações, os Estados Unidos buscaram enfraquecer a Alemanha como ator geopolítico no cenário internacional.

Com Trump na Casa Branca, Merkel percebeu que não poderia mais confiar a segurança alemã aos americanos, conforme se verifica de sua declaração após a Cúpula do G7 do ano de 2017: “*the times when we could rely completely on others are over to a certain extent. [...] We also know that we Europeans must really take our fate into our own hands*” (DEMPSEY, 2017). Entretanto, foi tardia a percepção de Berlim sobre a inviabilidade de confiar nos Estados Unidos, ao ocorrer somente com o primeiro governo Trump. Talvez seja por isso que o percentual do PIB alemão gasto em defesa começou a ser incrementado apenas em 2019, apesar de já existirem sinais anteriores da necessidade de ressalvas quanto à confiança em Washington

na área da segurança, tais como a Guerra do Iraque, a espionagem da NSA, os ataques de drones, considerando meramente os exemplos do século XXI.

Tanto no final do governo Merkel como em quase todo o governo Scholz, a Alemanha voltou a confiar mais plenamente nos Estados Unidos com a administração Biden, que reforçou o efetivo de tropas americanas em território alemão, chegando a mais de 50 mil militares no total (KNIGHT, 2024). De maneira geral, na maior parte do governo Merkel dentro do recorte temporal da variável dependente do presente estudo, que busca explicar a política externa alemã de 2014 a 2021, Berlim tinha a expectativa que Washington exercesse um papel de *security provider* para os alemães, corroborando com a manutenção da hipótese de pesquisa, em contraposição à hipótese nula pela qual a expectativa seria de que os Estados Unidos adotassem um papel de *declining hegemon* (o qual abandona o papel de provedor de segurança para aliados).

Em continuidade à investigação proposta, o próximo tópico aborda como ocorreu a *role expectation* alemã em relação ao comportamento russo de *trade partner*.

### **3.2. Mecanismo de formação de ação 2: Expectativa alemã da Rússia como *Trade Partner***

Da mesma forma como não é algo considerar Washington um *security provider* por ser o hegemon, também não é dado ter a expectativa da Rússia seja um *trade partner*, devido aos vastos recursos naturais (em especial energéticos) existentes no território do país. Possuir laços comerciais com países que entram em guerra com frequência pode resultar em instabilidade tanto nas importações como nas exportações, seja com reduções drásticas no fornecimento de produtos ou até mesmo com interrupções totais nos fluxos de comércio. A história da Rússia é repleta de guerras durante a vigência de diferentes regimes políticos: czarista do Império Russo, socialista da União Soviética e republicano da Federação Russa<sup>31</sup>.

No tópico anterior, os exemplos de guerras envolvendo os Estados Unidos remontaram o início da Guerra Fria porque o regime americano não mudou desde então, mantendo-se a democracia, o presidencialismo, o colégio eleitoral, o sistema partidário com os partidos Democrata e Republicano sendo os únicos a governar, o dólar como unidade monetária do país, etc. Para a Rússia, os exemplos são somente os do período pós-soviético, uma vez que uma

---

<sup>31</sup> Os Estados Unidos estiveram em guerras sucessivas sem deixar de prover segurança, no entanto, os atores beneficiados da segurança provida não são os mesmos alvos das guerras. Por isso, sobre o papel americano de *security provider*, no capítulo anterior, indagou-se: “Para quem?”.

ruptura de regime produz mudanças de expectativas quanto ao comportamento da política externa de um país.

Por exemplo, depreende-se que a comunidade internacional não tem expectativas de um desempenho de papéis belicistas e expansionistas do regime democrático da República Federal da Alemanha, bem como é óbvio que a comunidade internacional possuía tais expectativas em relação ao regime ditatorial do Terceiro Reich. Por isso, as considerações acerca de conflitos envolvendo Moscou, neste tópico, são os da Federação Russa. Inclusive, o governo de Boris Iéltsin possivelmente tenha sido o período mais democrático (ou menos autocrático) de toda a história da Rússia, pois um indicador de democracia é justamente o reconhecimento de crimes do passado cometidos por governantes do próprio país. Em nome do presidente Iéltsin, o diretor de arquivos da Federação Russa, Rudolf Pichoya, entregou fotocópia da ordem do massacre de Katyn (assinada por Stalin) para o presidente polonês Lech Wałęsa, em 14 de outubro de 1992 (NOWAK, 2020)<sup>32</sup>. No entanto, a Rússia e muitos outros países do Leste Europeu, durante séculos, tiveram sociedades que passaram por processos históricos, os quais não permitiram a reunião de condições institucionais e procedimentais para uma implementação ordenada do Estado democrático nos moldes liberais (SAWICKA, 2022).

Já no início do período pós-Guerra Fria, Moscou envolveu-se num conflito no espaço pós-soviético. Entre janeiro de 1991 e junho de 1992, ocorreu uma guerra entre forças da Geórgia e separatistas da Ossétia do Sul. A Rússia negociou um cessar-fogo, por meio do estabelecimento de uma “missão de *peacekeeping*” composta por tropas russas, georgianas e ossetianas, bem como com o monitoramento da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Entretanto, Moscou concedeu a cidadania russa e passaportes para pessoas etnicamente da Ossétia, além de fornecer suporte à economia da região. Com isso, foi fortalecido o argumento de que o aumento da influência russa sobre a Ossétia do Sul ao longo dos anos transformou o conflito separatista numa disputa entre Rússia e Geórgia, com uma parte significativa da população ossetiana querendo que a sua região se torne território russo (NICHOL, 2008).

Aproximadamente no mesmo período, a Rússia se envolveu em outra guerra no espaço pós-soviético. O conflito bélico entre a Geórgia e a região separatista da Abkhazia ocorreu entre maio de 1992 e novembro de 1993, com mais de um cessar-fogo mediado por Moscou durante

---

<sup>32</sup> A República Federal da Alemanha também reconhece os crimes cometidos por Estados alemães ao longo da história, por meio da manutenção de museus em Berlim como, por exemplo, *Topographie des Terrors* (que contem a memória do Holocausto cometido pelo regime nazista alemão) e *Stasi-Museum* (que trata da política secreta existente na República Democrática Alemã).

o referido período. Em 27 de julho de 1993 um cessar-fogo foi assinado entre as partes beligerantes em Sochi (cidade russa no Cáucaso), com a condição da retirada das tropas da Geórgia da região da Abkhazia. Em outubro e novembro do mesmo ano, a guerra continuou, com a participação de insurgentes Zviadists (em defesa do então ex-presidente georgiano Zviad Gamsakhurdia que havia sido deposto). As forças Zviadists capturaram o porto de Poti no Mar Negro, bloqueando o suprimento de comida para a capital Tbilisi. Com medo de um completo desmembramento georgiano, a Rússia interveio para suprimir a insurgência. O resultado foi o retorno da Geórgia à esfera de influência de Moscou, com o país tendo que aderir à Comunidade de Estados Independentes (CEI) e aceitar a permanência de militares russos em seu território (PETERSEN, 2008). Em análise da situação, verifica-se que o cessar-fogo determinante da retirada de tropas georgianas, em conjunto com a concessão de cidadania e passaportes para pessoas étnicas da Abkhazia (NICHOL, 2008), demonstram o interesse russo na anexação do território em questão. Logo, já no início da década de 1990, nos primeiros anos da Federação Russa, Moscou já possuía ambições de expansionismo territorial para recuperar ao menos parte das regiões perdidas com o esfacelamento da União Soviética, mesmo com as turbulências do governo Iéltsin.

Ao longo da última década do século XX, a instabilidade continuava na Rússia com mais dois conflitos bélicos: a primeira (1994-1996) e a segunda (1999-2000) guerras da Chechênia. Com o objetivo de subjugar o movimento separatista checheno, militares russos efetuaram bombardeios de artilharia e aéreos em Grozny (capital da Chechênia), resultando na destruição da cidade de meio milhão de habitantes durante o inverno de 1994-1995. Em 1999, separatistas radicais fizeram incursões na região russa do Daguestão e terroristas fizeram atentados em Moscou. A resposta do governo russo foi uma segunda onda de bombardeios na capital Grozny e em certa de outras 40 cidades e vilarejos entre setembro de 1999 e fevereiro de 2000. Os ataques aéreos levaram a um êxodo em massa de 300 mil civis, que representavam 1/3 da população chechena, corroborando com a interpretação que considera as operações militares russas como prática de limpeza étnica (GILLIGAN, 2010).

Em 2004, já com Vladimir Putin na presidência da Rússia, guerrilhas chechenas assassinaram Akhmad Kodyrov, chefe da Chechênia pró-Moscou (que havia mudado de lado), além de praticarem atos terroristas numa escola em Berslan (na Ossétia do Norte), que deixou centenas de mortes (a maioria crianças) (CALZINI, 2005). De acordo com Strycharz (2022), Moscou chegou a adotar o papel de *promoter of international anti-terrorist initiatives*, baseado na percepção da responsabilidade russa de combate ao terrorismo no ambiente doméstico e no exterior.

Este papel é corroborado com o discurso de Putin em 4 setembro de 2004: “*What we are facing is direct intervention of international terror directed against Russia. This is a total, cruel and full-scale war that again and again is taking the lives of our fellow citizens*” (KREMLIN, 2004). Com a retórica anti-terrorismo, o presidente russo buscou consolidar um Estado forte (útil não apenas no combate aos terroristas), mas também para consolidar o seu poder. Putin apresentou medidas autoritárias à Duma (parlamento russo) que centralizavam o poder em Moscou, de modo a questionar o sistema federativo da Rússia. Eleições de governantes de regiões foram canceladas e substituídas por nomeações do Kremlin, principalmente no Cáucaso, de modo a minar a representatividade de líderes locais e quaisquer atmosferas para o ressurgimento de nacionalismo étnicos (CALZINI, 2005). Foi este cenário russo que Merkel encontrou quando começou a governar em 2005, o qual tinha potencial para influenciar as expectativas da política externa alemão quanto aos papéis que Moscou viesse a desempenhar na relação bilateral.

Na continuação da explicação do comportamento da política externa da gestão Merkel entre 2014 e 2021 (variável dependente), de acordo com o modelo de análise, é preciso verificar as expectativas da Alemanha em relação aos papéis a serem desempenhados por Moscou (*role expectations*) a partir do final de 2005, quando começou o primeiro mandato da chanceler. Uma possível expectativa da Alemanha acerca do papel da Rússia como *trade partner* seria manifestada pelo crescimento ou estabilidade do total da balança comercial entre os dois países, ao passo que uma eventual expectativa alemã do papel russo como *threat* seria expresso com uma redução das importações e exportações, uma vez que é comum países considerados como ameaça serem alvo de sanções econômicas e embargos comerciais<sup>33</sup>. A tabela e o gráfico a seguir consideram o recorte temporal de 2006 a 2021, pois o primeiro ano completo da administração Merkel foi o de 2006.

Tabela 5: Comércio entre Alemanha e Rússia em bilhões de euros durante o governo Merkel

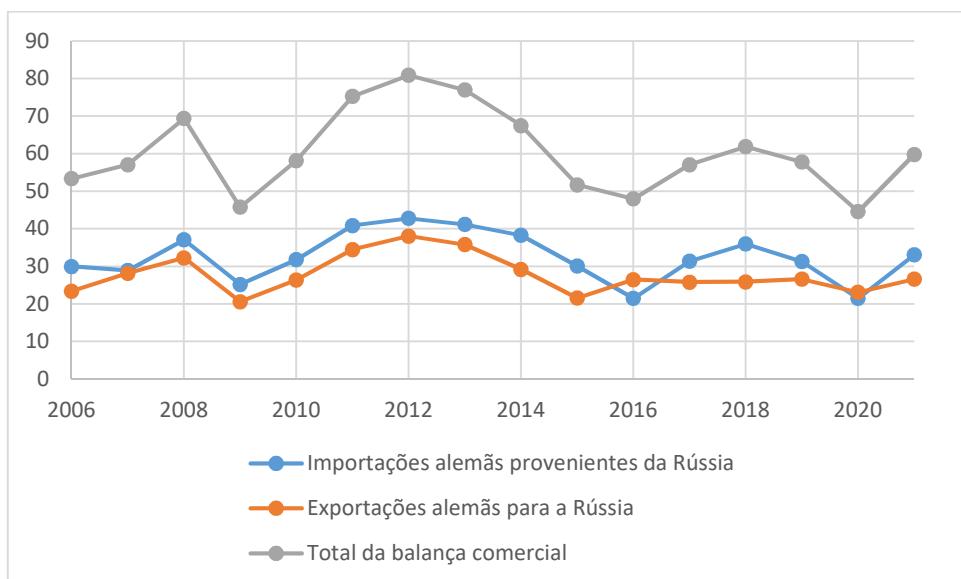
Ano	Importações alemãs provenientes da Rússia	Exportações alemãs para a Rússia	Total da balança comercial
2006	30,0	23,4	53,4
2007	28,9	28,2	57,1
2008	37,1	32,3	69,4

<sup>33</sup> Os países considerados como ameaça pelos Estados Unidos e pela União Europeia são os mais sancionados do mundo (EUROPEAN UNION, 2025).

2009	25,2	20,6	45,8
2010	31,8	26,4	58,2
2011	40,9	34,5	75,3
2012	42,8	38,1	80,9
2013	41,2	35,8	77,0
2014	38,3	29,2	67,5
2015	30,1	21,6	51,7
2016	21,5	26,5	48,0
2017	31,4	25,8	57,1
2018	36,0	25,9	61,9
2019	31,3	26,6	57,8
2020	21,5	23,1	44,6
2021	33,1	26,6	59,8

Fonte: Elaboração própria com dados do Escritório Federal de Estatística Alemão (STATISTISCHE BUNDESAMT, 2023).

Gráfico 4: Comércio entre Alemanha e Rússia em bilhões de euros durante o governo Merkel



Fonte: Elaboração própria com dados do Escritório Federal de Estatística Alemão (STATISTISCHE BUNDESAMT, 2023).

Ao longo dos 16 anos de governo Merkel, a balança comercial entre Alemanha e Rússia teve um valor mínimo em 2020 (€\$44,6 bilhões), durante a Pandemia de Covid-19, e valor máximo em 2012 (€\$80,9 bilhões), ano de retorno de Putin ao poder, com o término do mandato

presidencial de Medvedev. A Alemanha apresentou déficit na balança comercial com a Rússia em quase todos os anos mencionados, exceto em 2020, quando as exportações alemãs superaram as importações (€\$23,1 a €\$21,5 bilhões, respectivamente). A maior sequência de crescimento ocorreu entre 2009 a 2012 (€\$45,8; €\$58,2; €\$75,3; e €\$80,9 bilhões, respectivamente), ou seja, num período anterior à anexação da Crimeia em 2014.

A série temporal analisada não é linear em termos de aumento ou redução da balança comercial. A partir do ano da agressão russa, houve uma sequência com decréscimo na balança comercial entre 2014 e 2016 (€\$67,5; €\$51,7; e €\$48,0 bilhões, respectivamente), para, em seguida, ocorrer uma sequência de aumento nas trocas comerciais entre Berlim e Moscou entre 2016 e 2018 (€\$48,0; €\$57,1; e €\$61,9 bilhões, respectivamente). Deste modo, infere-se que a Alemanha esperava contar que a Rússia desempenhasse um papel de *trade partner*. Caso a política externa alemã percebesse que Moscou como uma ameaça, o esperado seria que a balança comercial entre os dois países tivesse uma tendência de redução a partir da agressão russa na Ucrânia em 2014 (o esperado não seria uma ruptura total devido à dependência alemã das fontes russas de energia).

Baseado nos dados relatados e analisados, a parte da hipótese que se refere ao mecanismo de formação de ação (no *process tracing* colocado) se mantém, qual seja, a *role expectation* da Alemanha do papel da Rússia como *trade partner*, favorecida pela *Ostpolitik* e pela existência remanescente do status de potência civil, explicados no capítulo anterior. Entretanto, se faz necessária uma triangulação de dados para robustecer a verificação da hipótese, com a adição de eventos ocorridos ao longo da administração Merkel na análise que pudessem influenciar a expectativa alemã de Moscou com *trade partner*. Com fundamento na empiria, três eventos foram selecionados pela pertinência quanto ao tema: a Guerra da Geórgia (2008), a agressão russa na Ucrânia (2014) e os ataques cibernéticos da Rússia contra a Alemanha ocorridos nos últimos mandatos do governo Merkel.

Em abril de 2008, na Cúpula de Bucareste da OTAN, o presidente George W. Bush defendeu a inclusão da Geórgia e da Ucrânia na aliança militar. No entanto, outros líderes da organização (como a chanceler Merkel, o primeiro-ministro Gordon Brown e o presidente Sarkozy) consideravam prematuro incluir os dois países no sistema oficial de filiação, mesmo que pudesse demorar 10 anos até que um convite formal fosse feito (EVANS; ELLIOTT, 2008). Mesmo assim, um passo inicial foi dado para a adesão de Kiev e Tbilisi, conforme o texto da declaração final da Cúpula:

*“23. NATO welcomes Ukraine’s and Georgia’s Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that these countries will become members of NATO. [...] We welcome the democratic reforms in Ukraine and Georgia and look forward to free and fair parliamentary elections in Georgia in May. MAP [Membership Action Plan] is the next step for Ukraine and Georgia on their direct way to membership. Today we make clear that we support these countries’ applications for MAP. Therefore we will now begin a period of intensive engagement with both at a high political level to address the questions still outstanding pertaining to their MAP applications. We have asked Foreign Ministers to make a first assessment of progress at their December 2008 meeting. Foreign Ministers have the authority to decide on the MAP applications of Ukraine and Georgia”* (NATO, 2008).

No mês de agosto de 2008, a Rússia realizou uma ação militar na Geórgia e reconheceu a independências das Repúblicas da Abkhazia e da Ossétia do Sul, o que resultou em reações do Ocidente, como a suspensão de encontros formais e da cooperação em algumas áreas no Conselho OTAN-Rússia<sup>34</sup>. Além disso, lideranças dos países da aliança militar demandaram que Moscou revertesse o reconhecimento das independências (NATO, 2022). Ainda em agosto do mesmo ano, Merkel viajou para Tbilisi e se encontrou com o presidente georgiano Saakashvili. Apesar de a chanceler alemã, na Cúpula de Bucareste, ter sido contrária à implementação imediata do *Membership Action Plan* para a Geórgia (o qual ficou determinado como um passo futuro no procedimento de adesão), ela afirmou “*Georgia will become a member of NATO if it wants to, and it does want to*” (DW, 2008b).

As expectativas comerciais da política externa alemã em Moscou eram tão grandes que autoridades tomaram medidas para que a crise na área da segurança não afetasse os temas econômicos entre Berlim e Moscou. O então ministro das relações exteriores Frank-Walter Steinmeier declarou numa entrevista: “*I do not advise ... any knee-jerk reaction such as suspending talks on a partnership and cooperation agreement (with the European Union). [...] Russia joining the World Trade Organization (WTO): our interest in this is as great as Russia*

---

<sup>34</sup> Esta suspensão durou até a primavera de 2009 (NATO, 2022).

*itself*" (DW, 2008b). Exemplo prático disso foi justamente o crescimento da balança comercial entre Alemanha e Rússia entre 2009 e 2012, os anos imediatamente seguintes ao da guerra na Geórgia.

Outros dois eventos poderiam ter afetado as expectativas da política externa alemã quanto ao papel de Moscou de *trade partner*. Em 2014, a agressão russa à Ucrânia (anexação da Crimeia e apoio a separatistas em Lugansk e Donetsk) explicada na introdução desta pesquisa. Nos meses de abril e maio de 2015, os ataques cibernéticos russos contra o *Bundestag*, que resultaram numa quantidade significativa de dados roubados e na danificação nas contas de e-mails de membros do parlamento e da chanceler Merkel. As investigações do Gabinete Federal para a Proteção da Constituição (*Bundesamt für Verfassungsschutz* - BfV) verificaram que há evidências de participação da Diretoria Principal de Inteligência da Rússia (*Glavnoye Razvedyvatel'noye Upravleniye* - GRU), mais especificamente do grupo de espionagem cibernética Sofacy/APT 28, vinculado à GRU (CORREA, 2016; RAAB; FOREIGN, COMMONWEALTH & DEVELOPMENT OFFICE, 2020). A União Europeia sancionou Moscou, como resposta a ambos os casos (CERULUS, 2020), entretanto, as expectativas alemãs quanto à parceria comercial russa não foram reduzidas, pelo que se pode observar dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos da Alemanha voltados à Rússia.

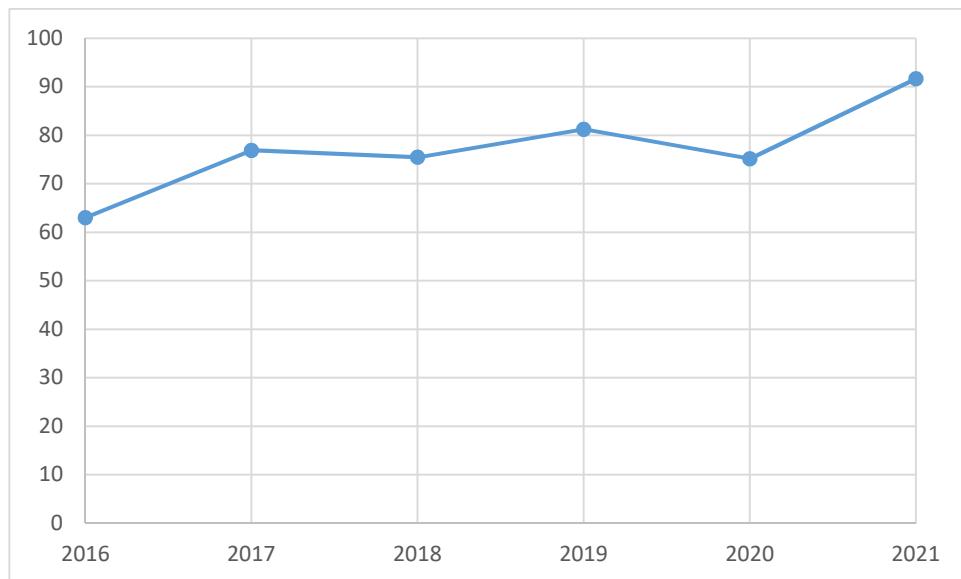
Tabela 6: Investimentos Estrangeiros Diretos (Investimentos alemães na Rússia entre 2016 e 2021 em bilhões de dólares - US\$)

Trimestre	Investimento	Total por ano
1º/2016	14,49	63,03 em 2016
2º/2016	15,35	
3º/2016	15,98	
4º/2016	17,21	
1º/2017	19,30	76,89 em 2017
2º/2017	19,00	
3º/2017	19,64	
4º/2017	18,95	
1º/2018	20,63	75,45 em 2018
2º/2018	18,90	
3º/2018	18,88	
4º/2018	17,04	

1º/2019	19,72	81,23 em 2019
2º/2019	20,08	
3º/2019	20,29	
4º/2019	21,14	
1º/2020	18,50	75,15 em 2020
2º/2020	19,50	
3º/2020	18,26	
4º/2020	18,89	
1º/2021	21,32	91,66 em 2021
2º/2021	21,88	
3º/2021	23,04	
4º/2021	25,42	

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do *The Central Bank of the Russian Federation* (2022). Não foram encontrados dados anteriores a 2016.

Gráfico 5: Investimentos Estrangeiros Diretos (Investimentos alemães na Rússia entre 2016 e 2021 em bilhões de dólares - US\$)



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do *The Central Bank of the Russian Federation* (2022). Não foram encontrados dados anteriores a 2016.

Apesar de não ser linear, o fluxo de investimentos alemães na Rússia entre 2016 e 2021 apresentou forte tendência de alta. No ano de 2016, houve alta contínua de investimentos na sequência dos quatro trimestres (US\$14,49, US\$15,35, US\$15,98 e US\$17,21 bilhões). O mesmo ocorreu nos anos de 2019 (US\$19,72, US\$20,08, US\$20,29 e US\$21,14) e 2021

(US\$21,32, US\$21,88, US\$23,04 e US\$25,42). Considerando os valores totais de cada ano, as quedas de investimentos foram muito inferiores às altas mais expressivas. De 2017 para 2018, a redução foi de US\$1,44 bilhão e de 2019 para 2020 (ano que a Covid-19 se tornou uma pandemia) o decrescimento foi de US\$6,08 bilhões. De 2016 para 2017, o crescimento foi de US\$13,86 bilhões e de 2020 para 2021, o aumento foi de US\$16,51 bilhões. Essas ampliações dos investimentos ocorreram apesar do risco de manipulação das eleições alemãs de 2017 por parte de hackers a serviço do Estado russo, conforme alertou Wolfgang Bosbach (membro sênior da CDU) no ano anterior (BBC, 2016).

Conforme representantes de companhias alemãs com participação no mercado russo no período acima considerado, os setores mais atrativos para investimento eram agricultura, indústria alimentícia, produtos de maquinário e equipamentos, energia e indústria química. A lista de investidores alemães na Rússia era vasta e incluía empresas como DMK Group (focado nos laticínios), Henkel (do setor de produtos químicos) e Bionorica (da área farmacêutica) (KOZLOVA et al., 2019). Apesar de serem empreendimentos privados, há uma conivência do Estado alemão, uma vez que a Câmara de Comércio e Indústria do Exterior da Alemanha (*Die Deutsche Auslandshandelskammern* – AHK) é financiada pelo Ministério Federal para Assuntos Econômicos e Proteção Climática (*Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz* - BMWK) (AHK, 2025). Durante o governo Merkel, os discursos de parlamentares no *Bundestag* variavam quanto à demonstração de expectativas em relação à Rússia, uma parceira para alguns e uma ameaça para outros (MEHRER, 2020). Contudo, ao seguir a “trilha da grana” (comércio e investimentos), verifica-se que a expectativa alemã predominante era a de que Moscou continuasse a desempenhar um papel de *trade partner*. Deste modo, considera-se mantida esta parte da hipótese no *process tracing* proposto, a qual contribuiria com a seleção dos *master roles* exercidos pela política externa alemã de Merkel, quais sejam, *civilian european integrator* e *crises manager*, que por sua vez compõem os mecanismos transformacionais, a serem abordados nos dois próximos tópicos.

### **3.3. Mecanismo Transformacional 1: *Civilian European Integrator Master Role***

A estrutura internacional influenciou o status alemão de potência civil, bem como a condição de Washington como *significant other* para a Alemanha, sendo esta a característica marcante do Atlanticismo, que propiciou a expectativa da política externa alemã em relação aos Estados Unidos no desempenho do papel de *security provider* (e não de *declining hegemon*). De maneira similar, a estrutura internacional também influenciou a condição de Moscou como

*significant other* para a Alemanha, sendo esta o traço principal da *Ostpolitik*, a qual viabilizou a expectativa da política externa alemã em relação à Rússia na performance do papel de *trade partner* (e não de *threat*). Como Berlim considerava um cenário com um provedor de segurança de um lado (Washington) e a ausência de ameaça do outro (Moscou), de acordo com a hipótese de pesquisa dois *master roles* foram executados pela política externa alemã durante o governo Merkel: *Civilian European Integrator* e *Crises Manager*, que por sua vez culminaram no *auxiliary role* de mediação para o conflito entre Rússia e Ucrânia entre 2014 e 2021. Pode-se questionar a consideração de dois *master roles*, os quais podem ser justificados pela literatura. Feliciano de Sá Guimarães (2020) analisou as respostas da política externa de Lula diante de crises em relações bilaterais do Brasil ocorridas nos anos de 2008 e 2009, uma com o Paraguai e outra com o Equador. Em relação a Assunção o *master role* resultante de Brasília foi de *Paymaster*, enquanto para Quito o resultado foi de um *master role* brasileiro de *Natural Leader*.

Com as expectativas de ter a sua segurança “garantida” pelo hegemon, bem como de contar com uma parceira comercial com uma ex-ameaça, o gigante do Leste Europeu, a política externa alemã pode focar no desempenho de papéis ligados à integração da União Europeia, principalmente na área civil (pois a área de defesa foi relegada a um segundo plano), em conjunto com o papel de gerenciamento de crises que emergiram no continente europeu. A compreensão acerca do papel de integrador civil da política externa alemã requer uma sintética explicação da teoria econômica da integração, bem como um breve histórico do processo de integração da Europa.

Conforme a teoria econômica da integração, um processo integrador passa por cinco etapas: área de livre comércio; união aduaneira; mercado comum; união financeira e monetária; e união política (CABRAL, 2013). Numa área de livre comércio, as tarifas entre os países membros são zeradas, de modo a se iniciar a criação de um bloco econômico. Na união aduaneira, é fixada uma tarifa externa comum para produtos e serviços provenientes de países externos ao bloco, reforçando a unidade econômica entre os seus membros. O mercado comum traz um elemento social ao processo de integração, pois permite a livre circulação (não apenas de bens e serviços) mas também de pessoas. Numa união financeira e monetária, são estabelecidos um banco central e uma moeda comum, juntamente com uma coordenação das políticas macroeconômicas do bloco (como taxa de câmbio, taxa básica de juros, índice de inflação, etc). Na união política, uma constituição única é promulgada para os países membros, de modo a transformar o bloco econômico num Estado federado.

Logo, o foco da integração é econômico, com avanços conforme opções políticas. Outras dimensões podem ser reforçadas em processos de integração, como a social, a

institucional, a ambiental, a militar, por exemplo. Contudo, a temática de defesa tende a ser apenas periférica na agenda de blocos econômicos, sendo profundamente diferente do que ocorre numa aliança militar como a OTAN, na qual o ataque contra um é considerado um ataque contra todos, conforme art. 5º do Tratado de Washington. Com isso, a integração europeia é majoritariamente civil em suas dimensões e pautas.

No estudo da variável dependente, qual seja, o comportamento da política externa da administração Merkel entre 2014 e 2021, de acordo com o modelo de análise, é necessário um critério para a verificação da presença ou ausência dos mecanismos transformacionais relativos aos *master roles*. O primeiro a ser explicado, *civilian integrator master role*, possui como critério os gastos orçamentários da União Europeia na *Common Foreign and Security Policy* (CFSP), de modo que o não crescimento dos referidos gastos indicaria a confirmação do mecanismo (o foco alemão nas dimensões civis da integração). Por outro lado, o aumento de despesas na CFSP apontaria para a não verificação do mecanismo, pois o *master role* alemão estaria passando por uma *role change*, isto é, caminhando para o papel de *military integrator* (o que seria a confirmação da hipótese nula numa concepção popperiana).

O ideal seria aferir a contribuição alemã para a *Common Security and Defense Policy* (CSDP) da União Europeia, que é um dos componentes da CFSP (EUROPEAN COMMISSION, 2019, p. 122). No entanto, nos documentos localizados sobre o orçamento do bloco europeu, para o período considerado, não há especificação da participação alemã nos gastos da CSDP nem da CFSP (EUROPEAN COMMISSION, 2021, 2023). Mesmo em relação às despesas totais do bloco, somente há dados sobre a CFSP (EUROPEAN COMMISSION, 2019). Como a Alemanha é o país que mais contribui com o orçamento europeu (EUROPEAN COMMISSION, 2021), depreende-se que caso fosse interesse da política externa alemã aumentar os gastos em defesa, o orçamento destinado à CFSP seria incrementado. A tabela abaixo apresenta as despesas da CFSP de 2014 a 2021 em milhões de euros.

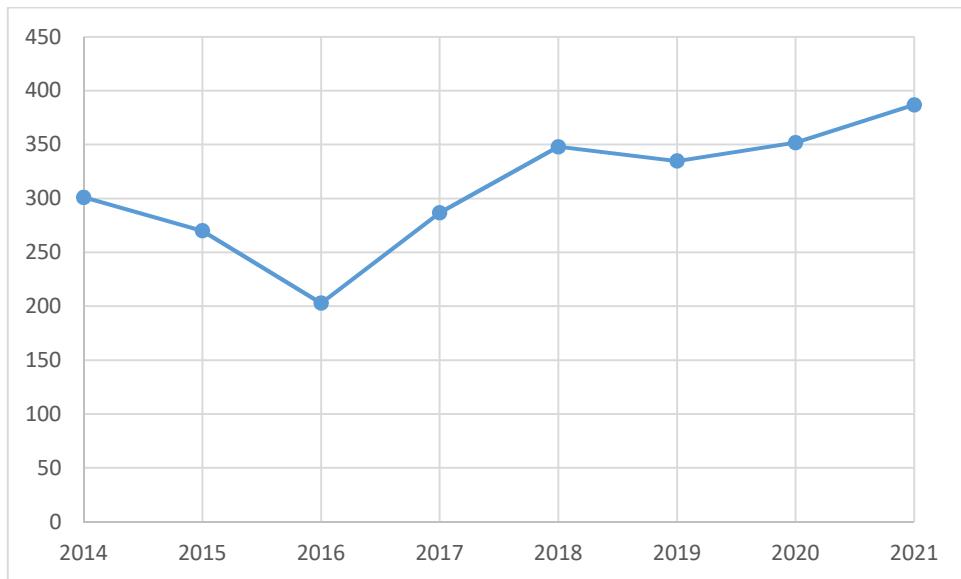
Tabela 7: Orçamento da *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) entre 2014 e 2021 em milhões de euros

Ano	Orçamento da CFSP em milhões de euros	Total de gastos do orçamento da UE
2014	301,1	142497,0
2015	270,1	145243,2
2016	202,9	136416,4

2017	286,8	137379,1
2018	348,0	156909,7
2019	334,9	159095,5
2020	351,9	173309,9
2021	387,0	227996,2

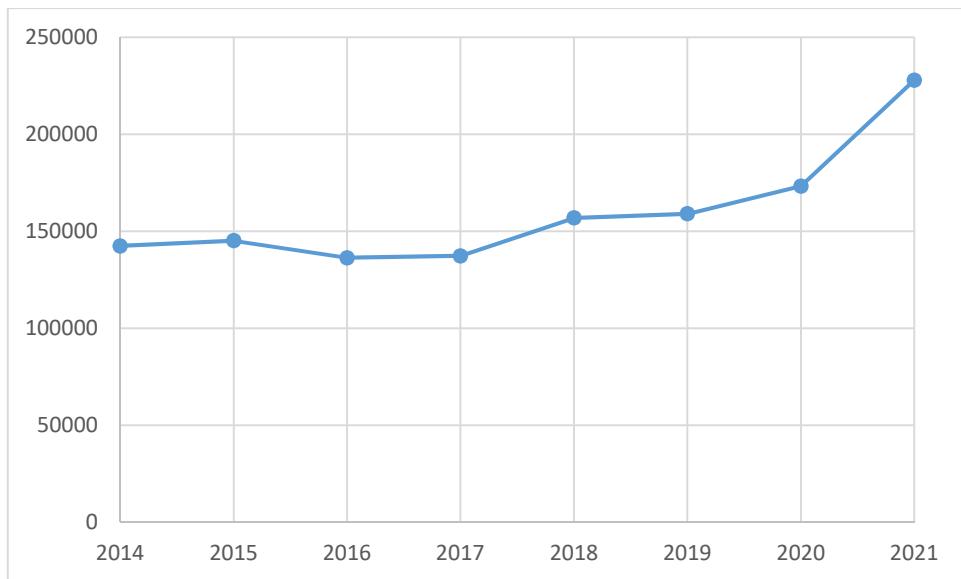
Fonte: elaboração própria com dados extraídos de documentos orçamentários da Comissão Europeia (2019, 2023).

Gráfico 5: Orçamento da CFSP em milhões de euros



Fonte: elaboração própria com dados extraídos de documentos orçamentários da Comissão Europeia (2019, 2023).

Gráfico 6: Total de gastos do orçamento da EU em milhões de euros



Fonte: elaboração própria com dados extraídos de documentos orçamentários da Comissão Europeia (2019, 2023).

No período considerado na tabela acima, o orçamento da CFSP começa com uma sequência de decréscimo de gastos de 2014 a 2016 (301,1; 270,1 e 202,9) e termina com uma sequência de acréscimo entre 2019 a 2021 (334,9; 351,9 e 387,0). Com isso, de maneira geral, há uma falta de linearidade. Contudo, vale notar que nos primeiros anos da Crimeia anexada pela Rússia a redução chegou a 98,2 milhões de euros, com a redução de 301,1 (2014) para 202,9 (2016). Por outro lado, nos anos finais do governo Merkel, o aumento total foi de 52,1 milhões de euros entre 334,9 (2019) e 387,0 (2021), somente um pouco maior do que a metade do valor reduzido na sequência de decréscimo. Logo, por tais dados, há mais uma confirmação do que uma negação da hipótese formulada quanto ao mecanismo transformacional em tela.

Apesar disso, cabe uma triangulação com outros dados pertinentes ao contexto, incluindo a seguinte questão: por que a União Europeia inclui a política de defesa como um dos temas da política externa do bloco? Uma resposta é identificável na própria doutrina militar alemã, que durante muitos anos focou no desenvolvimento de forças expedicionárias, ao considerar que as principais ameaças estavam distantes de suas fronteiras. Por isso, a *Bundeswehr* foi utilizada como instrumento da política externa alemã, para missões em diferentes continentes, uma vez que ameaças como terrorismo tinham as suas origens principalmente no Oriente Médio, pois não foram identificadas necessidades para o aumento do número de tropas regulares para a proteção das fronteiras alemãs ou da União Europeia (HYDE-PRICE, 2015). Considerando que as principais ameaças estavam distantes, Berlim poderia focar na dimensão civil da integração ao invés da dimensão militar.

Algumas outras fontes podem ser analisadas para a triangulação de dados, de modo a se aferir se o peso da integração militar na política externa alemã é significativo, ou se prevalece o *civilian integrator master role*, conforme preconiza a hipótese de pesquisa. O documento militar da Alemanha “*White Paper 2016: on Security Policy and the Future of the Bundeswehr*” (THE FEDERAL GOVERNMENT, 2016), inclui a defesa do território do país como uma das missões das suas forças armadas: “*defend Germany’s sovereignty and territorial integrity and to protect its citizens*” (p. 90). Entretanto, há outras missões estabelecidas que são voltadas ao exterior, inclusive ligadas ao status alemão de potência exportadora (com a expressa menção à proteção de rotas de comércio) e ao interesse de Berlim na estabilidade do sistema internacional: “*support and ensure the ability of Germany to take action in matters of foreign and security policy; contribute together with partners and allies to countering security threats to our open society and to our free and safe world trade and supply routes; [...] promote security and stability in an international framework*” (p. 90). As referidas missões da *Bundeswehr* com enfoque exterior contribuem para a explicar o orçamento de defesa da União Europeia, que

inclui os recursos da *Common Security and Defense Policy* (CSDP) nas dotações do programa *Common Foreign and Security Policy* (CFSP)<sup>35</sup>, pois depreende-se que, no âmbito continental, a percepção também era de que as principais ameaças não se encontravam próximas das fronteiras do bloco europeu.

O referido *White Paper* também inclui como missão da *Bundeswehr* um papel na integração militar da Europa: “*strengthen European integration, the transatlantic partnership, and multinational cooperation*” (THE FEDERAL GOVERNMENT, 2016, p. 90). Quando a Alemanha exerceu mandato eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) nos anos de 2019 e 2020, um programa comum foi compartilhado para as presidências alemã e francesa do órgão, em consonância com o Tratado de Aachen assinado pela chanceler Merkel e o presidente Macron em 22 de janeiro de 2019. No referido documento para a presidência fraco-germânica, apesar de a União Europeia ter sido mencionada 29 vezes<sup>36</sup>, houve apenas uma menção à CSDP, qual seja: “*In numerous countries, the EU assists the United Nations in safeguarding international peace and implementing Security Council decisions. In the framework of the **Common Security and Defence Policy (CSDP)**, it also conducts missions of its own in crisis countries and therefore intensifies the coordination of its actions with those of the UN*” (AUSWÄRTIGES AMT, 2018, destaque nosso).

No programa da Alemanha para o exercício da presidência do Conselho da União Europeia, de 1º de julho a 31 de dezembro de 2020 (portanto, mais de seis anos após a anexação da Crimeia), pouco abordou questões de segurança e defesa. Os principais temas abordados no referido documento foram: 1) Resposta à pandemia de Covid-19 e recuperação econômica; 2) Soberania tecnológica, competitividade e arquitetura financeira estável; 3) Fortalecimento da dimensão social do processo de integração (abordando a equidade de gênero, bem como inclusão de jovens e idosos); 4) Sustentabilidade (com foco na Agenda 2030 e nos *Sustainable Development Goals* – SDG – das Nações Unidas); 5) Segurança e valores comuns (com ênfase na questão migratória e nos direitos fundamentais); 6) A responsabilidade externa da União Europeia nas questões internacionais com base na cooperação. Três das quatro menções à

---

<sup>35</sup> Há exceções, conforme observado por Carmen-Cristina Cîrlig, membra do Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu (EPERS), pois nem todos os gastos da CSDP estão incluídos no orçamento da CFSP: “*In some cases, CSDP activities may be financed by a non-CFSP budget provision. Furthermore, where operational expenditure is not charged to the EU budget, Member States bear the costs (such as the salaries of seconded personnel)*” (CÎRLIG, 2016, p. 1). Outra observação é que de 2014 a 2020, o orçamento europeu não contava com um título específico para “*Security and Defense*”, somente incluído a partir de 2021. Além disso, as verbas da CFSP estavam dentro do título “*Global Europe*” de 2014 a 2020, o qual passou a se chamar “*Neighbourhood and the World*” em 2021 (EUROPEAN COMMISSION, 2023).

<sup>36</sup> No referido documento, a expressão “*European Union*” tem 6 ocorrências e a sigla “EU” (para se referir ao bloco europeu) tem 23 ocorrências (somando um total de 29 menções).

política comum de segurança e defesa da União Europeia (CSDP) foram acompanhadas do termo “*civilian*” evidenciando o papel da política externa alemã de *civilian integrator*:

*“Germany is working with the High Representative to further develop the Common Security and Defence Policy (CSDP) and to bolster its overall resilience and capability to act in **civilian** and military domains. To this end we want to continue to promote the coherence of all EU defence initiatives, create the necessary response structures, fully implement further development of the **civilian CSDP Compact** and strengthen **civilian** and military leadership and planning structures in Brussels for executive CSDP missions”* (p. 23-24, destaque nosso).

A outra menção á CSDP tratou de uma questão de saúde, tipicamente civil e mais especificamente relacionada à pandemia de Covid-19: *“In the context of tackling the pandemic, we will place a particular focus on the long-term optimisation of the EU’s external crisis prevention and response capabilities. This also comprises improved and more resilient structures and processes, as well as tangible projects in the area of Common Security and Defence Policy (CSDP)”* (p. 7). A única colocação sobre a Rússia apenas aborda a busca de um aprimoramento das relações entre a União Europeia e Moscou, sem fazer nenhuma referência ao conflito com a Ucrânia: *“Germany supports the High Representative, who is committed to actively shaping EU-Russia relations on the basis of the five principles of the EU and the progress report on their implementation”* (p. 22). Além disso, a única ocorrência sobre o conflito entre Moscou e Kiev somente mencionou o leste da Ucrânia (ignorando a anexação da Crimeia), sendo ainda no contexto de um rol geral de conflitos internacionais, juntamente com as questões da Líbia, da Síria do Irã e do Sahel, ou seja, sem nenhum destaque para o conflito na Europa: *“we need to intensify our commitment to overcoming the major **international conflicts**: in finding a solution to the conflict in **Libya**, in overcoming the consequences of the **Syria** crisis, in resolving the nuclear issue with **Iran**, in the **Sahel** and in **eastern Ukraine**”* (p. 22, destaque nosso).

Além da falta de um aumento consistente de gastos no orçamento da CFSP (que engloba a CSDP), outros documentos apontaram para a ausência de interesse, por parte da política externa alemã, no aprofundamento da integração militar no bloco europeu, conforme os

programas para as presidências da Alemanha no CSNU e no Conselho da União Europeia, acima analisados. Como apenas o *White Paper* alemão de 2016 conferia valor ao papel de integrador militar por parte de Berlim, de maneira geral, a parte da hipótese relativa ao mecanismo transformacional *civilian integrator master role* é considerada verificada. O próximo tópico aborda o segundo mecanismo transformacional.

### 3.4. Mecanismo Transformacional 2: *Crises Manager Master Role*

Os mecanismos de formação de ação, quais sejam, a expectativa de que os Estados Unidos exercessem um papel de *security provider* (e não de *declining hegemon*) juntamente com a expectativa de que a Rússia desempenhasse um papel de parceira comercial (e não de ameaça), contribuíram para que a política externa alemã executasse o *crises manager master role* (o segundo mecanismo transformacional abordado). As expectativas de segurança garantida e de não ter Moscou como ameaça contribuíram para que a Alemanha pudesse focar tanto numa integração civil (explicada no tópico anterior) como na gestão de crises que ocorriam na União Europeia. Primeiramente, o presente tópico apresenta como a política externa alemã foi uma gestora de crises, quais sejam: crise do Euro, crise dos refugiados, crise do Brexit e crise da Covid-19. As referidas análises servem como triangulação de dados para verificação do papel alemão de gestor de crises.

Na sequência, testa-se o mecanismo para o conflito entre Rússia e Ucrânia (de 2014 a 2021). O mecanismo *crises manager master role* estará presente na política externa alemã em relação ao referido conflito se as autoridades da Alemanha o trataram como “crise” e não como “guerra”. Isto é fundamental para a explicação da variável dependente (o *auxiliary role* de mediação), pois depreende-se que Berlim poderia exercer o papel de mediador visando solucionar uma “crise” na Europa, mas não para encerrar uma “guerra”, visto que o Estado alemão assumiu o lado de Kiev após a invasão em larga escala a partir de 24/02/2022 (quando o frame de guerra passou a ser predominante), sendo o papel de mediador assumido por outros países a partir de então.

Pode-se dizer que a crise do Euro começou em 2009, quando a Grécia reconheceu que os seus débitos eram muito maiores do que os anteriormente divulgados. Com esta notícia, os preços dos títulos gregos subiram acentuadamente, deixado Atenas numa situação de incapacidade de pagamento ou refinanciamento de suas dívidas. Num primeiro momento, a União Europeia (UE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) forneceram à Grécia um pacote

de resgate em troca de políticas de austeridade e reformas estruturais. Nos meses e anos seguintes, Chipre, Irlanda, Portugal e Espanha também solicitaram ajuda da UE.

Enquanto alguns países recebiam pacotes de resgates, a UE elaborava políticas para conter a crise (OLSEN; ROSÉN, 2021). Além da Alemanha, a França também contribui na gestão da crise, pois não apenas bancos alemães, mas também bancos franceses haviam investido pesadamente em título gregos. Berlim e Paris concordaram quanto à necessidade de uma solução europeia, embora inicialmente houvesse divergências, uma vez que a França demandava mais “solidariedade” com os países do sul da zona do Euro, gerando reservas nos países do norte europeu (MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, 2022).

O primeiro pacote de ajuda à Grécia, período de maio de 2010 até 2013, foi de 110 bilhões de euros (sendo 80 bilhões de parceiros da União Europeia e 30 bilhões do FMI). Merkel pressionou pelo envolvimento do FMI em contrariedade à posição do ministro das finanças Schäuble. Para poder lidar com as contribuições europeias, o *European Financial Stability Facility* (EFSF) foi criado em junho de 2010 (tornando-se operacional a partir de agosto do mesmo ano). Em troca da ajuda alemã, Berlim demandou reformas estruturais e políticas de austeridade. O governo grego foi obrigado a implementar um programa de austeridade detalhado e abrangente para reduzir o alto déficit orçamentário (MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, 2022).

Conforme o documento *The Economic Adjustment Programme for Greece* (EUROPEAN COMMISSION, 2010), entre as reformas estruturais estavam, o congelamento do salário mínimo por três anos (p. 80), o aumento da idade mínima para aposentadoria de mulheres no serviço público para 65 anos (p. 81) e a redução da lista de profissões consideradas pesadas ou penosas (p. 81), por exemplo. Logo, percebe-se um impacto social pelo qual Atenas sofreu com a assinatura de Memorandos de Entendimento com a Comissão Europeia e o gerenciamento da crise do Euro por Berlim. Entre as medidas tomadas na União Europeia, encontra-se a criação de um fundo do bloco para lidar com países em crises econômicas. Nas palavras de Merkel: “*Then came the sovereign debt crisis and we, for example, were forced to introduce a fiscal agreement, or the European Stability Mechanism, which can be used to help crisis-ridden countries, provided they commit themselves to a restructuring plan*” (MERKEL, 2013).

De acordo com Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (2022), “*a great deal depended on Germany for crisis management*” (p. 47). No entanto, conforme pontuou Dyson (2016): “*With respect to euro-area crisis management it lacks the capacity to bail-out other than a limited number of small euro-area Member States without inflicting both self-harm and collective*

*harm, including huge costs to German taxpayers and loss of global competitiveness*”. Apesar dos risco, a chanceler alemã expressou determinação para conduzir a gestão da crise, em discurso no *Bundestag*: “O euro é que o garante uma Europa unida, ou seja: se o euro fracassa, a Europa fracassa”<sup>37</sup> (MERKEL, 2011, p. 14470). Além disso, entre os países membros da União Europeia, a Alemanha é o ator que sempre desempenhou um papel chave na integração da Europa (PATERSON, 2011), devido ao bloco estar ligado à paz continental e à prosperidade alemã, ou seja, o processo de integração faz parte de sua “razão de Estado” (DYSON, 2016). A gestão da crise do Euro continuou com mais um memorando de entendimento firmado entre a Comissão Europeia e a Grécia em 2015, com disposições até o ano de 2020 (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Outra crise que a política externa alemã enfrentou no âmbito da União Europeia foi a dos refugiados. Conforme İlke Toygür Toygür e Bianca Benvenuti (2016): “*European leaders have been working on a solution to the refugee crisis, [...] in May 2015. German Chancellor Angela Merkel [...] has been playing a central role in convincing her European counterparts to formulate a common response*” (p. 1). Em decorrência da Guerra na Síria, de acordo com o relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR) publicado ano de 2016, verificou-se que 13,5 milhões de pessoas precisavam de assistência humanitária, sendo 4,2 milhões refugiados (UNHCR, 2016, p. 9), dos quais muitos buscaram adentrar o continente europeu.

A resposta comum europeia se deu por meio da “*EU Agenda on Migration*” elaborada pela Comissão Europeia e apoiada por Merkel. De acordo com a proposta, 40 mil imigrantes que chegaram na Grécia e na Itália precisariam ser realocados para outros países membros do bloco europeu, com base em critérios como população, PIB e desemprego. A primeira-ministra polonesa Ewa Kopacz se opôs ao plano de quotas obrigatórias, bem como afirmou que somente receberia na Polônia famílias cristãs da Síria. As lideranças da República Tcheca, da Eslováquia e da Hungria também rejeitaram a proposta. Com isso, a Alemanha acabou recebendo 1,1 milhão de refugiados somente no ano de 2015, sendo acusada de “imperialismo moral”.

Uma solução alternativa da União Europeia para a crise foi por meio do acordo com a Turquia. Merkel considerou Ancara como um potencial parceiro, de modo a ser elaborado um plano de ação conjunto UE-Turquia para prevenir a entrada de imigrantes ilegais no bloco europeu. Para isso, Ancara recebeu o pagamento de 3 bilhões de euros para melhorar as condições dos refugiados sírios em território turco. Além disso, houve as negociações para a

---

<sup>37</sup> No original em alemão: “*Der Euro ist der Garant eines einigen Europas, oder anders gesagt: Scheitert der Euro, scheitert Europa*” (MERKEL, 2011, p. 14470).

entrada de cidadãos turcos na União Europeia sem precisar de visto. A solução foi parcial porque novas rotas migratórias emergiram pelo mar Mediterrâneo, com o aumento do número de imigrantes entrando na Europa a partir da Itália (TOYGÜR; BENVENUTI, 2016).

Mais uma crise na União Europeia que a política externa alemã teve que lidar foi a do Brexit, isto é, a saída do Reino Unido do processo de integração da Europa. Em 23 de junho de 2016, a maioria dos britânicos votaram pela saída do Reino Unido da União Europeia. Entre os motivos que motivaram a decisão estão o populismo de extrema-direita, ultra-nacionalismo e as desigualdades sócio-econômicas (BACHMANN; SIDAWAY, 2016). Como resultado da ascensão do euroceticismo na Europa, o fantasma da desintegração tem assombrado a União Europeia (SZUCKO, 2020). Entre os integracionistas havia o temor de que outros países se retirassesem do bloco europeu da mesma forma que o Reino Unido fez. Em outras palavras, existia o receio de uma desintegração disseminada, com as saídas de outros países membros que poderiam ser expressas como nomes análogos ao Brexit: “Frexit” (França), “Italeave” (Itália), “Departugal” (Portugal), Czechout (República Tcheca), “Bygium” (Bélgica), “Finish” (Finlândia), etc (BBC NEWS, 2016).

Além disso, mesmo a retirada da União Europeia ficando restrita ao Reino Unido, havia uma crise a ser gerida pela Alemanha. Sem os britânicos, a integração europeia perdeu o país com a sua segunda maior população, uma de suas duas potências nucleares, o seu segundo maior PIB, e 1/4 do total dos gastos militares do bloco. Uma das consequências era que “*Germany would be forced to plug most of the financing gap should the European Union lose its second-largest net contributer to the Union’s budget*” (ENGELEN, 2016). O Reino Unido poderia continuar cooperando com as políticas de segurança e defesa da União Europeia, do mesmo modo que fazem países como Noruega e Suíça. Entretanto, Londres seria apenas recipiente das decisões de Bruxelas que permitiriam a participação em missões civis ou militares do bloco europeu, sem capacidade decisória, o que não é atrativo para os britânicos (MINTEL; VON ONDARZA, 2022). No ano de 2021, o Reino Unido firmou um acordo com a Ucrânia para desenvolver as capacidades da marinha ucraniana<sup>38</sup>, sem envolver a União Europeia, o que demonstra a falta de coordenação entre Londres e Bruxelas na área de defesa (UNITED KINGDOM, 2021). Conforme a *Deutsch-Britische Gesellschaft* (Sociedade Alemã-Britânica), o Brexit “*would be a major setback to further European integration*” (ENGELEN, 2016).

---

<sup>38</sup> O documento sobre o referido acordo é o “*Framework Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ukraine on Official Credit Support for the Development of the Capabilities of the Ukrainian Navy*

A pandemia de Covid-19 foi a última crise ocorrida durante o governo Merkel, a qual exigiu grande engajamento na gestão da chanceler. Segundo Pilar Requena (2020): “*The German Chancellor, Angela Merkel, was living her lowest hours and was already on her way out when her management of the pandemic [...]. The management of the crisis has strengthened her and her grand coalition government. Her interventions and speeches have given calm and confidence to her population*” (p. 2). A comunicação da chanceler alemã (discursos públicos, em conferências de imprensa e em seu podcast semanal) pedia solidariedade nacional e europeia para a proteção da saúde pública e da economia, cada uma com o seu momento próprio de prioridade (KNEUER; WALLASCHEK, 2022). Conferindo relevância ao processo de integração da Europa, Merkel defendeu a decisão dos países da União Europeia de permitir que Comissão Europeia comprasse as vacinas contra o coronavírus para todo o bloco. Nesse sentido, a chanceler declarou: “*we believe that the most effective health protection for us can be achieved through a common European approach*” (POLITICO, 2021). A performance da chanceler fez do gerenciamento alemão da pandemia um dos melhores do mundo (REQUENA, 2020).

Para verificar se o *crises manager master role* da política externa alemã se aplica ao conflito entre Ucrânia e Rússia, durante o governo Merkel, foi utilizada a base de dados do site do *Auswärtiges Amt* (Ministério das Relações Exteriores da Alemanha). Primeiramente, na ferramenta de pesquisa do referido site, buscou-se pelas expressões “*Ukraine-Krise*” e “*Krise in der Ukraine*” (que significam “crise da Ucrânia” em alemão), no período de 16/03/2014 (dia do referendo de anexação da Crimeia) até 08/12/2021 (último dia do governo Merkel). Em seguida, na mesma ferramenta de pesquisa, buscou-se pelas expressões “*Ukraine-Krieg*” e “*Krieg in der Ukraine*” (que significam “guerra na Ucrânia” em alemão), no mesmo período<sup>39</sup>. Entre os tipos documentos (*Dokumenttypen*) passíveis de serem encontradas cada uma das expressões acima mencionadas, foram selecionados comunicados de imprensa (*Pressemitteilung*), discursos (*Reden*) e entrevistas (*Interviews*), sempre envolvendo autoridades estatais, principalmente o ministro das relações exteriores da Alemanha. Seguem abaixo os dados coletados divididos por ano.

---

<sup>39</sup> A pesquisa por “*Krise in der Ukraine*” e por “*Krieg in der Ukraine*” foram realizadas com o sinal de “+” (“*Krise in+der+Ukraine*” e “*Krieg+in+der+Ukraine*”) para somente serem obtidos os resultados com as expressões exatas.

Tabela 8: Ocorrência das expressões crise da Ucrânia e guerra na Ucrânia em documentos do ministério das relações exteriores da Alemanha

Ano	<i>Ukraine-Krise</i>	<i>Krise in der Ukraine</i>	<i>Ukraine-Krieg</i>	<i>Krieg in der Ukraine</i>
2014	66	27	0	0
2015	44	16	0	4
2016	14	0	0	2
2017	6	1	0	1
2018	2	0	0	0
2019	1	0	0	1
2020	0	0	0	0
2021	0	0	0	0
Total	133	44	0	8
Soma		177		8

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de *Auswärtiges Amt* (2025).

Os dados da tabela acima apontam uma vantagem colossal para o frame “crise na Ucrânia” (*Ukraine-Krise, Krise in der Ukraine*) em detrimento do frame “guerra na Ucrânia” (*Ukraine-Krieg, Krieg in der Ukraine*) para os documentos disponibilizados no site do ministério das relações exteriores da Alemanha, no período 2014-2021. Houve apenas 8 ocorrências da expressão “guerra na Ucrânia” no marco temporal considerado, sendo que ao interpretar cada documento, verifica-se em alguns apenas a descrição de um cenário hipotético caso não houvesse conversar com a Rússia, como nesta fala do ministro Frank-Walter Steinmeier numa entrevista concedida em 19/12/2015: “Se nos recusássemos a conversar com os outros toda vez que as coisas ficassem complicadas, [...] teríamos uma **guerra aberta na Ucrânia**”<sup>40</sup> (AUSWÄRTIGES AMT, 2015, destaque nosso). O mesmo se verifica em outra entrevista do referido ministro em 07/01/2016: “Quantas vezes fomos criticados por negociar com Putin [...]. Se não tivéssemos feito isso, poderíamos ter **guerra na Ucrânia**”<sup>41</sup> (AUSWÄRTIGES AMT, 2016, destaque nosso).

<sup>40</sup> No original em alemão: “Wenn wir jedes Mal, wenn es kompliziert wird, anderen das Gespräch verweigerten, [...] wir hätten einen offenen **Krieg in der Ukraine**” (AUSWÄRTIGES AMT, 2015, destaque nosso).

<sup>41</sup> No original em alemão: “Wie oft wurden wir dafür kritisiert, dass wir mit Putin [...]. Hätten wir das nicht getan, hätten wir vielleicht **Krieg in der Ukraine**” (AUSWÄRTIGES AMT, 2016, destaque nosso).

Apenas em dois documentos houve o frame do conflito entre Kiev e Moscou como “guerra”, sendo um deles como “guerra híbrida”. Stephan Steinlein, secretário de estado do ministério das relações exteriores<sup>42</sup>, chamou o referido conflito de “guerra híbrida” num discurso proferido em 04/05/2015: “Mesmo que tenhamos conseguido substituir a **guerra híbrida na Ucrânia** por uma paz híbrida, ainda estamos longe de uma situação estável”<sup>43</sup> (AUSWÄRTIGES AMT, 2015b, destaque nosso). Como Steinlein falou em substituição “da guerra híbrida” por uma “paz híbrida” ainda em 2015, depreende-se que na visão dele não havia mais “guerra” no ano do discurso. A única manifestação, que identificou o conflito como guerra (praticamente em todo o recorte temporal selecionado), foi a do ministro das relações exteriores Heiko Maas, em discurso proferido em 26/11/2019: “Mas não devemos esquecer que a **guerra na Ucrânia**, e é uma guerra, já matou 10.000 pessoas e ainda há pessoas morrendo lá”<sup>44</sup> (AUSWÄRTIGES AMT, 2019, destaque nosso).

Conforme tabela acima, houve uma clara prevalência do frame “crise na Ucrânia”, com 177 documentos ao todo contendo as expressões “*Ukraine-Krise*” (133) ou “*Krise in der Ukraine*” (44). No acervo documental em tela, verifica-se nitidamente a expressão “crise na Ucrânia” para designar o conflito entre Rússia e Ucrânia. O comunicado de imprensa do *Auswärtiges Amt* de 02/07/2014 teve o título: “O ministro das relações exteriores Steinmeier recebe os seus homólogos da França, Rússia e Ucrânia para consultas sobre a **crise na Ucrânia**”<sup>45</sup> (AUSWÄRTIGES AMT, 2014, destaque nosso). Outro exemplo foi o comunicado de imprensa de 11/03/2015, que apresentou a fala do ministro Steinmeier sobre a necessidade de “uma abordagem comum [europeia] para enfrentar a **crise na Ucrânia**, que é tão perigosa para o futuro da Europa e para as nossas relações com a Rússia”<sup>46</sup> (AUSWÄRTIGES AMT, 2015c, destaque nosso). Vale notar que quase todos os documentos estão no biênio 2014-2015, pois há um decréscimo claro de ocorrências por ano após o ano de 2015: 14 (2016), 7 (2017), 2 (2018) e 1 (2019), 0 (2020), 0 (2020) e 0 (2021). Depreende-se que as autoridades alemãs consideravam que a crise estava controlada (ao menos parcialmente), conforme a fala de

<sup>42</sup> Trata-se do cargo de *Staatssekretär*, que é um dos mais altos do *Auswärtiges Amt*.

<sup>43</sup> No original em alemão: “Auch wenn es gelungen ist, den **hybriden Krieg in der Ukraine** durch einen hybriden Frieden abzulösen - von einer stabilen Situation sind wir noch weit entfernt” (AUSWÄRTIGES AMT, 2015b, destaque nosso).

<sup>44</sup> No original em alemão: “Aber dabei sollten wir nicht vergessen, dass der **Krieg in der Ukraine**, und es ist ein Krieg, es sind schon 10.000 Menschen gestorben und es sterben weiterhin Menschen dort” (AUSWÄRTIGES AMT, 2019, destaque nosso).

<sup>45</sup> No original em alemão: “Außenminister Steinmeier empfängt seine Amtskollegen aus Frankreich, Russland und der Ukraine zu Beratungen über **Ukraine-Krise**” (AUSWÄRTIGES AMT, 2014, destaque nosso).

<sup>46</sup> No original em alemão: “einen gemeinsamen Ansatz zur Bewältigung der für die Zukunft Europas so gefährlichen **Krise in der Ukraine** und unsere Beziehungen zu Russland” (AUSWÄRTIGES AMT, 2015c, destaque nosso).

Steinlein citada no parágrafo anterior. O que não se verificava na realidade empírica do conflito, uma vez que mais de 5.000 violações foram reportadas pela Missão Especial de Monitoramento da OSCE na Ucrânia, em abril de 2018 (UKRAINE CRISIS MEDIA CENTER, 2018a).

Por um lado, a partir do início da invasão em larga escala que as autoridades alemãs começaram a utilizar o termo “guerra”, com 6 documentos com o termo “*Ukraine-Krieg*” e 47 documentos com a expressão “*Krieg in der Ukraine*”, conforme verifica-se em consulta ao site do ministério das relações exteriores da Alemanha, com o recorte temporal de 24/02/2022 (dia da invasão em larga escala) até 23/02/2025 (dia da eleição que derrotou Scholz). Por outro lado, no mesmo período, desapareceram as ocorrências das expressões “*Ukraine-Krise*” e “*Krise in der Ukraine*”. Os referidos dados sugerem uma mudança de frame da política externa alemã em relação ao conflito entre Rússia e Ucrânia.

Infere-se que o papel da política externa alemã de gerenciador de crises tenha influenciado a forma como as lideranças da Alemanha visualizaram o conflito entre Rússia e Ucrânia, considerando-o uma crise e não uma guerra durante o período de 2014 a 2021 (apesar dos alertas de autoridades ucranianas). Em continuidade ao *process tracing* proposto, depreende-se que o entendimento do conflito em tela como crise tenha influenciado a adoção por Berlim do papel de mediador, o qual é auxiliar do *crises manager master role*. O próximo capítulo investiga condições causais para a adoção do papel de mediador da política externa do governo Merkel, por meio da verificação da presença ou ausência de condições em comparação com a política externa do governo Scholz, que adotou o papel de aliado de Kiev no conflito com Moscou.

## 4. OS PAPÉIS DE MERKEL E SCHOLZ DIANTE DO CONFLITO ENTRE RÚSSIA E UCRÂNIA

*“I thought: Well, you’re not going to be president forever”* (MERKEL, 2024).  
Angela Merkel sobre Vladimir Putin em sua biografia *Freedom: Memoirs 1954-2021*.

O presente capítulo tem por objetivo analisar em que medida os mecanismos causais que levaram ao *mediator role* em relação ao conflito entre Moscou e Kiev, durante o governo Merkel estavam presentes ou ausentes durante o governo Scholz, que desempenhou na maior parte de seu mandato o *Ukraine ally role*. Inicialmente, discorre-se brevemente sobre o conceito de mediação. Após, os papéis das políticas externas de Merkel e Scholz são apresentados para, em seguida, ser realizado um *hoop test* (com o método QCA). O teste é apto para investigar se os referidos mecanismos, identificados com o método *process tracing*, também são condições causais para a performance do *mediator role*.

### 4.1. O conceito de mediação

Na política internacional, a mediação é definida como “*a form of conflict management in which a third party assists two or more contending parties to find a solution without resorting to force*” (KLEIBOER, 1996, p. 360). Diferentes fatores influenciam as possibilidades de sucesso de uma mediação, tais como a disputa, as partes beligerantes e as relações entre elas, o ator que exerce o papel de mediação e o contexto internacional. Antes de tudo, as partes em conflito buscam ou aceitam mediação se tiverem a expectativa de que o mediator contribuirá para a produção de um resultado mais favorável do que a continuidade do conflito (KLEIBOER, 1996).

Savun (2009) argumenta que possui mais chances de sucesso o mediador que possua um avançado aparato de inteligência, representação diplomática nos países em conflito e estruturas institucionalizadas com cada parte beligerante (como algum vínculo entre as políticas de defesa e um histórico de realização de exercícios militares conjuntos). Com isso, o Estado mediador adquire condições de reunir informações o suficiente para estabelecer uma negociação entre os atores em disputa. Pode-se interpretar de maneira extensiva o elemento “estruturas institucionalizadas” a participação do mediador e dos contendores em organizações internacionais comuns, como a OSCE na qual Alemanha, Rússia e Ucrânia são países-membros.

Além das condições externas ao conflito, as características internas das partes também influenciam o processo de mediação e o resultado. Entre os aspectos domésticos estão o tipo de regime político (democrático ou ditatorial), o grau de coesão social interna (consenso ou dissenso de atores sociais sobre o tema), as capacidades dos atores (em termos de recursos de poder) e a existência de relações prévias do mediador com os beligerantes (considerando agentes políticos e sociais). Por exemplo, quando uma parte possui grupos com diferentes interesses acerca do conflito, é afetada a legitimidade dos negociadores que representam o país como um todo (VUKOVIC, 2014).

Segundo Terris (2022), além do possível estabelecimento da paz, a mediação também pode trazer consequências não intencionais, como a escalada do conflito após o ingresso do ator mediador. Tanto considerações estratégicas como dimensões psicológicas propiciam que rivais escalem o conflito ao invés de cessar com as hostilidades. Outra possibilidade não intencional é a prolongação dos confrontos bélicos devido à presença de um agente que realiza a mediação. Com o envolvimento de um ator que desempenhe o papel de mediador, um dos beligerantes pode adiar (ou desrespeitar) um acordo na expectativa de conseguir uma resolução que atenda mais os seus interesses.

De acordo com Zhomartkyzy (2023), diante das complexidades dos conflitos internacionais, a performance do papel de mediação inclui a adoção de um leque de diferentes estratégias. Por exemplo, o comportamento do mediador é frequentemente marcado pela: compaixão e empatia (tentar compreender o ponto de vista de cada lado do embate), neutralidade (não assumir lados no conflito), abertura e transparência (para gerar confiança por parte dos atores beligerantes), escuta ativa (para compreender os interesses, as necessidades e as preocupações de cada parte) e busca de compromissos (que atenda os interesses de ambos contendores).

#### **4.2. O *mediator role* da política externa de Merkel**

Antes da anexação da Crimeia, o governo alemão já alertava a Rússia para não violar a soberania e a integridade territorial da Ucrânia, bem como indicou que a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), principalmente o Alto Comissariado para Minorias Nacionais, poderia desempenhar um papel relevante no conflito entre Moscou e Kiev (AUSWÄRTIGES AMT, 2014b). Depois da anexação, a chanceler Angela Merkel criticou as ações russas na península e o apoio do Kremlin aos separatistas em Donbass e Luhansk no leste da Ucrânia (FORSBERG, 2016). De acordo com Getmanchuk e Solodkyy (2018), a política

externa alemã tentou lidar com a crise seguindo três linhas de ação: manutenção dos contatos diplomáticos com a Rússia; coordenação de sanções contra o comportamento de Moscou; e apoio político à Kiev.

A diplomacia alemã abordou a situação com uma articulação próxima a Paris (OPPERMANN, 2018) e Varsóvia, mantendo a cooperação inspirada pelo Tratado do Eliseu e o Tratado Polaco-Alemão de Boa Vizinhança e Cooperação Amistosa (*Treaty of Good Neighbourship*), respectivamente. Em março de 2014, os ministros das relações exteriores da Alemanha (Frank-Walter Steinmeier), da França (Laurent Fabius), e da Polônia (Radoslaw Sikorski), num encontro do Triângulo de Weimar, fizeram uma declaração conjunta sobre a crise entre Moscou e Kiev:

*“we welcome the recent deployment of the OSCE Monitoring Mission as a first de-escalating step in the right direction. [...] We will continue our endeavours to strengthen the role of the OSCE for the resolution of the crisis. [...] We encourage the Ukrainian leadership to accelerate the ongoing process of disarmament, re-establish the state monopoly on the use of force as well as distance itself from extremist groups. [...]. We call upon Russia to refrain from any further escalation of the situation within Ukraine and reduce its military posture along the Russian-Ukrainian border [...] We strongly advocate a meaningful dialogue between Ukraine and Russia, as a central step for de-escalation” (AUSWÄRTIGES AMT, 2014c).*

A declaração conjunta dos membros do Triângulo de Weimar deixa claro o papel de mediação da política externa alemã, uma vez que tanto a Rússia quanto a Ucrânia foram alertadas para realizarem medidas para de-escalcar a crise, bem como foi ressaltado o papel de uma terceira parte neutra (a OSCE) na resolução do conflito. Berlim chegou a apoiar Kiev e criticar Moscou, mas não ao ponto de se posicionar totalmente do lado dos ucranianos no conflito, pois se assim fizesse, inviabilizaria o papel de mediação entre as partes beligerantes. Por exemplo, a Alemanha não enviou armas para a Ucrânia entre 2014-2021.

Em abril de 2014, Frank-Walter Steinmeier disse que as fronteiras não podem ser redesenhas com o pretexto de proteger minorias étnicas como Moscou fez. Ele anunciou sanções contra a Rússia após o consenso alcançado entre todos os membros da União Europeia,

especialmente o congelamento de ativos e o banimento de viagens de alguns cidadãos russos. O ministro alemão das relações exteriores também reafirmou medidas da União Europeia em apoio à Ucrânia, como a restauração do Estado de direito com reformas administrativas e judiciais (AUSWÄRTIGES AMT, 2014d).

Enquanto os Estados Unidos focaram nas sanções contra a Rússia, a Alemanha desempenhou um papel de mediação em paralelo às ações sancionatórias. Na Normandia, durante as celebrações do Dia-D em junho de 2014, os líderes Angela Merkel, François Hollande, Vladimir Putin e Petro Poroshenko iniciaram o Grupo de Normandia, isto é, um grupo formado por Alemanha, França, Rússia e Ucrânia, com o propósito de negociar um cessar-fogo entre os dois últimos (a iniciativa também é chamada de “*Normandy format*” ou “*Normandy process*”) (MEISTER, 2014). Este foi o primeiro encontro entre o presidente russo e o então recém-eleito presidente ucraniano (GETMANCHUK; SOLODKYY, 2018).

A política externa alemã executou uma combinação de um framework ad hoc (o Grupo de Normandia) com a estrutura institucional e multilateral da União Europeia para lidar com o conflito entre Rússia e Ucrânia. Enquanto o bloco europeu tinha as sanções contra Moscou como principal ferramenta, a diplomacia minilateral do Grupo de Normandia focava na busca de um acordo entre as partes em conflito. A Alemanha também realizou conversas bilaterais com a Rússia e a Ucrânia separadamente para tentar gerenciar a crise (WRIGHT, 2018).

O caminho para o acordo não foi linear devido a muitos problemas que ocorreram ao longo do processo diplomático. O relatório do Alto-Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (OHCHR), de 15 de junho de 2014, destacou a ocorrência de violações de direitos humanos contra minorias étnicas (como falantes de russo), bem como contra mulheres e crianças nas províncias de Donetsk e Luhansk, onde grupos armados apoiados por Moscou lutavam contra o exército ucraniano. O relatório também apresentou muitos desafios, incluindo direito das minorias, deslocados internos, direitos políticos, liberdade de expressão e Estado de direito (OHCHR, 2014).

No início de julho de 2014, os ministros das relações exteriores de Alemanha, França, Rússia e Ucrânia reafirmaram: “*their commitment to sustainable peace and stability in Ukraine. In this context they stress the necessity of a sustainable ceasefire. This cease-fire should be monitored by the OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine in conformity with its mandate*” (AUSWÄRTIGES AMT, 2014e). O monitoramento abarcava a libertação de todos os reféns e a criação de “checkpoints”, dois controlados por Kiev (Krasnopartizansk e Izvarino) e dois controlados por Moscou (Donetsk e Gukovo). A distribuição igualitária dos “checkpoints” entre Ucrânia e Rússia demonstra mais uma vez o papel alemão de mediação, sem priorização do

lado ucraniano. Apesar dos esforços, nenhum acordo foi assinado entre os membros do Grupo de Normandia até este momento.

No curso do processo de negociação, a confiança foi abalada por uma tragédia. No dia 17 de julho de 2014, separatistas pró-Moscou abateram um avião da *Malaysian Airlines* em Donetsk (Voo MH-17), matando todas as 298 pessoas a bordo (ALLAN, 2020). Embora Putin negasse qualquer envolvimento russo, Merkel sabia que ele estava mentindo e compartilhou a percepção dela com outros líderes ocidentais (NEWNHAM, 2017). Em 22 de julho do mesmo ano, o Conselho da União Europeia “urged Russia to actively use its influence over the illegally armed groups in order to achieve full, immediate, safe and secure access to the site of the downing of Malaysian Airlines Flight MH17 in Donetsk. [...] The Council of the EU also urged Russia to stop the increasing flow of weapons, equipment and militants across the border in order to achieve rapid and tangible results in de-escalation” (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2022). Apesar do tom crítico do bloco europeu sobre mais este caso de morte de inocentes, não ocorreu uma *role change* na política externa alemã quanto ao conflito, mesmo com as autoridades da Alemanha já cientes da responsabilidade de Moscou na queda do avião, comprovada poucos anos depois, quando um time de investigação liderado pela Holanda concluiu que a aeronave da *Malaysian Airlines* foi destruída por um míssil de fabricação russa (BIRNBAUM, 2018).

Apesar de todas as dificuldades, algum progresso foi alcançado no final de julho de 2014. O ministro alemão Steinmeier participou do encontro do Grupo Trilateral de Contato (formado por OSCE, Rússia e Ucrânia), na cidade de Minsk, para discutir a crise. Os primeiros dois acordos foram firmados, um providenciando acesso seguro ao local onde o MH-17 foi abatido, e o segundo sobre a libertação de reféns. As partes também conversaram sobre um cessar-fogo, sem chegar a um acordo, mas concordaram em se encontrar novamente para continuação das negociações (AUSWÄRTIGES AMT, 2014f).

E, em agosto de 2014, os ministros das relações exteriores do Grupo de Normandia tiveram uma reunião em Berlim. Eles abordaram a situação da população civil em áreas de conflito, a necessidade de assistência humanitária, bem como negociaram possibilidades de colocar um fim nas hostilidades (AUSWÄRTIGES AMT, 2014g). Apesar dos esforços diplomáticos, nenhum acordo de paz foi assinado na ocasião.

Finalmente, em 5 de setembro do mesmo ano, os papéis de mediação de Alemanha e França alcançaram um resultado concreto. No framework do Grupo Trilateral de Contato, os representantes da Rússia e da Ucrânia assinaram o Protocolo de Minsk, o qual determinava um cessar-fogo. O Protocolo também estabeleceu que a OSCE deveria monitorar o não uso de

armamentos na fronteira russo-ucraniana, bem como a remoção de equipamentos militares e tropas ilegais do território ucraniano. Além disso, o documento colocou a continuidade do diálogo como um dos passos seguintes a serem realizados (UNITED NATIONS, 2014). Como desde o início, a política externa alemã encorajou a participação do OSCE nas negociações entre Moscou e Kiev, evidencia-se um êxito de Berlim na mediação do conflito.

O acordo assinado não significou que os líderes alemães estavam satisfeitos com a política externa russa. Num pronunciamento em novembro de 2014, Merkel disse: *“Russia is violating the territorial integrity and the sovereignty of Ukraine. It regards one of its neighbors, Ukraine, as part of a sphere of influence. After the horrors of two world wars and the end of the Cold War, this calls the entire European peaceful order into question”* (Munich Security Conference 2015, p 26). No mesmo mês, Steinmeier criticou a intenção de Moscou de reconhecer as eleições realizadas nas regiões separatistas da Ucrânia: *“There is a very great danger that holding these elections will result in renewed tensions. It is clear to us that the elections are a clear violation of the Minsk ceasefire agreements, which is why we will not recognize them”* (Auswärtiges Amt 2014g, p. 1).

Os ministros das relações exteriores da Alemanha, França, Ucrânia e Rússia fizeram mais uma declaração conjunta no dia 21 de janeiro de 2015, na cidade de Berlim. Eles continuaram as negociações em direção a um acordo de paz com base no Protocolo de Minsk e apoio do Grupo Trilateral de Contato. As autoridades do Grupo de Normandia também reiteraram a necessidade de uma implementação completa das provisões do Protocolo de Minsk (AUSWÄRTIGES AMT, 2015d). Pelo menos um acordo a mais era necessário, abordando o passo-a-passo para alcançar uma solução pacífica, porque o Protocolo de uma página assinado em Minsk não fornecia informações suficientes sobre como a violência entre as partes beligerantes chegaria a um fim.

Na Conferência de Segurança de Munique de 2015, realizada entre 6 e 8 de fevereiro, o conflito na Ucrânia ocupou posição de destaque nas discussões. Sobre o conflito, a ministra da defesa alemã Ursula von der Leyen afirmou: “Um foco apenas em armas poderia acelerar um incêndio e nos afastar de uma solução desejada. [...] Já existem armas demais na Ucrânia. [...] Deve ser possível encontrar um equilíbrio de interesses dentro da Ucrânia que garanta ambos: integridade territorial e o grau apropriado de autonomia”<sup>47</sup> (VON DER LEYEN, 2015, p. 6).

---

<sup>47</sup> No original em alemão: *“Eine Konzentration auf Waffen allein könnte ein Brandbeschleuniger sein und uns von einer gewünschten Lösung eher entfernen. [...] In der Ukraine sind schon viel zu viele Waffen. [...] Es muss möglich sein, einen Interessenausgleich innerhalb der Ukraine zu finden, der beides garantiert: staatliche Integrität und das passende Maß an Autonomie”* (VON DER LEYEN, 2015).

Com isso, mais uma vez a política externa alemã se posicionou a favor de soluções civis, afastando-se de papéis belicistas, como o exercido pelos Estados Unidos que já tinha estabelecido um acordo militar com Kiev desde 2014, o *Ukraine Freedom Support Act of 2014* (US CONGRESS, 2014). A ministra von der Leyen também “*confirmed that Germany would push forward with efforts to mediate in the conflict in Ukraine, following a meeting between Chancellor Angela Merkel, French President Francois Hollande and the Ukrainian government in Kyiv*” (DW, 2015b).

A mediação alemã foi bem-sucedida com um segundo acordo entre Rússia e Ucrânia sendo assinado em 12 de fevereiro de 2015, o Minsk II, o qual apresentava uma lista de ações para a implementação do Protocolo de Minsk. O cessar-fogo nas regiões de Donetsk e Luhansk deveria ser implementado imediatamente e de modo amplo a partir de 15 de fevereiro do mesmo ano. Ambas as partes beligerantes deveriam remover os seus armamentos pesados com o propósito de criar uma zona de segurança com 50 km e 70 km de extensão, fora do alcance das respectivas artilharias (conforme os calibres), bem como criar uma zona de 140 km de largura fora do alcance de alguns tipos de mísseis táticos. A OSCE deveria monitorar a retirada dos armamentos pesados utilizando equipamentos tecnológicos, como radares, drones e satélites. Além das armas, todos os grupos armados ilegais deveriam ser retirados do território da Ucrânia (UNITED NATIONS, 2015).

De acordo com Dineko (2022) a política externa alemã em relação ao conflito entre Rússia e Ucrânia pode ser considerada, em certa medida, um caso diplomático de sucesso. Todos os esforços no Triângulo de Weimar e no Grupo de Normandia, bem como o apoio ao Grupo Trilateral de Contato resultaram em negociações entre as partes em conflito, as quais levaram às assinaturas de dois acordos sobre o cessar-fogo (o Protocolo de Minsk e o Minsk II). Posteriormente, Berlim cometeu erros em sua política externa em relação a Moscou, por exemplo, aumentando a sua dependência do gás russo, incluindo a construção do gasoduto Nord Stream II (RAEL, 2023).

Vale notar uma passagem do relatório da Conferência de Segurança de Munique de 2016 sobre o conflito da Ucrânia por dois motivos, o chamou de “guerra” e não de “crise”, bem como afirmou que a questão não estava solucionada: “*The European security and peace order is contested again, and the war in Ukraine remains unresolved*” (MUNICH SECURITY CONFERENCE, 2016, p. 5, destaque nosso). E realmente não estava, pois em abril de 2018, a *OSCE Special Monitoring Mission* registrou mais de 5000 violações ao cessar-fogo (UKRAINE CRISIS MEDIA CENTER, 2018a). Mesmo assim, nos anos finais do governo Merkel, a

política externa alemã pareceu não conferir mais prioridade ao conflito entre Moscou e Kiev, com o crescimento da atenção conferida à região do Indo-Pacífico.

Em agosto de 2020, o governo alemão lançou o documento “*Policy guidelines for the Indo-Pacific: Germany - Europe - Asia shaping the 21st century together*” (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF GERMANY, 2020), com a finalidade de abordar diversos interesses da Alemanha na região, como “paz e segurança”, “diversificar e aprofundar relações”, “abrir rotas de comércio”, “fortalecer o livre-mercado”, entre outros. Além de não ter sido elaborado um documento equivalente para o Leste Europeu, as autoridades da política externa e de defesa alemã decidiram mover uma unidade militar no tabuleiro geopolítico, com o envio de uma fragata para o Mar do Sul da China (ameaçado por Pequim) e não para o Mar Negro (ameaçado por Moscou). Nas palavras da ministra alemã da defesa Annegret Kramp-Karrenbauer na Conferência de Segurança de Munique de 2021:

“*The situation in the Indo-Pacific naturally concerns us. Respecting the rules for free trade routes and territorial integrity, strengthening our democratic partners in the region such as Australia, Japan, South Korea, or Singapore are in the German and European interest. The fact that we are sending a frigate to the Indo-Pacific is also seen as a signal in the United States: we are not only talking about freedom of sea lanes, which is being threatened by China, but we are also prepared to do something about it*” (BUNDE et al., 2021, p. 32).

No final do governo Merkel, depreende-se que a Rússia não era considerada uma ameaça com risco iminente para a política externa alemã. Em sua última viagem para os Estados Unidos no mês de julho de 2021, a chanceler alemã utilizou o seu capital político para que Washington retirasse as sanções ao Nord Stream 2. Biden aceitou retirar as sanções com a condição de que a Alemanha sancionasse o referido gasoduto caso houve nova agressão russa contra o território ucraniano ou se os recursos energéticos fossem utilizados como arma de guerra. Os termos deste acordo foram especificados no documento *Joint Statement of the United States and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals* (US DEPARTMENT OF STATE, 2021).

Em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia iniciou uma invasão em larga escala no território ucraniano, colocando um fim nos acordos assinados entre Moscou e Kiev, bem como no

*mediator role* da política externa alemã diante do conflito. No entanto, os acordos de Minsk tiveram valor, porque há casos de tentativa de mediação, no qual ator que busca desempenhar o papel de mediação não consegue alcançar o sucesso mínimo de colocar as partes em conflito na mesa de negociação. Na sequência, o próximo tópico aborda uma *role change* (ou até mesmo um *role shock*) na política externa alemã no primeiro semestre do governo Scholz.

#### **4.3. O *Ukraine ally role* da política externa de Scholz**

No início do governo Scholz, a política externa alemã em relação ao conflito entre Moscou e Kiev não havia sido alterada. O chanceler alemão se recusava enviar armas para a Ucrânia por dois motivos principais, um histórico e outros referente ao papel da Alemanha no conflito. Na segunda metade de janeiro de 2022, o chanceler Scholz e a ministra das relações exteriores Annalena Baerbock continuavam recusando as demandas ucranianas por armamentos, uma vez que ambos “*had rejected similar Ukrainian requests for arms with Baerbock citing historical reasons during a visit to Kyiv, suggesting that Germany's role in World War Two made it a sensitive matter*” (NEWSWEEK, 2022). Berlim não queria enviar material bélico alemão ao Leste Europeu que pudesse ser utilizado para matar russos como ocorreu na Segunda Guerra Mundial, por isso, a questão da responsabilidade histórica foi levantada. No mesmo período, Nils Schmidt, porta-voz do SPD para relações exteriores, fez a seguinte declaração sobre o papel alemão de mediação: “*France and Germany are mediators and I think it's not very appropriate for a mediator nation to send weapons to Ukraine, to one conflict party, because we are trying to promote a diplomatic solution*” (BBC, 2022). Além de não entregar armamentos, Berlim impediu que a Estônia enviasse armas alemãs à Kiev (DW, 2022a), não sancionou o Nord Stream 2 e, ainda, somente enviou 5 mil capacetes para as forças armadas ucranianas, mesmo havendo mais de 100 mil militares russos próximas da fronteira com a Ucrânia naquele momento (DW NEWS, 2022).

No início de fevereiro de 2022, algumas hostilidades ocorreram entre Berlim e Moscou. No dia 2, a televisão estatal russa *Russian Today* (RT) foi fechada na Alemanha por determinação da Comissão alemã de Licenciamento e Supervisão (*Kommission für Zulassung und Aufsicht* - ZAK), sob a alegação de que o meio de comunicação russo veiculava propaganda e desinformação (DW, 2022b). No dia seguinte (03/02/2022), o Ministério da Justiça da Rússia classificou a televisão estatal alemã *Deutsche Welle* (DW) como “agente estrangeiro”, bem como determinou o seu fechamento do canal em território russo (RAHN, 2022). No dia 4 de fevereiro, Moscou estabeleceu a “parceria sem limites” com Pequim por meio da *Joint*

*Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development* (KREMLIN, 2022), o que significou uma aliança entre uma superpotência militar (Rússia) com uma superpotência militar e econômica (China). Mesmo assim, até meados de fevereiro, a Alemanha continuava se recusando a enviar armas à Ucrânia devido a ênfase no papel de mediação e na crença possibilidade de resolução pacífica do conflito: “*Scholz has justified his position by saying that Germany should not damage its role as a mediator in the conflict*” (KINKARTZ, 2022).

Em 22/02/2022, a Rússia reconhece as independências das províncias de Luhansk e Donetsk, bem como envia tropas para a região. Em resposta a esta nova agressão russa ao território ucraniano, Scholz cumpriu o acordo que Merkel firmou com Biden, com aplicação de sanções ao Nord Stream 2 pelo governo alemão, com a interrupção do processo de certificação do gasoduto. O chanceler alemão disse que a ação de Moscou no leste da Ucrânia é “*unjustified and incomprehensible [...] In this phase it is important, apart from initial sanctions, to prevent a further escalation and with it a disaster. All of our diplomatic efforts will be aimed at achieving this*” (DW, 2022c). Depreende-se da fala de Scholz que, apesar das críticas à agressão russa, o papel alemão de mediação não havia sido completamente abandonado, uma vez que ainda havia uma esperança de evitar a escalada do conflito por meios diplomáticos. A postura do chanceler foi considerada insuficiente pelo vice-primeiro ministro polonês Jaroslaw Kaczinski, que declarou: “*This is better than nothing but far too little, one shouldn't keep supplying funds to an aggressive state*” (DW, 2022c).

Dois dias depois (24/02/2022), Moscou lançou uma invasão em larga escala na Ucrânia. No mesmo dia, a ministra das relações exteriores Annalena Baerbock, antes mesmo do chanceler, condenou os ataques russos no território ucraniano. Em discurso, a ministra do partido Verde afirmou: “Hoje acordamos em um mundo diferente. Após meses de preparação, mentiras e propaganda, o presidente Putin decidiu esta noite dar continuidade às suas ameaças com ações terríveis. Com o ataque militar à Ucrânia, o governo russo está quebrando as regras mais básicas da ordem internacional diante dos olhos do mundo”<sup>48</sup> (AUSWÄRTIGES AMT, 2022). Este foi o primeiro sinal de uma mudança mais profunda na política da Alemanha diante do conflito no Leste Europeu, a qual levou ao fim do *mediator role*.

---

<sup>48</sup> No original em alemão: “*Wir sind heute in einer anderen Welt aufgewacht. Nach Monaten der Vorbereitung, von Lügen und Propaganda hat Präsident Putin heute Nacht entschieden, seinen Drohungen schreckliche Taten folgen zu lassen. Mit dem militärischen Angriff auf die Ukraine bricht die russische Regierung vor den Augen der Welt mit den elementarsten Regeln der internationalen Ordnung*” (AUSWÄRTIGES AMT, 2022).

Em 26/02/2022, o governo alemão tomou uma série de medidas em resposta a agressão de Moscou: fechou o espaço aéreo alemão para aeronaves russas; mobilizou-se na União Europeia juntamente com Reino Unido e Estados Unidos para restringir o acesso de bancos russos ao SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*); autorizou que Holanda e Estônia enviassem a Kiev armas de produção alemã; e Scholz anunciou o envio de 1000 armas antitanque e 500 mísseis *Stinger* antiaéreos para a Ucrânia, recebendo os agradecimentos do presidente ucraniano Volodymyr Zelensky com a seguinte mensagem na rede social X: “*Keep it up, Chancellor Olaf Scholz! Anti-war coalition in action!*” (DW, 2022d). Com isso, a invasão em larga escala produziu uma grande *role change* na política externa alemã em relação à *Ostpolitik* e ao antimilitarismo (em geral) e ao conflito entre Rússia e Ucrânia (em específico). Kiev ganhou um aliado importante, e como ocorreu de modo abrupto a mudança de *mediator role* para *Ukraine ally role*, pode-se interpretar o ocorrido também como um *role shock* na política externa alemã.

Finalmente em 27/02/2022 no *Bundestag*, Scholz proferiu o seu discurso histórico que mudou 70 anos da política externa da Alemanha. Primeiramente, o chanceler alemão afirmou que a guerra de agressão da Rússia contra à Ucrânia significa uma *Zeitenwende* (mudança de época). Como resposta, o chefe de governo da Alemanha apresentou um pacote de sanções à Rússia e seus oligarcas, incluindo a interrupção de financiamento a bancos russos, o fim da exportação de tecnologias, medidas punitivas para autoridades russas e pessoas próximas a Putin (como a não emissão de vistos). Scholz também ressaltou o compromisso de defender os países da OTAN de qualquer ameaça de Moscou, bem como anunciou um fundo especial de 100 bilhões de euros para a *Bundeswehr* (SCHOLZ, 2022b). Com isso, configurou-se um ponto de inflexão na política externa alemã. Novas expectativas sobre a geopolítica de Berlim emergiram tanto para a Alemanha como para os seus aliados, devido a um choque resultante da guerra iniciada por Moscou, acarretando na despedida da *Ostpolitik* desenvolvida durante a Guerra Fria, a qual tinha como objetivo a transformar relações entre Alemanha e Rússia através da reaproximação e do comércio.

A Alemanha foi um dos países signatários da proposição da resolução A/ES-11/L.1, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no dia 02/03/2022, a qual condenou a invasão russa à Ucrânia, bem como demandou a retirada das tropas da Rússia do território ucraniano (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2022). Além da atuação na AGNU, Berlim também demonstrou o seu papel de aliado de Kiev no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), mesmo sem a Alemanha estar no exercício de mandato eletivo. Por meio de discursos, Baerbock defendeu sanções a Moscou, bem como o envio de armas à

Ucrânia para alto-defesa do país: “*Some members now [China] claim that by imposing sanctions on the aggressor, standing by Ukraine’s side and supporting Ukraine’s right to self-defence, we are adding fuel to the fire*” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2023).

Vale notar que a declaração de Baerbock que o “envio de armas à Ucrânia não seria jogar gasolina na fogueira” é oposta ao discurso da então ministra da defesa von der Leyen na Conferência de Segurança de Munique em 2015. O *Ukraine ally role* da Alemanha continuou no CSNU em 2024, quando a guerra completava quase 1000 dias. Em novo discurso, a ministra das relações exteriores alemã relembrou a deportação de crianças da Ucrânia para a Rússia, bem como o massacre de Bucha ocorrido em março de 2022, no qual ocorreu estupros, torturas e assassinatos de pessoas ucranianas por militares russos (BAERBOCK, 2024).

No entanto, nem tudo no campo diplomático foi cordial entre Ucrânia e Alemanha. Em abril de 2022, o presidente alemão Frank-Walter Steinmeier não seria bem recebido pelo governo ucraniano, devido às acusações do presidente Zelensky de que Steinmeier teria mantido por muito tempo laços com o Kremlin. Scholz reagiu dizendo que esta não é a forma que deve se tartar o presidente de um país “*that provides so much military assistance, so much financial assistance, that is needed when it comes to the security guarantees that are important for Ukraine in the future*” (FIEDLER, 2022). Posteriormente, em outubro de 2024, Zelensky e Steinmeier se reuniram em Berlim, com o presidente ucraniano agradecendo o apoio alemão, principalmente no setor da defesa (PRESIDENT OF UKRAINE, 2024).

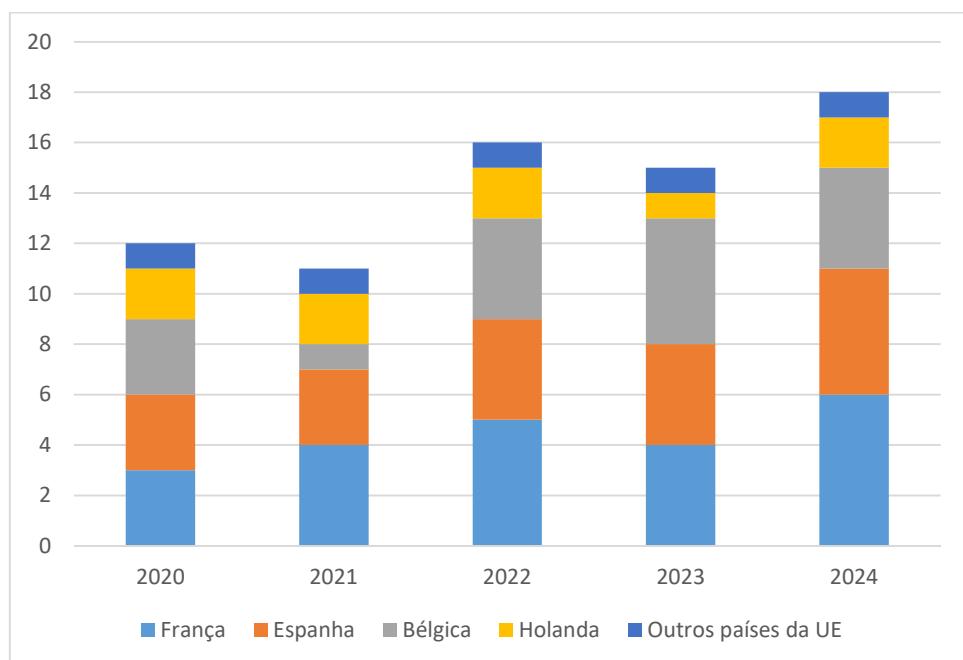
Na área militar, o *Ukraine ally role* se manifestou reiteradamente ao longo do governo Scholz. Em outubro de 2022, enquanto a Ucrânia era atacada com mísseis pesados pela Rússia, a ministra da defesa alemã Christine Lambrecht confirmou a entrega para a Ucrânia do sistema de defesa aérea IRIS-T, com a seguinte colocação: “*Ukraine urgently needs air defense systems and artillery and this is exactly what Germany delivers*” (DW, 2022e). Poucos meses depois da troca na pasta da defesa, o novo ministro Boris Pistorius anunciou a entrega dos sofisticados tanques Leopard 2 para a Ucrânia, reiterando o papel alemão de aliado de Kiev: “[*the tanks*] have made it into the hands of our Ukrainian friends as promised and on time” (DURBIN, 2023). Ainda em 2023 (agosto), o *Bundeskartellamt* (Escritório Federal de Cartéis da Alemanha) autorizou um *joint venture* entre a empresa alemã de defesa *Rheinmetall Landsysteme GmbH* a *Ukroboronprom* (Indústria de Defesa Ucraniana), com o objetivo de fortalecer o setor de defesa da Ucrânia, bem como a segurança nacional do país, por meio da construção gradual conjunta de capacidades em tecnologia militar (RHEINMETALL, 2023).

No ano de 2024, ao menos dois fatos muito relevantes fortaleceram o *Ukraine ally role* da política externa da Alemanha. Em fevereiro, os dois países assinaram o *Agreement on*

*security cooperation and long-term support between the Federal Republic of Germany and Ukraine.* O acordo estabeleceu cooperação em diversas áreas como: capacidades futuras das forças armadas da Ucrânia; treinamento e exercícios das forças de segurança e defesa; indústria de defesa; reforma dos setores de segurança e defesa; contenção de riscos relacionados à ataques químicos, biológicos, radiológicos, nucleares (CBRN) e à ciberataques e ameaças híbridas; cooperação econômica; resiliência no setor energético e em outras infraestruturas críticas; recuperação, reconstrução e desenvolvimento sustentável; ajuda humanitária e defesa civil; entre outros (THE FEDERAL GOVERNMENT, 2023a). Além disso, no mês de maio do mesmo ano, a Alemanha autorizou que a Ucrânia realizasse ataques contra alvos em território russo com armas alemãs, tomando uma medida semelhante a que os Estados Unidos já haviam feito poucos dias antes. Entretanto, Scholz não autorizou o envio dos mísseis alemães de longo alcance Taurus para Kiev (AHMATOVIĆ; KLÖCKNER, 2024). Até as eleições alemãs de 2025, quando o SPD foi derrotado pela CDU do chanceler eleito Friedrich Merz, os mísseis Taurus não haviam sido fornecidos para a Ucrânia.

Apesar do apoio a Kiev, por outro lado, Berlim continuava recebendo gás liquefeito da Rússia a partir de outros países da União Europeia, numa quantidade entre 3% e 9,2% do total de seus suprimentos. Como as normativas do bloco europeu não proibem a importação de gás russo por navios, a União Europeia atingiu o seu recorde de importação de gás liquefeito russo em 2024 (HANCOCK; TANI, 2025), conforme gráfico abaixo.

Gráfico 7: Importação de gás liquefeito russo por países da UE (em bilhões de toneladas)



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de Hancock e Tani (2025).

Na sequência, o próximo tópico apresenta um *hoop test* para verificar se os mecanismos causais que levaram ao *mediator role* no governo Merkel também estavam presentes no governo Scholz, que desempenhou um *Ukraine ally role*. Deste modo, pode-se aferir em que medidas os mecanismos são condições necessárias para a ocorrência do *mediator role* na política externa alemã.

#### 4.4. *Hoop Test* com QCA

O método QCA possui as técnicas *Most Similar cases with Different Outcomes* (MSDO) e *Most Different cases with Similar Outcomes* (MDSO) (MEDINA et al., 2017; RIHOUX; GRIMM, 2006), que são baseadas numa lógica de comparação com dois passos. Primeiro, a identificação dos casos que devem ser comparados. Segundo, a identificação das variáveis (das categorias) relevantes. Pela lógica do MDSO, primeiramente, entre os casos que tiveram o mesmo resultado, busca-se os dois mais diferentes. Na sequência, busca-se as similaridades entre os dois casos. Pela lógica do MSDO, em primeiro lugar, entre os casos que tiveram resultados diferentes, busca-se os dois mais semelhantes. Em segundo lugar, busca-se as diferenças entre os dois casos.

A comparação entre os casos das políticas externas de Merkel e Scholz se enquadraram na lógica MSDO. O início do governo Scholz (SPD - *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) representou um novo caso da política externa alemã, uma vez que não incluiu a CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*), partido que retornou à oposição na política alemã depois de 16 anos no comando da Alemanha (4 mandatos seguidos da chanceler Merkel). O SPD formou uma coalizão com o FPD (*Freie Demokratische Partei*) e os Verdes / Aliança 90 (*die Grünen / Bündnis 90*), que durou até novembro de 2024, quando o FPD se retirou da coalizão (resultando na convocação de eleições antecipadas em fevereiro de 2025, após Scholz não receber o voto de confiança do *Bundestag* em dezembro de 2024). A similaridade pode-se se verificar em dois pontos. Primeiro, durante a campanha eleitoral de 2021, os candidatos Scholz (SPD), Baerbock (*die Grünen*) e Laschet (CDU) buscaram argumentar que cada um deles representava a melhor continuidade do governo Merkel. Inclusive, num debate transmitido pela DW News (2021), Baerbock (que posteriormente compôs o governo Scholz como sua ministra das relações exteriores) atacou Laschet, sem se referir à CDU que governou a Alemanha por 16 anos, uma vez que a crítica foi direcionada a posição candidato cristão-democrata de igualar a Esquerda (*die Linke*) ao AfD (*Alternative für Deutschland*). Ademais, há um segundo ponto de similaridade entre Merkel e Scholz, qual seja,

a postura diante da Rússia, uma vez que o chanceler do SPD rejeitava a ideia de sancionar o Nord Stream 2, antes da invasão russa em larga escala ao território ucraniano, pois considerava o gasoduto um empreendimento econômico, e não geopolítico.

Conforme argumentação ao longo desta tese, os mecanismos causais considerados estavam presentes na política externa do governo Merkel. Resta verificar em que medidas os referidos mecanismos também estavam presentes ou não na política externa do governo Scholz. Em outras palavras, realiza-se a comparação de um caso positivo de *mediator role* (Merkel) com um caso negativo (Scholz), pois o chanceler do SPD desempenhou predominantemente o *Ukraine ally role*. Assim, concilia-se o *process tracing* com o QCA, testando até que ponto os mecanismos causais também são condições causais necessárias para a ocorrência do *mediator role*.

Tabela 9: *Hoop Test* para verificar as condições causais do resultado do *Mediator Role*

Condição / Mecanismo	Política Externa de Merkel	Política Externa de Scholz
EUA como <i>significant positive other</i>	1	1
Rússia como <i>significant positive other</i>	1	0
Expectativa dos EUA como <i>security provider</i>	1	0
Expectativa da Rússia como <i>trade partner</i>	1	0
<i>Civilian integrator master role</i>	1	0
<i>Crises manager master role</i>	1	0
Resultado	<i>Mediator Role</i>	<i>Ukraine Ally Role</i>

Fonte: Elaboração própria.

O mecanismo “EUA como *significant positive other*” é o único que permanece na política externa do governo Scholz. O chanceler alemão visitou os Estados Unidos duas vezes em cerca de 3,5 anos de mandato (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2025c). Além disso, Berlim valorizou a aliança militar comandada por Washington. Em junho de 2023, o ministro da defesa Pistorius anunciou o plano para a presença permanente de 4 mil militares da *Bundeswehr* em

território lituano. Na época, 1000 militares alemães já realizavam o exercício *Griffin Strom* da OTAN, em conjunto com tropas da Lituânia (GOTKOWSKA; GRACA, 2023). No mesmo mês, a Alemanha comandou o exercício militar *Air Defense 23*, o maior da história da aliança até então, contando com a participação de 10 mil militares de 25 países (BUNDESWEHR, 2023).

Pode-se questionar se tal valorização da OTAN não seria acompanhada do mecanismo “Expectativa dos EUA como *security provider*”. A resposta é negativa, uma vez que, nos exemplos colocados, a Alemanha apresentou maior engajamento na aliança, justamente para depender menos de Washington como *security provider*, o que implicitamente pode ser interpretado como um reconhecimento do declínio da hegemonia americana (*declining hegemon role*). Ademais, no final do governo Scholz, o *Bundestag* aprovou uma emenda constitucional para os limites de gastos (*Schuldenbremse*) serem flexibilizados nas áreas de defesa, infraestrutura e proteção climática, juntamente com um pacote especial de 500 bilhões de euros para infraestrutura (TAGESSCHAU, 2025). Este foi um passo fundamental na normalização da Alemanha como potência civil e militar.

Tal fortalecimento do militarismo na política externa alemã culminou numa mudança do *civilian integrator master role* para um *civilian and military integrator master role*, isto é, sem abandono do papel voltado às dimensões civis da integração, há uma incorporação de dimensões militares no papel alemão de integrador na Europa. Uma evidência disto ocorreu em outubro de 2022, quando Scholz lançou a *European Sky Shield Initiative* (ESSI), que apesar de não se enquadrar na estrutura institucional da União Europeia (pois pertence ao framework da OTAN), trata-se de uma iniciativa alemã voltada a integrar países europeus no setor da defesa. Nas palavras da então ministra da defesa Lambrecht: “*Germany's additional contributions, like those of any other partner, contribute to strengthening Europe and the European pillar of NATO. In this context, the European Sky Shield Initiative (ESSI), an initiative for a European ground-based air defence that Chancellor Scholz announced in Prague*” (LAMBRECHT, 2022, p. 6). Em setembro de 2023, a proposta alemã da ESSI já possuía 19 signatários (todos da Europa), no entanto, sem as presenças relevantes de Polônia e França (BOSEN, 2023). Além disso, a partir de 2021, o orçamento da União Europeia passou a incluir o título “*Security and Defense*”, além das verbas já existentes para a *Common Foreign and Security Policy* (CFSP), enquadrada no título orçamentário *Neighbourhood and the World* (EUROPEAN COMMISSION, 2023). Isto corrobora para a ascensão da dimensão militar no papel de integrador da política externa alemã, em paralelo à dimensão civil. Deste modo, não se verifica

o mecanismo *civilian integrator master role*, por ser incompleto na explicação da realidade empírica em tela.

Os mecanismos “Rússia como *significant positive other*” e “expectativa da Rússia como *trade partner*” também não se verificam na maior parte da política externa do governo Scholz. Com a invasão em larga escala ao território ucraniano, a Rússia passou a ser o país mais sancionado do mundo, tendo a União Europeia realizado oito rodadas de sanções contra Moscou somente no primeiro ano após a invasão, atingindo os setores de finanças, comércio, energia, transporte, tecnologia e defesa (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2022). A União Europeia aprovou mais sanções contra à Rússia devido a morte do líder do movimento oposicionista Alexei Nalvany, com 2 entidades e 33 indivíduos sendo sancionados, com banimento de viagens, congelamento de ativos e proibição de acesso a recursos econômicos (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2024). Até o início de 2025, cerca de 2400 pessoas e entidades já haviam sido sancionadas, incluindo o presidente Vladimir Putin, ministro das relações exteriores Sergey Lavrov, Viktor Yanukovych (ex-presidente da Ucrânia, pró-regime Putin), Oleksandr Yanukovych (empresário ucraniano), Aleksandr Lukashenko (presidente de Belarus), membros da Duma (parlamento russo), oligarcas russos<sup>49</sup>, altos oficiais das forças armadas da Rússia, entre outros (EUROPEAN COUNCIL, 2025). Berlim apoio todas as sanções impostas a Moscou, Scholz não visitou o território russo nenhuma vez, bem como a Alemanha deixou claro em sua primeira Estratégia de Segurança Nacional, lançada em junho de 2023, que a Rússia é a maior ameaça à segurança euro-atlântica devido à guerra na Ucrânia (THE FEDERAL GOVERNMENT, 2023b). Logo, Moscou passou a ser um *significant negative other* para a política externa alemã, cuja expectativa era da Rússia como *threat* (não como *trade partner*).

Para o governo Scholz, a partir da invasão russa em larga escala à Ucrânia, não se verificou mais o *crises manager role* na política externa alemã, pelo menos não como *master role*. A existência de crises e a necessidade de gerenciamento delas foi recorrente na Alemanha contemporânea, com vários casos durante o governo Merkel: crise do Euro, crise dos refugiados, crise da Covid-19 e a crise da Ucrânia. A super agressão do regime de Putin ao

---

<sup>49</sup> Apesar da mídia e líderes ocidentais enfatizarem o termo “oligarca” para se referir a russos ricos/bilionários, a oligarquia é um fenômeno global, de modo que oligarcas podem ser encontrados em qualquer país, possuindo regime democrático ou não. Em seu discurso de despedida, o presidente Biden alertou quanto à presença de oligarcas nos Estados Unidos que estão formando uma oligarquia no país: “I want to warn the country of some things that give me great concern. And this is a dangerous — and that’s the dangerous concentration of power in the hands of a very few ultrawealthy people, and the dangerous consequences if their abuse of power is left unchecked. Today, an oligarchy is taking shape in America of extreme wealth, power and influence that literally threatens our entire democracy, our basic rights and freedoms and a fair shot for everyone to get ahead” (BIDEN, 2025).

território ucraniano gerou um desafio muito maior do que uma crise, tanto é que o termo “crise” deixou de ser utilizado para descrever o conflito entre Rússia e Ucrânia, conforme explicado no capítulo anterior. Deste modo, um novo *master role* desempenhado pela política externa alemã seria o de *european order defensor*, e isto fica claro no discurso histórico de Scholz no Bundestag de 27/02/2022 que considera a guerra iniciada pelo regime de Putin a maior ameaça a segurança europeia desde a Segunda Guerra Mundial:

***“With the attack on Ukraine, the Russian President Putin has started a war of aggression in cold blood. [...] Many of us still remember our parents’ or grandparents’ tales of war. And for younger people it is almost inconceivable – war in Europe. [...] He is demolishing the European security order that had prevailed for almost half a century since the Helsinki Final Act. [...] In view of the watershed that Putin’s aggression entails, our standard is this: what is needed to secure peace in Europe will be done. Germany will contribute its share to these efforts in a spirit of solidarity. But stating that loud and clear today is not enough. To make it possible, the Bundeswehr needs new, strong capabilities”*** (SCHOLZ, 2022, destaque nosso).

De acordo com a análise acima, depreende-se que “EUA como *significant positive other*” é o único mecanismo causal que não foi uma condição causal necessária para a ocorrência positiva do *mediator role* por parte da política externa alemã (do governo Merkel), uma vez que o referido mecanismo também esteve presente para uma ocorrência negativa do referido papel (durante a maior parte do governo Scholz). Já os mecanismos “Rússia como *significant positive other*” “expectativa dos EUA como *security provider*” “expectativa da Rússia como *trade partner*”, “*civilian integrator master role*” e “*crises manager master role*” seria condições necessárias para a ocorrência do *mediator role* no governo Merkel, pois quando tais mecanismos estiveram ausentes (na maior parte do caso Scholz), a mediação não foi adotada na política externa. Trata-se de uma tentativa de explicação com base numa amostra de dados analisada por meio do marco teórico da *Role Theory* em conjunto com os métodos *process tracing* e QCA. Em seguida, é apresentada a conclusão da pesquisa juntamente com reflexões que conectam o tema da tese com outras questões da segurança internacional.

## CONCLUSÃO

*Who will be in the trenches beside you? - And does it matter? - More than the war itself.*  
Frase atribuída a Ernest Hemingway

A presente tese buscou explicar as causas da adoção do papel de mediação pelo governo Merkel em relação ao conflito entre Rússia e Ucrânia entre 2014 e 2021. O tema da pesquisa foi localizado numa literatura sobre o que pode ser chamado de um fenômeno, devido ao número de casos distribuídos no tempo e no espaço, qual seja, os papéis desempenhados por uma potência diante de dois países em conflito. Depreende-se dos estudos específicos sobre a política externa alemã que as causas do *mediator role* estariam ligadas ao processo de normalização e a responsabilidade com a segurança internacional que a Alemanha adquiriu ao longo das décadas, desde quando se tornou uma potência civil, após o término da Segunda Guerra Mundial. Tal explicação apenas apresenta o nível macro que associa o status de potência civil e o *mediator role*, de modo que carecia de desdobramentos relativos à cadeia causal que liga variável independente e variável dependente.

A invasão russa em larga escala ao território ucraniano em fevereiro de 2022 pode ter sido a principal causa da *role change* na política externa de Scholz, que abandonou a mediação e passou a desempenhar um *Ukraine ally role*. Contudo, a ausência de tal invasão de grandes proporções durante o governo Merkel não explica porque a política externa da chanceler exerceu um *mediator role* perante o conflito entre Moscou e Kiev, uma vez que já havia ocorrido agressão da Rússia na Crimeia e no leste da Ucrânia em 2014. Além disso, Estados Unidos e Reino Unidos já adotaram um *Ukraine ally role* antes de 2022, com acordos sobre envio e desenvolvimento de armamentos.

Para explicar um objeto de estudo e alcançar uma resposta para o problema de pesquisa, uma série de escolhas é realizada acerca dos elementos da produção científica, como marco teórico e método. Muitos estudos acerca dos comportamentos das atrizes e dos atores focam em diferentes momentos do ciclo da política externa: formação da agenda (DEARING; ROGERS, 1996; RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2019), processo decisório (HERMANN, 2001; SNYDER; BRUCK; SAPIN, 2002), implementação (BRIGHI; HILL, 2008; CLARKE, 1979) e avaliação (MORIN; PAQUIN, 2018). No entanto, o marco teórico da *Role Theory* permite construir um modelo de análise mais fluido, que não visualiza a política externa de modo compartimentado em etapas claramente separadas. As expectativas e os desempenhos de papéis são muito dinâmicos para serem restritos a fases dos ciclos mencionados acima. Além do mais, a análise de papéis também inclui variáveis estruturais e de agência, bem como fatores materiais

e ideacionais, os quais são relevantes para a compreensão dos comportamentos dos agentes em política externa.

O método *process tracing* em constante diálogo com os conceitos da *Role Theory* e com a literatura sobre a política externa alemã permitiram investigar a relevância do Atlanticismo, da *Ostpolitik*, das expectativas da Alemanha em relação à Washington e Moscou, bem como dos *master roles* de Berlim no desempenho do *mediator role* diante do conflito entre Rússia e Ucrânia. O Atlanticismo e a *Ostpolitik* foram orientações da política externa alemã que demonstraram como Estados Unidos e URSS/Rússia foram *significant positive others* para a Alemanha, sendo decorrência da estrutura internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, no qual a Alemanha se localizava com o status de potência civil, conforme *role location process* alemão (isto é, os papéis a serem adotados seriam de acordo com a localização do país na estratificação internacional de Estados).

Deste mecanismo estrutural, chamado de situacional por Hedström e Ylikoski (2010), emergiram os mecanismos de formação de ação, quais sejam, as expectativas dos Estados Unidos como *security provider* e da Rússia como *trade partner*, respectivamente. A expectativa de *security provider* de Washington para Berlim não foi decorrente apenas das bases militares americanas em território alemão, nem do fato de Alemanha e Estados Unidos fazerem parte da mesma aliança militar (a OTAN). Por exemplo, os poloneses não se sentiam mais seguros com tropas soviéticas em seu território, nem pelo fato de Polônia e União Soviética comporem o Pacto de Varsóvia. Antes de tudo há uma relação de confiança para a expectativa que outro ator exerce o papel de *security provider*. O mesmo pode-se dizer da expectativa *trade partner* de Moscou para Berlim, que acreditava na ideia de “mudança [das instituições russas] pelo comércio”. Ambas as expectativas continuaram durante a maior parte da era Merkel, apesar da ocorrência de fatos que pudessem abalar a confiança nas políticas externas de Estados Unidos e Rússia, como a realização de guerras e violações de direitos humanos. Foi uma demonstração de agência alemã a opção pela confiança.

Das expectativas resultaram os mecanismos transformacionais, que foram os *master roles* da política externa alemã, *civilian integrator role* e *crises manager role*, que por sua vez propiciaram o *auxiliary role* de mediação do governo Merkel diante do conflito entre Moscou e Kiev. Depreende-se que a adoção do *mediator role* da Alemanha no conflito entre Kiev e Moscou (apesar da agressão russa no Crimeia e no leste da Ucrânia) foi influenciada em grande parte pelos papéis da política externa alemã voltados à integração europeia e gerenciamento de suas crises, deixando em segundo plano os papéis militares relacionados à geopolítica. Nas palavras de Antônio Jorge Ramalho:

*“En este contexto, los europeos se han sorprendido con lo que consideran la ‘vuelta de la geopolítica’. Quizá debido al éxito de su proceso de integración, que brindó a Europa la singular experiencia de siete décadas sin una gran guerra, fue posible soñar con un nuevo estándar en las relaciones internacionales. Un sueño ingenuo y optimista: la Realpolitik y la geopolítica jamás han dejado de informar las estrategias de medianas y grandes potencias”* (RAMALHO, 2024, p. 142).

Como uma análise *within-case* possui os seus limites no estudo da causalidade, uma análise *cross-case* por meio do QCA foi adicionada com a comparação entre a política externa de Merkel (caso de ocorrência de *mediator role*) e a política externa de Scholz (caso de não ocorrência de *mediator role* na maior parte do mandato), para se verificar em que medida os mecanismos causais mencionados acima seriam condições causais necessárias para o resultado *mediator role*. O mecanismo “Estados Unidos como *significant positive other*” foi o único presente para os casos das políticas externas de Merkel e Scholz, de modo a não ser uma condição necessária para o *mediator role*, pois esteve presente tanto para a ocorrência positiva como para a negativa. No entanto, o referido mecanismo faz parte da explicação ligada à cadeia causal, pois isoladamente tal mecanismo pode não ser necessário, contudo, em conjunto com outros mecanismos contribui para a ocorrência de *mediator role* diante de dois países em conflito (Rússia e Ucrânia). Por exemplo, pela terminologia do QCA, uma condição causal pode ser necessária ou suficiente, ou ainda, compor um conjunto de condições causais necessário ou suficiente para a ocorrência de um fenômeno. Estudos futuros, como mais dados empíricos e que explorem uma variedade maior de casos, poderiam investigar quais conjuntos de condições causais seriam suficientes para a ocorrência do *mediator role* ou de outros papéis desempenhados por uma potência perante dois Estados beligerantes.

Chega-se a conclusões a partir de um conjunto de premissas. São passíveis de questionamento as escolhas adotadas nesta tese, no entanto, as conclusões não são alcançadas a partir de discussões intermináveis sobre as premissas, pois em algum momento as interrogações socráticas precisam cessar para se desencadear o raciocínio lógico (CHISHOLM, 1969; HESSEN, 2003). Logo, para o avanço do raciocínio nas análises realizadas, optou-se por conceitos como os de papéis e mecanismos, por exemplo, devido as suas relevantes presenças no debate acadêmico em Relações Internacionais. Quanto aos dados empíricos, foram

considerados desde aqueles de fontes biográficas (que apresentam informações sobre os bastidores do governo Merkel), até os provenientes de documentos oficiais (do governo alemão, da União Europeia e das Nações Unidas). Com isso, a visão de ciência aplicada neste estudo foi a do empirismo-lógico. Na parte lógico, buscou evitar contradição e tautologia, de modo a se construir um raciocínio válido. Na parte empírica, há consciência de que outros dados poderiam ser trazidos para as análises, bem como de que os dados utilizados são passíveis de interpretação diversa da exposta no estudo.

Não se trata de uma resposta definitiva para o problema de pesquisa colocado, pois uma conclusão se chega a partir de uma série de premissas. As escolas de outro marco teórico, de outros métodos e de outros dados poderiam levar a respostas diferentes, ainda mais pelas limitações do presente estudo que não obteve dados a partir de entrevistas com atrizes e atores relevantes para a política externa alemã, por exemplo. De qualquer forma, como as limitações e as necessidades de escolhas fazem parte de toda pesquisa acadêmica, pode-se dizer que houve alguma contribuição com a literatura sobre a política externa da Alemanha (em específico) e para a literatura acerca de conflitos (de modo geral).

Ademais, cabem algumas reflexões as quais podem ensejar futuras pesquisas sobre o tema em tela ou assuntos correlatos, em especial sobre o comportamento da política externa alemã. Nesse sentido, observa-se a declaração do presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, ao dizer que chanceler Angela Merkel deveria pedir desculpas por não ter sido a favor da adesão da Ucrânia na OTAN, na cúpula de Bucareste de 2008 (SOLOMON; BUBOLA, 2022). Tal afirmação pode ser criticada em vários pontos. Primeiro, se há líderes a serem criticados por serem contra o ingresso de Kiev na aliança militar atlântica em 2008, não seria somente Merkel, mas também o presidente francês Nicolas Sarkozy e o primeiro ministro britânico Gordon Brown, que tiveram o mesmo posicionamento da chanceler alemã quanto rejeição da entrada da Ucrânia na OTAN naquele momento, por considerarem uma adesão prematura (EVANS; ELLIOTT, 2008).

Segundo, as lideranças de Alemanha, França e Reino Unido não faziam objeção total, apenas consideravam que a Ucrânia necessitava passar por reformas institucionais antes de se tornar membra da aliança (NATO, 2008), pois o país tinha graves problemas com corrupção e oligarcas. A própria campanha eleitoral de Zelensky foi marcada por esse discurso anti-corrupção e anti-oligarquia, que era também o foco da série que ele estrelou e deu origem ao nome de seu partido: “*Sluga Naroda*” (“Servo do Povo”) (THE SERVANT OF THE PEOPLE PARTY, 2019).

Terceiro, quem deveria pedir desculpas seriam os signatários do Memorando de Budapeste (Estados Unidos, Reino Unido e Rússia) que eram responsáveis pela garantia da integridade territorial ucraniana em contrapartida à renúncia do armamento nuclear por parte de Kiev (UNITED NATIONS, 1994). Ou ainda, os líderes dos respectivos países deveriam pedir desculpas por terem assinado o Memorando que retirou a capacidade de dissuasão nuclear da Ucrânia. Inclusive, foi o que fez o presidente Bill Clinton, reconhecendo ter sido um erro convencer o então presidente ucraniano Leonid Kravchuk a abrir mão das armas nucleares de Kiev: “*I feel a personal stake because I got them [Ukraine] to agree to give up their nuclear weapons*” (CLINTON, 2023). O próprio presidente Kravchuk também poderia ter sido demandado por um pedido de desculpas.

São válidas também considerações sobre as expectativas e os papéis da Alemanha e de outros países diante de Estados autocráticos que desrespeitam direitos humanos. Por exemplo, quando Merkel viajou para a China no mês de novembro de 2007, a chanceler retornou sem nenhum acordo firmado entre Berlim e Pequim, provavelmente porque ela criticou violações de direitos humanos por parte do regime chinês durante o encontro. Na mesma semana, Sarkozy (que não havia feito críticas) visitou Hu Jintao e retornou para Paris com acordos que somavam 30 bilhões de dólares (MORTON, 2021).

Em 2023, o presidente brasileiro Lula da Silva retornou de sua viagem à China tendo tecido apenas elogios ao crescimento econômico chinês, e como resultado de sua visita, acordos somando 50 bilhões de reais foram firmados entre os dois países (PLANALTO, 2023). Os referidos fatos podem suscitar a ideia de que não seria pragmático considerar questões de direitos humanos na política externa (em específico) ou nas relações internacionais (em geral) quando se lida com grandes potências.

Nesse sentido, não seria um erro do governo Merkel aprofundar relações com Moscou no campo energético, porque não apenas a Rússia, mas também muitos outros países possuem casos de desrespeito aos direitos humanos. Entretanto, incluir questões éticas e humanitárias nos cálculos políticos não é necessariamente idealismo, pois pode também ser uma variante do pragmatismo, uma vez que as consequências negativas uma hora chegam para os países que aprofundam relações de dependência (sejam de segurança ou energética) com Estados de regimes que realizaram limpeza étnica (como a Federação Russa fez na Chechênia) ou que destruíram as 20 maiores cidades de um país (como os Estados Unidos fizeram na Coreia do Norte).

Não se trata de optar pela ruptura das relações diplomáticas com tais Estados, ainda mais pelo peso geopolítico que possam ter, entretanto, uma eventual opção pela dependência deve

ser acompanhada pela reflexão acerca de quais comportamentos já foram realizados pelo regime do Estado que assumirá o papel de provedor.

Tratando-se de expectativas quanto ao desempenho de papéis por parte de atores parceiros, até que ponto seria a melhor linha de ação realizar ou não um *issue-linkage* entre segurança e econômica? Em todos os países é possível identificar violações de direitos humanos, pois até os países nórdicos (de alto IDH) possuem casos de violação, conforme a organização *Human Rights Watch* (2021), logo, não seria viável se afastar de países por desrespeitarem os referidos direitos. Entretanto, quando se trata de crimes como assassinato em massa, seria pragmático rever eventual papel de dependência econômica ou na área da segurança. Isto é algo que a política externa alemã não fez, isto é, não reviu a sua dependência econômica do gás russo, nem a sua dependência da segurança americana, apesar de Moscou e Washington terem regimes que cometem crimes de assassinato em massa (por exemplo, Guerra da Chechênia e Guerra do Vietnã, respectivamente). Não deveria ser algo surpreendente que em algum momento as dependências acarretariam consequências negativas para a Alemanha, que se viu numa situação de vulnerabilidade quando a Rússia de Putin foi mais uma vez expansionista e os Estados Unidos de Trump foi conivente e anti-europeu.

Sobre a aceitação alemã quanto ao papel americano de *security provider*, cabe uma reflexão lembrando o famoso poema de Martin Niemoeller: “*Primeiro eles vieram buscar os socialistas, e eu fiquei calado — porque não era socialista. Então, vieram buscar os sindicalistas, e eu fiquei calado — porque não era sindicalista. Em seguida, vieram buscar os judeus, e eu fiquei calado — porque não era judeu. Foi então que eles vieram me buscar, e já não havia mais ninguém para me defender*” (UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM, 2025). No contexto das relações entre Alemanha e Estados Unidos o referido poema poderia ser adaptado da seguinte maneira: *Primeiro, os americanos bombardearam a Coreia do Norte, o Estado alemão continuou contando com a segurança americana porque não é norte-coreano. Então, os americanos bombardearam o Vietnã, o Camboja e Laos, o Estado alemão continuou contando com a segurança americana porque não é vietnamita, nem cambojano, nem laosino. Depois, os americanos bombardearam o Iêmen, o Afeganistão, o Paquistão e a Síria, e mais uma vez o Estado alemão continuou contando com a segurança americana por não ser da nacionalidade desses países. E quando os americanos se aliaram aos russos... não havia mais ninguém para defender os europeus.*

Justiça seja feita, pois pelo menos a política externa alemã foi contrária à Guerra do Iraque e se absteve na CSNU quanto à intervenção na Líbia. Pode-se contra-argumentar dizendo que os Estados Unidos protegem a Alemanha desde a Guerra Fria com o seu “guarda-chuva

nuclear". Contudo, talvez a decisão americana de colocar armas e tropas no continente europeu tivesse mais a intenção de afrontar Moscou do que proteger a Europa, de modo que os países europeus fossem e sejam tratados como potências satélites da superpotência americana, conforme Martin Wight explicou a posição do Reino Unido em relação aos Estados Unidos a partir do fim da Segunda Guerra Mundial (WIGHT, 2002).

Além disso, a OTAN serve não apenas como uma aliança militar de defesa mútua, mas também como um mercado consumidor da indústria de material bélico americano, que movimenta bilhões de dólares. De acordo com o relatório *Trends in International Arms Transfers* do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), 28% das exportações de armas dos Estados Unidos foram direcionadas a países europeus, no período entre 2019-2023 (SIPRI, 2023). O que atenderia mais os interesses de Washington: cada país europeu membro da OTAN investir 2,0% do seu PIB em defesa comprando armas da França<sup>50</sup> ou investir 1,5% do PIB em defesa comprando armamento dos Estados Unidos?

A título de sugestão, as próximas pesquisas envolvendo *Role Theory* e/ou o conflito entre Moscou e Kiev poderiam abordar a ideia de *future roles*. Tal recomendação é amparada na ausência de políticas voltadas à Rússia para um regime pós-Putin, principalmente por parte das potências ocidentais da OTAN e da União Europeia. Talvez o que gere instabilidade na Europa não seja a expansão da aliança atlântica, mas a atribuição do papel de inimigo a Moscou. Helmut Kohl já dizia que não há arquitetura europeia de segurança estável contra a Rússia, mas sim com ela (KIENINGER, 2024) e o ministro alemão das relações exteriores Joschka Fischer (1998-2005) sugeriu a adesão de Moscou à OTAN (SCHREER, 2009).

Nesse sentido, cabe a questão: há algum papel de reaproximação, cooperação, integração ou aliança sendo planejado por potências atlânticas em relação à Rússia do futuro? Ou simplesmente vislumbra-se um papel de eterno inimigo como na obra “1984”? Lembrando que na referida obra, Oceania sempre vivenciava uma guerra eterna, ora com a Lestásia, ora com a Eurásia (três superestados fictícios) (ORWELL, 1949). No passado, as grandes potências fizeram esse tipo de planejamento futuro e de modo público, em certa medida, com a Conferência de Teerã de 1943, na qual Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética já discutiam o futuro da Alemanha e da Europa sem Hitler (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2021). Em meados de 2025, o desfecho da guerra entre Rússia e Ucrânia ainda é incerto, no entanto, o líder russo Vladimir Putin nasceu em 1952, já sendo uma pessoa idosa no início da terceira década do século XXI.

---

<sup>50</sup> Entre 2019 e 2023, a França foi o segundo maior exportador de armas do mundo (SIPRI, 2023).

O papel “líder do mundo livre” pode ser explorado em pesquisas vindouras, inclusive para verificação de possíveis inconsistências. A narrativa de que a guerra entre Rússia e Ucrânia é um embate que se enquadra no contexto “democracias versus ditaduras”, muito utilizada por líderes ocidentais, não é aplicada em outros conflitos, como o entre Índia (de regime democrático) e o Paquistão (de regime autocrático). A proximidade diplomática entre Estados Unidos e Qatar evidencia que as críticas aos regimes ditoriais são aplicadas apenas quando é conveniente para o “líder do mundo livre” ou “defensor da democracia”. O mesmo pode ser dito das relações de aliado entre Estados Unidos e Arábia Saudita, que possui um índice de liberdade mais baixo do que do Irã no score da instituição *Freedom House* (2025)<sup>51</sup>. Além disso, dos 19 terroristas que sequestraram os aviões para os atentados de 11 de setembro, 15 eram sauditas, além do próprio líder da Al Qaeda, o então milionário Osama bin Laden (FIGUEIREDO, 2021). Tal riqueza tinha anuêncio do regime saudita? Como a política externa americana quer credibilidade no papel de “líder do mundo livre” diante das contradições?

É válido também o questionamento acerca dos papéis exercidos por Estados com regimes democráticos, mas que exercem uma política externa mais violenta do que as atuações internacionais de muitas ditaduras. Por exemplo, o governo de Netanyahu foi acusado de cometer genocídio contra palestinos na Faixa de Gaza por várias instituições. Na Corte Internacional de Justiça, Israel foi acusado pela África do Sul de cometer genocídio contra a população palestina (UNITED NATIONS, 2024), no Tribunal Penal Internacional foram expedidos mandados de prisão tanto para Netanyahu como para o ministro da defesa Yoav Gallant (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2024), e relatórios demonstrando a ocorrência de genocídio na Faixa de Gaza foram elaborados pelas respeitadas organizações internacionais não-governamentais Anistia Internacional (2024) e *Human Rights Watch* (2024). Israel possui um regime democrático, no entanto, indaga-se: democracia para quem? Estados democráticos internamente podem conduzir políticas externas extremamente violentas. Em contrapartida, o regime ditatorial da China não utiliza as suas forças armadas como instrumento de política externa em guerras, desde o conflito bélico com o Vietnã entre 1978 e 1979 (ICP PROJECT, 2025).

Ante o exposto na presente tese, também se verifica uma graduação dentro do papel de *ally*. Com isso, sugere-se para futuras pesquisas a realização de reflexões sobre uma diferenciação entre o papel *ally* e o que seria o papel de *true ally*. Mesmo durante o governo Scholz, a Alemanha não desempenhou um papel de *true ally* da Ucrânia. O mesmo pode ser

---

<sup>51</sup> O score de liberdade do Irã é 11/100 e o da Arábia Saudita é 09/100 (FREEDOM HOUSE, 2025).

dito em relação à União Europeia e aos Estados Unidos. A fundamentação de tal proposição é baseada numa comparação com a França durante a Segunda Guerra Mundial, a qual assinou o armistício com a Alemanha Nazista após cinco semanas de batalha, sendo Paris declarada “cidade aberta”, isto é, a capital francesa pôde ser tomada pela *Wehrmacht* sem confronto bélico, evitando milhares de mortes e preservando as construções históricas (IMPERIAL WAR MUSEUM, 2025).

A partir da conferência de Casablanca realizada em janeiro de 1943, os Aliados (principalmente Estados Unidos e Reino Unido) passaram a desempenhar o papel de *true allies* da França, pois Roosevelt e Churchill se comprometeram a lutar até a rendição incondicional do Terceiro Reich (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2025d), o que levaria por consequência à libertação da França (a referida conferência também contou com as participações dos generais De Gaulle e Giraud). Como decorrência do compromisso assumido, De Gaulle pode proferir as suas famosas palavras em 25 de agosto de 1944: “Paris foi ultrajada! Paris foi destroçada! Paris foi martirizada! Mas Paris foi libertada!” (MINISTÈRE DES ARMÉES, 2024)<sup>52</sup>.

A presidenta da Comissão Europeia Ursula von der Leyen várias vezes reafirmou que que o bloco europeu apoiará a Ucrânia “*as long as it takes*”, referindo-se ao contexto da guerra contra a Rússia. Por exemplo, em seu discurso como candidata à reeleição para a presidência da Comissão Europeia, von der Leyen afirmou: “*Europe will stand with Ukraine for as long as it takes*” (VON DER LEYEN, 2024). No entanto, não ficou claro qual é o termo final da duração do apoio europeu a Kiev. Seria até a Ucrânia recuperar todos os seus territórios perdidos? Até um acordo entre Kiev e Moscou com a concessão de territórios ucranianos para a Rússia? Até a Ucrânia ganhar ou perder a guerra? Até o regime Putin ser derrubado? Caso o papel dos países fornecedores de armas à Ucrânia fosse de *true ally* (como o Reino Unido e os Estados Unidos eram da França de 1943 a 1945), Kiev poderia se render, poupando dezenas de milhares vidas, bem como evitando perdas materiais ucranianas na casa dos bilhões de euros. Em tempo oportuno, os *true allies* da Ucrânia libertariam o país com a derrubada do regime Putin. Entretanto, pode-se contra-argumentar, “tal opção não é viável e/ou não é realista”. Exato! Logo, não faz parte do *role set* dos fornecedores de armas à Ucrânia desempenhem o papel de *true allies* de Kiev.

O mundo no qual a França de Reynaud foi invadida é diferente do mundo no qual a Ucrânia de Zelensky foi invadida, entretanto, o apoio recebido por Paris nos anos 1940 gerou precedente histórico para o que se pode chamar de *true ally*, para diferenciação de apoios mais

---

<sup>52</sup> No original em francês: “*Paris outragé! Paris brisé! Paris martyrisé! mais Paris libéré!*” (MINISTÈRE DES ARMÉES, 2024).

modestos de atores que se dizem “aliados”. No caso concreto, a Ucrânia desempenha o papel de “trincheira da Europa”, para conter o expansionismo russo de Putin, enquanto os membros da OTAN e da União Europeia se preparam para um eventual conflito direto com Moscou. Constata-se que, ao menos de 2022 a 2025, não houve um apoio pleno e verdadeiro que levasse Kiev à libertação, para que uma liderança ucraniana pudesse parafrasear De Gaulle e dizer: Ucrânia foi ultrajada! Ucrânia foi destroçada! Ucrânia foi martirizada! Mas Ucrânia foi libertada!

## REFERÊNCIAS

- ADENAUER, K. **Oral History Interview with Konrad Adenauer**. Disponível em: <<https://www.trumanlibrary.gov/library/oral-histories/adenauer>>. Acesso em: 18 jan. 2025.
- AHK. **The German Chambers of Commerce and Industry**. Disponível em: <<https://www.ahk.de/de/unser-netzwerk/die-deutschen-auslandshandelskammern>>. Acesso em: 12 mar. 2025.
- AHMATOVIĆ, Š.; KLÖCKNER, J. **Germany allows Ukraine to strike targets inside Russia with German weapons**. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/germany-ukraine-government-russia-strike-war-weapons-territory-announcement-washington>>. Acesso em: 20 abr. 2025.
- AKBABA, Y.; ÖZDAMAR, Ö. **Role Theory in the Middle East and North Africa: Politics, Economics and Identity**. New York: Routledge, 2019.
- AL JAZEERA. **German lawyers sue Scholz, alleging complicity in Gaza 'genocide'**. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2024/2/23/german-lawyers-sue-politicians-including-scholz-over-complicity-in-gaza>>.
- ALEXIEV, A. **Soviet Nationalities in German Wartime Strategy, 1941-1945**. Santa Mônica: Rand, 1982.
- ALLAN, D. The Minsk Conundrum: Western Policy and Russia's War in Eastern Ukraine. **Ukraine Forum**, n. May, p. 1–26, 2020.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **"You Feel Like You Are Subhuman": Israel's Genocide Against Palestinians in Gaza**. London: Amnesty International Ltd, 2024. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/mde15/8668/2024/en/>>.
- AP ARCHIVE. **Russia - Visit Helmut Kohl**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jox7rR0fhYE>>. Acesso em: 14 fev. 2025a.
- AP ARCHIVE. **Russia - Visit German Chancellor Helmut Kohl**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jOpMPE9AOGk>>. Acesso em: 14 fev. 2025b.
- AP ARCHIVE. **Russia - Visit Chancellor Helmut Kohl**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=TpXx81-eEtk>>. Acesso em: 14 fev. 2025c.
- AP ARCHIVE. **Russia: Gerhard Schroeder meets Vladimir Putin**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AoTi6sI-liQ>>. Acesso em: 14 fev. 2025d.
- AP ARCHIVE. **Chancellor Schroeder arrives**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Uu7Ed1JA0HA>>. Acesso em: 14 fev. 2025e.
- ASMUS, R. D.; VONDRA, A. The origins of atlanticism in central and eastern Europe.

**Cambridge Review of International Affairs**, v. 18, n. 2, p. 203–216, 2005.

**ATLANTIC COUNCIL. Text of the Elysee Treaty (Joint Declaration of Franco - German Friendship)**. Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/text-of-the-elysee-treaty-joint-declaration-of-francogerman-friendship/>>. Acesso em: 19 jan. 2025.

**AUSWÄRTIGES AMT. “The German-Russian Modernization Partnership” - Federal Foreign Minister Westerwelle and Russian Foreign Minister Sergey Lavrov in the FAZ.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/100531-bm-faz-232468>>. Acesso em: 6 fev. 2025.

**AUSWÄRTIGES AMT. Außenminister Steinmeier empfängt seine Amtskollegen aus Frankreich, Russland und der Ukraine zu Beratungen über Ukraine-Krise.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140702-bm-ukraine-beratung-263448>>. Acesso em: 31 mar. 2025a.

**AUSWÄRTIGES AMT. Foreign Minister Steinmeier on the situation in the Crimea: change of course still possible, stop Europe being split.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/140302-ukraine-krim/260368>>. Acesso em: 14 abr. 2024b.

**AUSWÄRTIGES AMT. Joint Statement on Ukraine of the Weimar Triangle Foreign Ministers Frank-Walter Steinmeier (Germany), Laurent Fabius (France), and Radoslaw Sikorski (Poland) in Weimar.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/140331-gemeinsame-erklaerung-zur-ukraine/261272>>. Acesso em: 14 abr. 2024c.

**AUSWÄRTIGES AMT. Real danger of a new division of Europe.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/140414-nzz/261622>>. Acesso em: 14 abr. 2024d.

**AUSWÄRTIGES AMT. Joint Declaration by the Foreign Ministers of Ukraine, Russia, France and Germany.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/263460>>. Acesso em: 15 abr. 2024e.

**AUSWÄRTIGES AMT. Foreign Minister Steinmeier on the meeting of the Trilateral Contact Group in Minsk.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/140731-bm-kontaktgruppentreffen-minsk/264048>>. Acesso em: 16 abr. 2014f.

**AUSWÄRTIGES AMT. Foreign Minister Steinmeier after consultations on the Ukraine crisis with the foreign ministers of France, Russia and Ukraine in Berlin.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/140818-bm-ukraine->>

beratungen/264402>. Acesso em: 16 abr. 2024g.

**AUSWÄRTIGES AMT. “We must not ignore Russia”.** Disponível em:

<<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/141102-bm-st-ztg/266662>>.

**AUSWÄRTIGES AMT. „Kämpfende Bodentruppen gibt es in Syrien wahrlich genug“.**

Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/151219-bm-spiegel-277412>>. Acesso em: 31 mar. 2025a.

**AUSWÄRTIGES AMT. „Bis an die Grenzen der Diplomatie - Deutschlands**

**Verantwortung für den Frieden“.** Rede von Staatssekretär Stephan Steinlein bei der Evangelischen Akademie. Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/150504-sts-st-evangelische-akademie-271568>>. Acesso em: 31 mar. 2025b.

**AUSWÄRTIGES AMT. Außenminister Steinmeier zu seiner USA- Reise.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/150311-bm-usa-269968>>. Acesso em: 31 mar. 2025c.

**AUSWÄRTIGES AMT. Joint Statement of the Ministers of France, Germany, Russia and Ukraine, 21 January 2015, Berlin.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/150121-ukraine/268384>>. Acesso em: 19 abr. 2024d.

**AUSWÄRTIGES AMT. „Wir brauchen in der Diplomatie Beharrlichkeit“.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160107-bm-superillu-277544>>. Acesso em: 31 mar. 2025.

**AUSWÄRTIGES AMT. Germany in the UN Security Council.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2225648/b6f634ae74af4c7a256cf20eb8650821/dtl-im-vnsr-en-data.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2025.

**AUSWÄRTIGES AMT. Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich des Berlin Foreign Policy Forums der Körber Stiftung.** Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=AAHncPRXg80>>. Acesso em: 31 mar. 2025.

**AUSWÄRTIGES AMT. Germany and Russian Federation: Bilateral Relations.**

Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/russischefoederation-node/russianfederation/218616>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

**AUSWÄRTIGES AMT. Statement von Außenministerin Baerbock im Anschluss an die Sitzung des Krisenstabes der Bundesregierung im Auswärtigen Amt zum russischen Angriff auf die Ukraine.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/141102-bm-st-ztg/266662>>.

- amt.de/de/newsroom/baerbock-ukraine-2513392>. Acesso em: 19 abr. 2025.
- AUSWÄRTIGES AMT. Wonach suchen Sie?** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/de>>. Acesso em: 31 mar. 2025.
- BACHMANN, V.; SIDAWAY, J. D. Brexit geopolitics. **Geoforum**, v. 77, p. 47–50, 2016.
- BAERBOCK, A. Speech by Federal Foreign Minister Annalena Baerbock at the United Nations Security Council on the situation in Ukraine , 24 September 2024.** Disponível em: <<https://new-york-un.diplo.de/un-en/2677434-2677434>>. Acesso em: 20 abr. 2025.
- BAUMANN, R.; HELLMANN, G. Germany and the use of military force: ‘total war’, the ‘culture of restraint’ and the quest for normality. **German Politics**, v. 1, n. 10, p. 37–41, 2010.
- BAURKOT JR., S. **Kurt Birrenbach and the Evolution of German Atlanticism**. New York: Columbia University, 2017.
- BBC. **Ukraine crisis: UK government supplies military equipment**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-31766321>>. Acesso em: 8 fev. 2022.
- BBC. **Russian hackers “threaten Germany 2017 election”, MPs warn**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-38288181>>. Acesso em: 12 mar. 2025.
- BBC. **Russia Germany: Merkel meets Putin to discuss crises in Syria and Ukraine**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-39775104>>. Acesso em: 16 fev. 2022.
- BBC. **Why Germany isn’t sending weapons to Ukraine**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-60155002>>. Acesso em: 16 abr. 2025.
- BBC NEWS. **Joy and despair at Brexit - in five words**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-36629109>>. Acesso em: 27 mar. 2025.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process Tracing Methods - Foundation and Guidelines**. [s.l.] The University of Michigan Press, 2013.
- BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. **Process tracing: From metaphor to analytic tool**. Cambridge: Cambridge Univesity Press, 2015.
- BIDEN, J. **Full Transcript of President Biden ’s Farewell Address**. Disponível em: <<https://www.astrid-online.it/static/upload/full/full-transcript-of-president-biden-farewell-address-15-1-25.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2025.
- BIRNBAUM, M. **Dutch-led investigators say Russian missile shot down Malaysia Airlines Flight 17 over Ukraine in 2014**. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/world/dutch-led-investigators-say-russian-military-missile-shot-down-flight-mh17-over-ukraine-in-2014/2018/05/24/1e2ff92e-5f3c-11e8-8c93->>.

- 8cf33c21da8d\_story.html>. Acesso em: 16 abr. 2024.
- BOBBIO, N. Ciência Política. In: BOBBIO, N. et al. (Eds.). . **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UnB, 2004a. p. 164–169.
- BOBBIO, N. Teoria das Elites. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO (Eds.). . **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UnB, 2004b. v. I. p. 385–391.
- BOBBIO, N. Pluralismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO (Eds.). . **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UnB, 2004c. p. 928–933.
- BOND, I.; SPRINGFORD, J. **What would President Le Pen mean for Europe? A manifesto for trouble**. Disponível em:  
<[https://www.cer.eu/sites/default/files/insight\\_IB\\_JS\\_lePen\\_11.4.22.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_IB_JS_lePen_11.4.22.pdf)>.
- BOSEN, R. **Sky Shield Initiative: Can it protect Europe?** Disponível em:  
<<https://www.dw.com/en/sky-shield-initiative-can-it-protect-europe/a-66900967>>.
- BRANDT, W. **Acceptance Speech of Nobel Peace Prize**. Disponível em:  
<<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1971/brandt/acceptance-speech/#:~:text=You~will%2C~I~trust%2C~understand,people>" which has been acknowledged%3B>. Acesso em: 4 fev. 2025.
- BRENNER, A. **German - Russian ties**. Disponível em:  
<<https://www.dw.com/en/resentment-strains-german-russian-relations/a-16382648>>. Acesso em: 5 fev. 2025.
- BREUNING, M. Role theory research in international relations: State of the art and blind spots. In: HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. W. (Eds.). . **Role Theory in International Relations: Approaches and analyses**. New York: Routledge, 2011. p. 1–322.
- BREUNING, M. Role Theory. In: MELLO, P. A.; OSTERMANN, F. (Eds.). . **Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods**. London: Routledge, 2023.
- BRIGHT, E.; HILL, C. Implementation and Behavior. In: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (Eds.). . **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 117–135.
- BRITISH PATHÉ. **U.S.S.R.: Helmut Schmidt of West Germany arrives in Moscow (1980)**. Disponível em: <<https://www.britishpathe.com/asset/180201/>>. Acesso em: 13 fev. 2025.
- BROCKMEIER, S. Germany and the Intervention in Libya. **Survival: Global Politics and Strategy**, n. November 2014, p. 37–41, 2013.
- BULMER, S.; PATERSON, W. E. Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 10, p. 1387–

1405, 2013.

BUNDE, T. et al. **Munich Security Report 2021 - Between States of Matter: Competition and Cooperation**, 2021.

BUNDESKANZLER WILLY BRANDT STIFTUNG. **Trips 1967–1974**. Disponível em: <<https://www.willy-brandt-biography.com/travels/1967-1974/>>. Acesso em: 13 fev. 2025.

BUNDESREGIERUNG. **G20 summit in St. Petersburg**. Disponível em: <<https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/media-center/g20-summit-in-st-petersburg-604122>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

BUNDESREGIERUNG. **The Federal Chancellor's statement on the visit of US President Biden**. Disponível em: <<https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/statement-biden-visit-2316522>>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BUNDESTAG. **Drucksache 18/843 - Antrag - der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Einsetzung eines Untersuchungsausschusses**. Disponível em:

<<https://dserver.bundestag.de/btd/18/008/1800843.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BUNDESWEHR. **Litauen - Enhanced Forward Presence**. Disponível em:

<<https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr/anerkannte-missionen/efp-enhanced-forward-presence>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

BUNDESWEHR. **Air Defender 23**. Disponível em:

<<https://www.bundeswehr.de/en/organization/german-air-force/air-defender-23>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BUNDESWEHR. **The Establishment of the Bundeswehr**. Disponível em:

<<https://www.bundeswehr.de/en/about-bundeswehr/history/establishment-of-the-bundeswehr>>. Acesso em: 14 jan. 2025.

BURAS, P.; LONGHURST, K. The Berlin Republic, Iraq, and the Use of Force. **European Security**, v. 13, n. 3, p. 215–245, 2004.

CABRAL, A. União Econômica E Monetária E Mercado Comum: Uma Abordagem Internacional Das Fases Da Integração. **RIDB**, v. 2, n. 2013, p. 10755–10794, 2013.

CAICEDO, F. V.; RIANO, J. F. **Apocalypse Laos: The devastating legacy of the ‘Secret War’**. Disponível em: <<https://cepr.org/voxeu/columns/apocalypse-laos-devastating-legacy-secret-war>>. Acesso em: 18 fev. 2025.

CALZINI, P. Vladimir Putin and the Chechen war. **International Spectator**, v. 40, n. 2, p. 19–28, 2005.

CANADA. **Operation UNIFIER**, 2022. Disponível em:

- <<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/current-operations/operation-unifier.html>>
- CARLOMAGNO, M. C.; ROCHA, L. C. DA. Revista Eletrônica de Ciência Política. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, p. 173–188, 2016.
- CBS NEWS. **From the archives: John F. Kennedy's "Ich bin ein Berliner" speech on June 26, 1963**. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=qK1ol\\_IG77c](https://www.youtube.com/watch?v=qK1ol_IG77c)>. Acesso em: 27 jan. 2025.
- CERULUS, L. **EU sanctions Russian hackers for 2015 Bundestag breach**. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/eu-sanctions-russias-fancy-bear-hackers-for-2015-bundestag-breach/>>. Acesso em: 12 mar. 2025.
- CHARKOW, S. **The NATO Two-Track Decision: The Impact of Public Opinion on Government Policy in the Federal Republic of Germany**. Austin: University of Texas, 1984.
- CHISHOLM, R. M. **Teoria do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.
- CÎRLIG, C. Financing of CSDP missions and operations. **EPRS | European Parliamentary Research Service**, v. At a glanc, n. February 2016, p. 1–2, 2016.
- CLARKE, M. Foreign policy implementation: Problems and approaches. **British Journal of International Studies**, v. 5, n. 2, p. 112–128, 1979.
- CLINTON, B. **Clinton regrets persuading Ukraine to give up nuclear weapons**. Disponível em: <<https://www.rte.ie/news/primetime/2023/0404/1374162-clinton-ukraine/>>. Acesso em: 29 abr. 2025.
- COLLIER, D. Understanding process tracing. **PS - Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.
- CONNOLLY, K. **Germany summons US ambassador over new spying claims**. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/jul/02/merkel-aide-summons-us-ambassador-spying-claims>>. Acesso em: 28 fev. 2025.
- CONWAY-LANZ, S. The Ethics of Bombing Civilians After World War II: The Persistence of Norms Against Targeting Civilians in the Korean War. **The Asia-Pacific Journal**, v. 12, n. 37, p. 1–22, 2014.
- CORREA, D. **BfV agency says Russia is behind German cyber-attacks**. Disponível em: <<https://www.scworld.com/news/bfv-agency-says-russia-is-behind-german-cyber-attacks>>. Acesso em: 12 mar. 2025.
- CORTINHAS, Juliano. Brazil and the Construction of Its Power to Defend the South Atlantic. In: DUARTE, É.; CORREIA DE BARROS, M. (Eds.). **Navies and Maritime Policies in**

**the South Atlantic.** Cham: Palgrave Macmillan, 2019. p. 150–185.

**COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Joint Statement on the Partnership for Modernisation.** Disponível em:

<[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf)>.

Acesso em: 7 fev. 2025.

**COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine.** Disponível em:

<[https://www.sanctionsmap.eu/api/v1/pdf/regime?id\[\]](https://www.sanctionsmap.eu/api/v1/pdf/regime?id[])=26&lang=en>. Acesso em: 4 fev. 2023.

**COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. COUNCIL DECISION (CFSP) 2024/951 of 22 March 2024 - amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses.** Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202400951](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400951)>.

Acesso em: 21 abr. 2025.

**CRAVEIRO, R. EUA espionam brasil desde o governo lula.** Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513601/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>>.

Acesso em: 28 fev. 2025.

**DE SÁ GUIMARÃES, F. A Theory of Master Role Transition: Small Powers Shaping**

**Regional Hegemons.** New York: Routledge, 2020.

**DEARING, J.; ROGERS, E. Agenda-Setting.** Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc,

1996.

**DEINEKO, O. Decentralization, regional diversity, and conflict. The case of Ukraine.**

Cham: Palgrave Macmillan, 2022. v. 38

**DEMPSEY, J. The Merkel Way, the Macron Way.** Disponível em:

<<https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2017/05/the-merkel-way-the-macron-way?lang=en>>.

Acesso em: 28 fev. 2025.

**DER SPIEGEL. The NSA's Secret Spy Hub in Berlin.** Disponível em:

<<https://www.spiegel.de/international/germany/cover-story-how-nsa-spied-on-merkel-cell-phone-from-berlin-embassy-a-930205.html>>.

Acesso em: 28 fev. 2025.

**DORATIOTO, F. Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai.** 2. ed. São Paulo:

Companhia das Letras, 2002.

**DURBIN, A. Ukraine war: Germany sends much-awaited Leopard tanks.** Disponível em:

<<https://www.bbc.com/news/world-europe-65095126>>.

Acesso em: 20 abr. 2025.

**DW. Schröder's Russia Trip to Highlight Economic Ties.** Disponível em:

<<https://www.dw.com/en/schröders-russia-trip-to-highlight-economic-ties/a-825166>>.

Acesso em: 28 fev. 2025.

em: 14 fev. 2025.

**DW. Tense Summit.** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/eu-russia-clash-over-democracy-at-volga-summit/a-2542317>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

**DW. Merkel in Russia.** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/merkel-medvedev-clash-over-russias-war-in-sochi-talks/a-3567243>>. Acesso em: 15 fev. 2025a.

**DW. Merkel in Georgia.** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/merkel-signals-support-for-georgias-nato-membership-bid/a-3570539>>. Acesso em: 8 mar. 2025b.

**DW. Merkel in Russia.** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/opinion-merkels-trip-to-sotchi-about-more-than-relations-with-russia/a-4573447>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

**DW. Wulff in Russia.** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/trade-set-to-dominate-talks-as-german-president-begins-russia-tour/a-6105013>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

**DW. Merkel Russia visit marred.** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/art-row-overshadows-merkel-putin-encounter-in-st-petersburg/a-16897748>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

**DW. Merkel arrives in Moscow.** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/merkel-in-moscow-for-compromise-wwii-commemoration/a-18442032>>. Acesso em: 15 fev. 2025a.

**DW. Ukraine top priority at Munich Security talks.** Disponível em:  
<<https://www.dw.com/en/munich-security-conferences-puts-priority-on-ukraine/a-18241158>>. Acesso em: 13 abr. 2025b.

**DW. German Chancellor Merkel receives Putin, Poroshenko and Hollande for Ukraine talks.** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/german-chancellor-merkel-receives-putin-poroshenko-and-hollande-for-ukraine-talks/a-36093341>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

**DW. Angela Merkel, Vladimir Putin tackle tough global topics.** Disponível em:  
<<https://www.dw.com/en/angela-merkel-vladimir-putin-tackle-tough-global-topics/a-45133060>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

**DW. What does Germany do for Ukraine?** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/what-does-germany-do-for-ukraine/a-50590709>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

**DW. Merkel e Putin: Conferência internacional para negociar a paz na Líbia.** Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/merkel-e-putin-conferencia-internacional-para-negociar-a-paz-na-libia/a-51968682>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

**DW. Germany blocks Estonian arms exports to Ukraine: report.** Disponível em:  
<<https://www.dw.com/en/germany-blocks-estonian-arms-exports-to-ukraine-report/a-60520988>>. Acesso em: 16 abr. 2025a.

**DW. Russia's RT blocked by German regulators.** Disponível em:

<<https://www.dw.com/en/russias-rt-channel-blocked-by-german-regulators/a-60635397>>.

Acesso em: 17 abr. 2025b.

**DW. Germany halts Nord Stream 2 approval.** Disponível em:

<<https://www.dw.com/en/ukraine-crisis-germany-halts-nord-stream-2-approval/a-60867443>>.

Acesso em: 19 abr. 2025c.

**DW. Germany decides to send weapons to Ukraine — as it happened.** Disponível em:

<<https://www.dw.com/en/germany-reverses-ban-on-weapon-sales-to-ukraine-as-it-happened/a-60924798>>.

Acesso em: 19 abr. 2025d.

**DW. Germany delivers air defense system to Ukraine.** Disponível em:

<<https://www.dw.com/en/germany-delivers-air-defense-system-to-ukraine/a-63411353>>.

Acesso em: 20 abr. 2025e.

**DW. Germany: Thousands march in support of Gazans.** Disponível em:

<<https://www.dw.com/en/germany-thousands-march-in-support-of-gazans/a-67175536>>.

**DW NEWS. Germany's chancellor candidates debate international security and foreign affairs | DW News**Germany, 2021. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=gyLjT3OOCSo>>

**DW NEWS. Ukraine crisis: Germany under fire as Scholz travels to Kyiv.** Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=x98GwlGXDF0>>.

Acesso em: 16 abr. 2025.

DYSON, K. Germany, the Euro Crisis, and Risk Management: Europe's Reluctant and Vulnerable Hegemonic Power. In: D'OTTAVIO, G.; SAALFELD, T. (Eds.).. **Germany After the 2013 Elections: Breaking the Mould of Post-Unification Politics?** London: Routledge Taylor & Francis Group, 2016.

ELSTER, J. **Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

ENGELEN, K. C. Merkel's Brexit problem. **The international economy**, v. 1, n. Spring, p. 36–73, 2016.

ENGSTRAND, S. **Role Theory, Environmental Politics, and Learning in International Relations: The Case of the Arctic Region.** New York: Routledge, 2023.

ERB, S. **German Foreign Policy: Navigating a New Era.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2003.

**EUROPEAN COMMISSION. The Economic Adjustment Programme for Greece.**

Disponível em:

<[https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp61\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf)>.

Acesso em: 26 mar. 2025.

**EUROPEAN COMMISSION. Memorandum of understanding between the European Commission acting on behalf of the european stability mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece.** Disponível em: <[https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/54a27cc5-c22f-4d4b-bedd-c5ae98747c61\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/54a27cc5-c22f-4d4b-bedd-c5ae98747c61_en)>. Acesso em: 26 mar. 2025.

**EUROPEAN COMMISSION. Programmes' Performance Overview EU Budget 2014-2020: Extract from Programme Statements of Operational Expenditure Draft Budget 2020.** Luxembourg: Publications Office of the European Union in Luxembourg The, 2019.

**EUROPEAN COMMISSION. EU spending and revenue - Data 2000-2020 with retro-active impact of the 2014 own resources decision.** Disponível em:

<[https://commission.europa.eu/document/download/b724533d-9fc4-4e51-aac0-b4c67ee582dc\\_en?filename=2021-06-15\\_spending\\_and\\_revenue\\_ord\\_retroactive.xlsx&prefLang=pt](https://commission.europa.eu/document/download/b724533d-9fc4-4e51-aac0-b4c67ee582dc_en?filename=2021-06-15_spending_and_revenue_ord_retroactive.xlsx&prefLang=pt)>. Acesso em: 23 mar. 2025.

**EUROPEAN COMMISSION. EU spending and revenue - Data 2000-2022.** Disponível em: <[https://commission.europa.eu/document/download/db7394f7-b867-4d1e-a961-f2c874eed22d\\_en?filename=eu\\_budget\\_spending\\_and\\_revenue\\_2000-2022.xlsx&prefLang=pt](https://commission.europa.eu/document/download/db7394f7-b867-4d1e-a961-f2c874eed22d_en?filename=eu_budget_spending_and_revenue_2000-2022.xlsx&prefLang=pt)>. Acesso em: 23 mar. 2025.

**EUROPEAN COUNCIL. EU sanctions against Russia.** Disponível em:

<<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

**EUROPEAN PARLIAMENT. The Nord Stream 2 pipeline: Economic, environmental and geopolitical issues.** [s.l: s.n.]. Disponível em:

<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690705/EPRS\\_BRI\(2021\)690705\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690705/EPRS_BRI(2021)690705_EN.pdf)>.

**EUROPEAN UNION. EU Sanctions Map.** Disponível em:

<<https://www.sanctionsmap.eu/#/main>>. Acesso em: 6 mar. 2025.

**EVANS, M.; ELLIOTT, F. Nato summit: George Bush abandoned over Ukraine and Georgia.** Disponível em:

<<https://web.archive.org/web/20090109011027/http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article3670335.ece>>. Acesso em: 8 mar. 2025.

**FEDERAL MINISTRY OF DEFENSE. White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the situation and future of the Bundeswehr.** Disponível em:

<<https://www.resdal.org/Archivo/d0000066.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2025.

**FIEDLER, T. German President Steinmeier arrives in Kyiv (at last).** Disponível em:

<<https://www.politico.eu/article/frank-walter-steinmeier-ukraine-war-kyiv-visit-german-president/>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

FIGUEIREDO, F. **As outras razões da retirada militar dos EUA da Alemanha.** Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/filipe-figueiredo/razoes-retirada-militar-eua-alemanha/>>. Acesso em: 25 fev. 2025.

FIGUEIREDO, F. **Os vinte anos dos atentados de 11/09 e a incômoda aliança entre EUA e sauditas.** Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/filipe-figueiredo/os-vinte-anos-dos-atentados-de- 11-09-e-a-incomoda-alianca-entre-eua-e-sauditas/>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

FLAMM, P. **South Korean Identity and Global Foreign Policy: Dream of Autonomy.** New York: Routledge, 2019.

FLITTON, D. **Battlefield - Episode “Air War Over Germany”.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jHvIVwq9OM4>>. Acesso em: 29 jan. 2025.

FORSBERG, T. From Ostpolitik to “frostpolitik”? Merkel, Putin and German foreign policy towards Russia. **International Affairs**, v. 92, n. 1, p. 21–42, 2016.

FOX SPORTS. **2018 FIFA World Cup Russia on Fox Broadcast Guide.** Disponível em: <<https://www.foxsports.com/presspass/blog/2018/06/08/2018-fifa-world-cup-russia-fox-broadcast-guide/>>. Acesso em: 5 fev. 2025.

FRANCE PRESSE. **Alemanha suspende autorização para gasoduto Nord Stream 2, da Rússia, por crise ucraniana.** Disponível em:

<<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/02/22/alemanha-suspende-autorizacao-para-gasoduto-nord-stream-2-da-russia-por-crise-ucraniana.ghtml>>. Acesso em: 26 jan. 2025.

FREEDOM HOUSE. **Countries and Territories.** Disponível em: <<https://freedomhouse.org/country/scores>>. Acesso em: 29 abr. 2025.

FRIEDRICH, G. M. **U.S. global leadership role and domestic polarization: A role theory approach.** New York: Routledge, 2021.

G1. **Trump volta a citar o Brasil como exemplo de país a ser taxado.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/03/05/trump-volta-a-citar-o-brasil-como-exemplo-de-pais-a-ser-taxado-veja-como-estao-as-tarifas-comerciais-com-os-eua.ghtml>>. Acesso em: 6 mar. 2025.

GARDNER, R. The Marshall Plan Fifty Years Later: Three What-Ifs and a When. In: SCHAIN, M. (Ed.). **The Marshall Plan: Fifty Years After.** New York: Palgrave Macmillan, 2001. p. 119–129.

GASKARTH, J.; OPPERMANN, K. Clashing Traditions: German Foreign Policy in a New

- Era. **International Studies Perspectives**, v. 22, n. 1, p. 84–105, 2021.
- GEBHARDT, M. **Crimes Unspoken: the rape of German Women at the end of Second World War**. Malden: Polity Press, 2017.
- GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for? **The American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341–354, 2004.
- GETMANCHUK, A.; SOLODKYY, S. German crisis management efforts in the Ukraine-Russia conflict from Kyiv's perspective. **German Politics**, v. 27, n. 4, p. 591–608, 2018.
- GILLIGAN, E. **Terror in Chechnya: Russia and the tragedy of civilians in war**. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- GOERTZ, G.; MAHONEY, J. **A tale of two cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences**. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- GOLDELSE. **Musikkorps der Bundeswehr auf dem Roten Platz in Moskau (HD)** Kremlin Zoria 2007 - Marschmusik. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=t1oOwdNG48Y>>. Acesso em: 7 fev. 2025.
- GONZALEZ-OCANTOS, A. E. et al. Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua. **American Journal of Political Science**, v. 56, n. 1, p. 202–217, 2012.
- GOTKOWSKA, J.; GRACA, J. **A German brigade permanently stationed in Lithuania?** Disponível em: <<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-06-30/a-german-brigade-permanently-stationed-lithuania>>. Acesso em: 2 jul. 2024.
- GOWAN, R. Germany and the Security Council: Neither too strong nor too weak.
- VEREINTE NATIONEN - German Review on the United Nations**, v. 61, n. 1, p. 3–8, 2013.
- GROSS, S. G. The economics of german natural gas imports from Russia, 1982 and 2014 Compared. **German Politics and Society**, v. 34, n. 3, p. 1–25, 2016.
- GROSSMAN, M. The Evolution of Russia's National Role Conceptions: From Cooperation to Great Power Competition. In: GROSSMAN, M.; SCHORTGEN, F.; FRIEDRICH, G. M. (Eds.). **National Role Conceptions in a New Millennium: Defining a Place in a Changing World**. New York: Routledge, 2022. p. 1–186.
- GROSSMAN, M.; SCHORTGEN, F.; FRIEDRICH, G. M. Introduction: Defining Roles in a Polycentric World. In: GROSSMAN, M.; SCHORTGEN, F.; FRIEDRICH, G. M. (Eds.). **National Role Conceptions in a New Millennium: Defining a Place in a Changing World**. New York: Routledge, 2022. p. 1–186.
- GURKOV, A. **Merkel's fruitless Moscow trip**. Disponível em:

<<https://www.dw.com/en/opinion-merkels-fruitless-moscow-trip/a-58944698>>. Acesso em: 25 fev. 2025.

HAEUSSLER, M. Two Very Different Atlanticists? Willy Brandt and Helmut Schmidt, 1945–1992. In: ROTHER, B.; LARRES, K. (Eds.). . **Willy Brandt and international relations: Europe, the USA, and Latin America, 1974–1992**. London: Bloomsbury Publishing Plc, 2019. p. 51–65.

HALSER, C.; PARASCHIV, F. Pathways to Overcoming Natural Gas Dependency on Russia—The German Case. **Energies**, v. 15, n. 14, p. 1–24, 2022.

HANCOCK, A.; TANI, S. **German demand soars for Russian LNG via European ports**. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/81f60240-9f01-4dd8-85b0-1fec654a5257>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

HARNISCH, S. Role theory: Operationalization of key concepts. In: HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. W. (Eds.). . **Role Theory in International Relations: Approaches and analyses**. New York: Routledge, 2011. p. 1–322.

HARNISCH, S. Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 1, p. 47–69, 2012.

HARNISCH, S. Role theory and the study of Chinese foreign policy. In: HARNISCH, S.; BERSICK, S.; GOTTWALD, J. (Eds.). . **China's International Roles Challenging or supporting international order?** New York: Routledge, 2016.

HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. W. Conclusion: Role theory, role change, and the international social order. In: HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. W. (Eds.). . **Role Theory in International Relations: Approaches and analyses**. New York: Routledge, 2011. p. 1–322.

HEDSTRÖM, P.; YLIKOSKI, P. Causal mechanisms in the social sciences. **Annual Review of Sociology**, v. 36, p. 49–67, 2010.

HERMANN, M. G. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework Margaret. **International Studies Review**, v. 3, n. 2, p. 47–81, 2001.

HESSEN, J. **Teoria do Conhecimento**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HIEN, J.; WOLKENSTEIN, F. Where Does Europe End? Christian Democracy and the Expansion of Europe. **Journal of Common Market Studies**, v. 59, n. 6, p. 1623–1639, 2021.

HIRSCHMAN, C.; PRESTON, S.; VU MANH LOI. Vietnamese casualties during the American War: a new estimate. **Population & Development Review**, v. 21, n. 4, p. 783–812, 1995.

HOFMANN, A. **The Emergence of Détente in Europe: Brandt, Kennedy and the**

**Formation of Ostpolitik.** London: Routledge Taylor & Francis Group, 2007.

HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 14, n. 3, p. 233, 1970.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Nordic Countries: Repatriate Nationals from Northeast Syria - Potential Complicity in Unlawful Detention of ISIS Suspects, Children.**

Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2021/05/26/nordic-countries-repatriate-nationals-northeast-syria>>. Acesso em: 29 abr. 2025.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Extermination and Acts of Genocide: Israel Deliberately Depriving Palestinians in Gaza of Water.** Washington: HRW, 2024. Disponível em:

<[https://www.hrw.org/sites/default/files/media\\_2024/12/gaza1224web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2024/12/gaza1224web.pdf)>.

HYDE-PRICE, A. G. V. The “sleep-walking giant” awakes: resetting German foreign and security policy. **European Security**, v. 24, n. 4, p. 600–616, 2015.

ICP PROJECT. **Sino-Vietnam War — 1978.** Disponível em:

<<http://www.icb.umd.edu/dataviewer/?crisno=298>>. Acesso em: 29 abr. 2025.

IEG-MAPS. **Map-Germany-1945.** Disponível em: <<https://www.ieg-maps.uni-mainz.de/>>.

Acesso em: 10 jun. 2025.

IKENBERRY, J. **After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars.** New Jersey: Princeton University Press, 2001.

IMPERIAL WAR MUSEUM. **What you need to know about the Battle of France.**

Disponível em: <<https://www.iwm.org.uk/history/what-you-need-to-know-about-the-battle-of-france>>. Acesso em: 29 abr. 2025.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Application Instituting Proceedings.** Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20231228-app-01-00-en.pdf>>.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Application Instituting Proceedings.**

Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/193/193-20240301-app-01-00-en.pdf>>.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. **Situation in the State of Palestine: Decision on Israel’s challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19(2) of the Rome Statute.** Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/0902ebd180a0ebd8.pdf>>. Acesso em: 27 maio. 2025.

ITAMARATY. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas - Nova York, Estados Unidos, 24 de setembro de 2013.** Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de->>.

conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/dilma-vana-rousseff-2011-2016/disco-  
rso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-n>. Acesso em: 28 fev. 2025.

**ITAMARATY. Brasil quer EUA, China, Índia, Turquia e UE no seu “clube da paz” para a Ucrânia (Público, Portugal, 23/04/2023).** Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/entrevistas-mre/mauro-vieira-2023/brasil-quer-eua-china-india-turquia-e-ue-no-seu-201clube-da-paz201d-para-a-ucrania-publico-po>>. Acesso em: 28 abr. 2024.

**JORDÃO, P. Zelensky não apareceu para reunião , diz Lula após fim da cúpula do G7CNN Brasil**, 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/zelensky-nao-apareceu-para-reuniao-diz-lula-apos-fim-da-cupula-do-g7/>>

KAARBO, J.; CANTIR, C. Unpacking Ego in Role Theory: Vertical and Horizontal Role Contestation and Foreign Policy. In: KAARBO, J.; CANTIR, C. (Eds.). **Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations**. New York: Routledge, 2016.

KAIM, M. Germany, Afghanistan, and the future of NATO. **International Journal**, v. 1, n. 3, p. 607–623, 2014.

KEENAN, P. Drones and Civilians: Emerging Evidence of the Terrorizing Effects of the U.S. Drone Programs. **SSRN Electronic Journal**, v. 20, n. 1, 2021.

KELLSTEDT, P. M.; WHITTEN, G. D. **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. São Paulo: Blucher, 2013.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. Bostn: Longman, 2012.

KIENINGER, S. **The Helmut Kohl Transcripts: NATO Enlargement**. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/blog-post/helmut-kohl-transcripts-nato-enlargement>>. Acesso em: 2 fev. 2025.

KIM, T. Limited War, Unlimited Targets: U.S. Air Force Bombing of North Korea during the Korean War, 1950-1953. **Critical Asian Studies**, v. 44, n. 3, p. 467–492, 2012.

KINKARTZ, S. **Ukraine crisis: German Chancellor Olaf Scholz seeks his role**. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/ukraine-crisis-german-chancellor-olaf-scholz-still-seeking-his-role/a-60716123>>. Acesso em: 16 abr. 2025.

KISSINGER, H. Reflections on the Marshall Plan. **The Harvard Gazette**, p. 1–7, 2015.

KLEIBOER, M. Understanding Success and Failure of International Mediation. **Journal of Conflict Resolution**, v. 40, n. 2, p. 360–389, 1996.

KLINKE, I. Geopolitics and the political right: Lessons from Germany. **International Affairs**, v. 94, n. 3, p. 495–514, 2018.

**KLT. America's military presence in Germany remains a fresh issue for both countries.** Disponível em: <<https://www.kltv.com/2021/09/21/americas-military-presence-germany-remains-fresh-issue-both-countries/>>. Acesso em: 9 jun. 2025.

KNEUER, M.; WALLASCHEK, S. Framing COVID-19: Public Leadership and Crisis Communication By Chancellor Angela Merkel During the Pandemic in 2020. **German Politics**, v. 32, n. 4, p. 686–709, 2022.

**KNIGHT, B. US military in Germany: What you need to know.** Disponível em: <<https://www.dw.com/en/us-military-in-germany-what-you-need-to-know/a-49998340>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

KOZLOVA, N. et al. Russian-German investment relations in the context of digital transformation of the state and financial sector of the economy. **IOP Conference Series: Materials Science and Engineering**, v. 497, n. 1, p. 1–10, 2019.

KRAHMANN, E. Civilian power revisited. In: LEANDER, A. (Ed.). **Commercialising Security in Europe Political: consequences for peace operations**. London: Routledge, 2011. p. 161–180.

KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185–205, 1982.

**KREMLIN. Top-level Russian-German talks were held in the Kremlin.** Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/39239>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

**KREMLIN. Putin Speech.** Disponível em:

<<http://www.en.kremlin.ru/events/president/news/31681/photos>>. Acesso em: 6 mar. 2025.

**KREMLIN. President Vladimir Putin met with Federal Chancellor of Germany Angela Merkel.** Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/35454>>. Acesso em: 15 fev. 2025a.

**KREMLIN. The G8 leaders held a meeting with the leaders of five countries invited to the summit and the heads of international organisations.** Disponível em:

<<http://en.kremlin.ru/events/president/news/35937>>. Acesso em: 15 fev. 2025b.

**KREMLIN. Beginning of Meeting with Federal Chancellor of Germany Angela Merkel.** Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24007>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

**KREMLIN. Vladimir Putin met with Federal Chancellor of Germany Angela Merkel.** Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/43949>>. Acesso em: 15 fev. 2025a.

**KREMLIN. Joint Press Conference with Federal Chancellor of Germany Angela Merkel**

**following Russian-German Intergovernmental Consultations.** Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1599>>. Acesso em: 15 fev. 2025b.

**KREMLIN. Dmitry Medvedev and Angela Merkel met with Russian and German business leaders.** Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/8346>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

**KREMLIN. Meeting with German Chancellor Angela Merkel.** Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/50414>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

**KREMLIN. Переговоры с Федеральным президентом Германии Франком-Вальтером Штайнмайером.** Disponível em: <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/55920/photos>>. Acesso em: 14 fev. 2025a.

**KREMLIN. Meeting with Federal Chancellor of Germany Angela Merkel.** Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/54430>>. Acesso em: 15 fev. 2025b.

**KREMLIN. News conference following Russian-German talks.** Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/62565>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

**KREMLIN. Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development.** Disponível em: <<http://en.kremlin.ru/supplement/5770>>. Acesso em: 17 abr. 2025.

KUBIAK, K. A strategic culture analysis of German ballistic missile defense policy. **Comparative Strategy**, v. 36, n. 4, p. 333–353, 2017.

LAMBRECHT, C. Germany's Minister of Defence “We have reached a defining moment in our support for Ukraine”. **European Defence Matters: Investing in European defence - Today's promises, tomorrow's capabilities?**, n. 24, p. 6–9, 2022.

LANDAY, J.; HOLLAND, S. **US, Russia to meet in Saudi Arabia over Ukraine war.** Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/trump-team-start-russia-ukraine-peace-talks-saudi-arabia-coming-days-politico-2025-02-15/>>. Acesso em: 5 mar. 2025.

LANGENBACHER, E.; CONRADT, D. **The German Polity**. 11. ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2017.

LAYNE, C.; THAYER, B. **American Empire: a debate**. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2007.

LEBEDEVA, N. S. **Katyn Massacre**. Disponível em: <[https://assets.press.princeton.edu/chapters/pons/s5\\_9143.pdf](https://assets.press.princeton.edu/chapters/pons/s5_9143.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2025.

LIBRARY OF CONGRESS. **Potsdam Conference**. Disponível em: <<https://maint.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust00003-1224.pdf>>. Acesso em: 12

jan. 2025.

- LISIŃSKA, Magdalena. **Argentine Foreign Policy during the Military Dictatorship, 1976–1983: Between a Nationalist and Pragmatic Approach**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- LOERA-GONZÁLEZ, O. **Role Theory and Mexico's Foreign Policy: Making sense of Mexico's Place in World Politics**. New York: Routledge, 2023.
- LONGHURST, K. A note on polish Atlanticism on the move. **American Foreign Policy Interests**, v. 30, n. 3, p. 136–143, 2008.
- LOPEZ, T. **DOD Proposes Removing More Than 11,000 Troops From Germany**. Disponível em: <<https://www.defense.gov/News/News-Stories/article/article/2292311/dod-proposes-removing-more-than-11000-troops-from-germany>>. Acesso em: 25 fev. 2025.
- LOS ANGELES TIMES. **Von Weizsaecker Starts State Visit to Moscow**. Disponível em: <<https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1987-07-07-mn-1605-story.html>>. Acesso em: 14 fev. 2025.
- MAULL, H. Germany and the Use of Force: Still a ‘Civilian Power’? **Survival: Global Politics and Strategy**, n. November 2014, p. 37–41, 2010.
- MAULL, H. W. What German Responsibility Means. **Security and Human Rights**, v. 26, n. 1, p. 11–24, 2015.
- MCSHERRY, J. P. Tracking the origins of a state terror network: Operation Condor. **Latin American Perspectives**, v. 29, n. 1, p. 38–60, 2002.
- MEAD, G. H. **Mind, Self and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist**. Chicago: The University of Chicago Press, 1936.
- MEARSHEIMER, J. Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin. **Foreign Affairs**, v. 93, n. 5 (September/October), p. 77–89, 2014.
- MEDINA, I. et al. **Cuadernos Metodológicos: Análisis Cualitativo Comparado (QCA)**. Madrid: CIS, 2017.
- MEHRER, A. **Information Warfare and the Politics of Threats: An analysis of Russian Information Warfare on Germany and its Perception by German politicians**. Prague: Charles University, 2020.
- MEISTER, S. **Germany Will Play Decisive Role in Ukraine**. Disponível em: <<https://dgap.org/en/research/publications/germany-will-play-decisive-role-ukraine>>. Acesso em: 14 abr. 2014.
- MEISTER, S. How Russia Lost Germany. **Russia in Global Affairs**, p. 1–6, 2015.
- MELLO, P. A. German Foreign Policy. In: JOLY, J.; HAESEBROUCK, T. (Eds.). **Foreign**

- Policy Change in Europe Since 1991.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2021.
- MERKEL, A. **Deutscher Bundestag - Stenografischer - Bericht 123. Sitzung.** Disponível em: <<https://dserver.bundestag.de/btp/17/17123.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2025.
- MERKEL, A. **Chancellor Angela Merkel discusses Germany's power in the euro crisis and explains why the country exports weapons to authoritarian regimes like Saudi Arabia.** Disponível em: <<https://www.spiegel.de/international/europe/spiegel-interview-with-angela-merkel-on-euro-crisis-and-arms-exports-a-903401.html>>. Acesso em: 26 mar. 2025.
- MERKEL, A. **Freedom: Memoirs 1954–2021.** New York: St. Martin's Press, 2024.
- MESSIAS DA COSTA, W. **Geografia Política e Geopolítica.** São Paulo: Editora da USP, 1992.
- MICHELS, R. **Political Parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy.** Kitchener: Batoche Books, 2001.
- MINGST, K. A. Domestic political factors and decisions to use military forces. In: KU, C.; JACOBSON, H. (Eds.). **Democratic Accountability and the Use of Force in International Law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 61–80.
- MINISTÈRE DES ARMÉES. “**Paris outragé ... Mais Paris libéré**”: Commémoration des 80 ans de la libération de la capitale française. Disponível em: <<https://www.defense.gouv.fr/ema/actualites/paris-outrage-paris-libere-commemoration-80-ans-liberation-capitale-francaise>>. Acesso em: 29 abr. 2025.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF GERMANY. **Policy guidelines for the Indo-Pacific: Germany - Europe - Asia shaping the 21st century together.** Berlin: Federal, Foreign Office, 2020.
- MINTEL, J.; VON ONDARZA, N. The bilateralisation of British foreign policy: Status and consequences for Germany and the EU after one year of Brexit The Bilateralisation of British Foreign Policy. **SWP Comment**, v. 1, n. 14, p. 1–8, 2022.
- MORIN, J.-F.; PAQUIN, J. **Foreign Policy Analysis: A Toolbox.** Quebec: Palgrave Macmillan, 2018.
- MORTON, K. **The Chancellor: The Remarkable Odyssey of Angela Merkel.** New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2021.
- MOURA, I. **EUA começarão retirada de tropas da Alemanha nas próximas semanas.** Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/breves/eua-comecarao-retirada-de-tropas-da-alemanha-nas-proximas-semanas/?ref=link-interno-materia>>. Acesso em: 25 fev. 2025.
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, G. **Germany and the European Union: How**

- Chancellor Angela Merkel Shaped Europe.** Cham: Springer, 2022.
- MUNICH SECURITY CONFERENCE. Munich Security Report 2015 - Collapsing Order, Reluctant Guardians?Munich Security Conference.** Munich: Munich Security Conference, 2015.
- MUNICH SECURITY CONFERENCE. Munich Security Report 2016 - Boundless Crises, Reckless Spoilers, Helpless Guardians.** Munich: MSC, 2016.
- MUNICH SECURITY CONFERENCE. Zeitenwende Wendezzeiten - Special Edition of the Munich Security Report on German Foreign and Security PolicyMunich Security Conference.** Munich: Munich Security Conference, 2020.
- NABERS, D. Identity and role change in international politics. In: HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. W. (Eds.). **Role Theory in International Relations: Approaches and analyses.** New York: Routledge, 2011. p. 1–322.
- NATIONAL SECURITY ARCHIVE. From the One-on-One Conversation of M.S. Gorbachev with H. Kohl July 15, 1990.** Disponível em: <<https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/4325700/Document-23-Record-of-Conversation-between.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2025.
- NATO. Bucharest Summit Declaration.** Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm)>. Acesso em: 8 mar. 2025.
- NATO. NATO-Russia Council Founding Act.** Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_25468.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm)>. Acesso em: 6 fev. 2025.
- NATO. NATO-Russia relations.** Disponível em: <[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220214-factsheet\\_NATO-Russia\\_Relations\\_e.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/220214-factsheet_NATO-Russia_Relations_e.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2025.
- NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025).** Disponível em: <[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2025/8/pdf/250827-def-exp-2025-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2025/8/pdf/250827-def-exp-2025-en.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2025.
- NEWNHAM, R. Germany and Russia since reunification: Continuity, change, and the role of leaders. **German Politics and Society**, v. 35, n. 1, p. 42–62, 2017.
- NEWSWEEK. Germany Breaks With NATO Allies to Rebuff Ukraine's Pleas for Weapons.** Disponível em: <<https://www.newsweek.com/germany-russia-ukraine-christine-lambrecht-berlin-kyiv-1671927>>. Acesso em: 16 abr. 2025.
- NICHOL, J. Russia-Georgia Conflict in South Ossetia: Context and Implications for U.S. Interests. CRS Report for Congress.** Washington: Congressional Research Service, 2008. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA488382.pdf>>.

- NORD STREAM. O Gasoduto.** Disponível em: <<https://www.nord-stream.com/the-project/pipeline/>>. Acesso em: 7 fev. 2025.
- NORD STREAM 2. Nord Stream 2 - Annual Monitoring Report 2020.** Disponível em: <<https://www.nord-stream2.com/en/pdf/document/467/>>. Acesso em: 4 fev. 2023.
- NOWAK, A. Politics of History of the Polish Republic: Third reOrientation (1989–2007). **Institute of National Remembrance ReView**, v. 1, n. 2, p. 225–261, 2020.
- NUTI, L. The origins of the 1979 dual track decision – a survey. In: NUTI, L. (Ed.). . **The Crisis of Détente in Europe: From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985**. New York: Routledge, 2009. p. 57–70.
- NWEGEO. **Europe map: NATO member states with years of accession.** Disponível em: <<https://nwegeo.com/europe-map-nato-member-states-with-years-of-accession/>>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- O'CONNELL, M. E. The Crisis in Ukraine — 2014. In: CORTEN, O.; RUYS, T. (Eds.). . **The Use of Force in International Law: A Case-Based Approach**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 1–21.
- OFFICE OF THE HISTORIAN. **The Tehran Conference, 1943.** Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1937-1945/tehran-conf>>. Acesso em: 29 abr. 2025.
- OFFICE OF THE HISTORIAN. **Yalta Conference.** Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945Malta/comp3>>. Acesso em: 12 jan. 2025a.
- OFFICE OF THE HISTORIAN. **Saudi Arabia.** Disponível em: <<https://history.state.gov/departmenthistory/travels/president/saudi-arabia>>. Acesso em: 18 out. 2025b.
- OFFICE OF THE HISTORIAN. **Visits by Foreign Leaders of Germany.** Disponível em: <<https://history.state.gov/departmenthistory/visits/germany>>. Acesso em: 13 jan. 2025c.
- OFFICE OF THE HISTORIAN. **The Casablanca Conference, 1943.** Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1937-1945/casablanca>>. Acesso em: 29 abr. 2025d.
- OHCHR. **Report on the human rights situation in Ukraine: 15 June 2014.** Geneva: OHCHR, 2014. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf>>.
- OLSEN, E.; ROSÉN, G. The EU's Response to the Financial Crisis. In: RIDDERVOLD, M.; TRONDAL, J.; NEWSOME, A. (Eds.). . **The Palgrave Handbook of EU Crises**. Cham: Springer, 2021. p. 381–400.

- OLSON, K. R.; CIHACEK, L. The Fate of Agent Blue, the Arsenic Based Herbicide, Used in South Vietnam during the Vietnam War. **Open Journal of Soil Science**, v. 10, n. 11, p. 518–577, 2020.
- ONUF, N. Constructivism: A User's Manual. In: KUBALKOVÁ, V.; KOWERT, P.; ONUF, N. (Eds.). **International Relations in a Constructed World**. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2015. p. 58–78.
- OPPERMANN, K. Between a Rock and a Hard Place? Navigating Domestic and International Expectations on German Foreign Policy. **German Politics**, v. 28, n. 3, p. 482–498, 2018.
- ORWELL, G. **Nineteen Eighty-Four**. Oxford: Oxford University Press, 1949.
- OWEN, J. M.; POZNANSKY, M. When does America drop dictators? **European Journal of International Relations**, v. 20, n. 4, p. 1072–1099, 2014.
- OWEN, T.; KIERNAN, B. Bombs over Cambodia. **The Walrus**, v. 201, n. 41, p. 62–69, 2006.
- PATERSON, W. E. The reluctant hegemon? Germany moves centre stage in the European union. **Journal of Common Market Studies**, v. 49, n. SUPPL.1, p. 57–75, 2011.
- PEIFER, D. Why Germany Won't Be Dropping Bombs on Syria, Iraq or Mali. **Orbis**, v. 60, n. 2, p. 266–278, 2016.
- PERMANENT MISSION OF THE FEDERAL REPUBLIC GERMANY TO THE UNITED OF NATIONS. **Speech by Federal Foreign Minister Annalena Baerbock at the United Nations Security Council: Anniversary of Russia's full-scale invasion against Ukraine, New York, 23 February 2024**. Disponível em: <<https://new-york-un.diplo.de/un-en/2645904-2645904>>. Acesso em: 9 fev. 2025.
- PETERSEN, A. The 1992-93 Georgia-Abkhazia War: a Forgotten Conflict. **Caucasian Review of International Affairs**, v. 2, n. 4, p. 187–199, 2008.
- PINOTTI, F.; JANJÁCOMO, M. **Lula se encontra com Zelensky em Nova York**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/lula-se-encontra-com-zelensky-em-nova-york/>>. Acesso em: 30 abr. 2024.
- PITTMAN, A. **From Ostpolitik to Reunification: West German-Soviet Political Relations since 1974**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- PLANALTO. **Brasil firma acordos da ordem de R\$62,5 bi com China e EAU e Lula ressalta protagonismo internacional do país**. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/brasil-firma-acordos-da-ordem-de-r-62-5-bi-com-china-e-eau-e-lula-ressalta-protagonismo-internacional-do-pais>>. Acesso em: 5 mar. 2025.

PÖHLE, S. **Germany a hub for US drone war?** Disponível em:

<<https://www.dw.com/en/berlin-powerless-to-challenge-us-drone-operations-at-ramstein-air-base/a-17545327>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

**POLITICO. Merkel defends joint EU vaccine purchase against mounting criticism.**

Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/angela-merkel-defends-joint-eu-coronavirus-vaccine-purchase-against-mounting-criticism/>>. Acesso em: 28 mar. 2025.

**POPPER, K. The Logic of Scientific Discovery.** London: Routledge Classics, 2002.

**PRESIDENT OF UKRAINE. Financial Support to Ukraine and Reconstruction of the Chernihiv Region: Volodymyr Zelenskyy Met with the Federal President of Germany.**

Disponível em: <<https://www.president.gov.ua/en/news/finansova-pidtrimka-ukrayini-ta-vidbudova-chernigivshini-vol-93813>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

**PRIMORATZ, I. Terror from the Sky: The Bombing of German Cities in World War II.**

Oxford: Berghahn Books, 2014.

**PUNCH, K. Introduction to Social Research: Quantitative Qualitative Research.** London: SAGE, 2005.

**RAAB, D.; FOREIGN COMMONWEALTH & DEVELOPMENT OFFICE. UK enforces new sanctions against Russia for cyber attack on German Parliament.** Disponível em:

<<https://www.gov.uk/government/news/uk-enforces-new-sanctions-against-russia-for-cyber-attack-on-german-parliament#:~:text=In%20April%20and%20May%202015,GRU%20was%20almost%20certainly%20responsible>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

**RABITZ, C. Merkel Visits the Kremlin: A Comment.** Disponível em:

<<https://www.dw.com/en/merkel-visits-the-kremlin-a-comment/a-5214453>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

**RADIO FREE EUROPE RADIO LIBERTY. Putin, Merkel Hold Talks In Sochi On Iran, Ukraine, Nord Stream 2.** Disponível em: <<https://www.rferl.org/a/merkel-to-meet-putin-in-sochi-for-talks-on-iran-ukraine-nord-stream-2/29234885.html>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

RAEL, Robson C. Os erros de Merkel na política externa alemã em relação à Rússia.

**Conjuntural Austral**, p. 21–31, 2023.

**RAGIN, C. C.; RUBINSON, C. The Distinctiveness of Comparative Research.** In:

**LANDMAN, T.; ROBINSON, N. (Eds.). The SAGE Handbook of Comparative Politics.** London: SAGE, 2009. p. 14–34.

**RAHN, W. Rússia classifica DW como “agente estrangeiro”.** Disponível em:

<<https://www.dw.com/pt-br/russia-classifica-dw-como-agente-estrangeiro/a-61282233>>.

Acesso em: 17 abr. 2025.

- RAMALHO, Antônio. Jorge. Brasil y la refundación del multilateralismo. **Nueva Sociedad**, v. 313, n. septiembre-octubre, p. 139–148, 2024.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério. O poder de definir a agenda na análise da política externa brasileira. **Boletim NEAAPE**, v. 3, n. 2, p. 6–12, 2019.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo.; FARIAS, Rogério. **Análise de Política Externa**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.
- RAMIRO TROITIÑO, D. Helmut Kohl: The German Reunification and the Genesis of the European Union. In: GUARDIA, R. M. DE LA; PÉREZ SÁNCHEZ, G. (Eds.). . **The European Union and its Political Leaders: Understanding the Integration Process**. Cham: Springer, 2022. p. 219–231.
- REQUENA, P. Angela Merkel and how managing the pandemic crisis can mark her legacy. **IEEE**, v. 104, n. July, p. 1–27, 2020.
- REUTERS. **Russia 's Putin, Germany 's Merkel discuss Syria, gas transit: Kremlin**. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-russia-germany-putin-merkel-idUSKBN1X71B9>>. Acesso em: 16 fev. 2022.
- REUTERS. **Ukraine's turbulent history since independence in 1991**. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/europe/ukraines-turbulent-history-since-independence-1991-2022-01-31/>>. Acesso em: 6 fev. 2022.
- RHEINMETALL. **German Federal Cartel Office gives go-ahead to joint venture between Rheinmetall and Ukrainian Defence Industry Key facts**. Disponível em: <<https://www.rheinmetall.com/en/media/news-watch/news/2023/9/2023-09-28-german-federal-cartel-office-gives-go-ahead-for-jv-rheinmetall-ukraine-defence-industry>>. Acesso em: 20 abr. 2025.
- RIHOUX, B.; GRIMM, H. **Innovative Comparative Methods for Policy Analysis**. New York: Springer, 2006.
- ROHDE, D. **The Obama Doctrine**. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2012/02/27/the-obama-doctrine/>>. Acesso em: 28 fev. 2025.
- ROHLFING, I. **Case Studies and Causal Inference: An Integrative Framework**. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2012.
- ROUTLEDGE. **BOOK SERIES: Role Theory and International Relations**. Disponível em: <<https://www.routledge.com/Role-Theory-and-International-Relations/book-series/RTIR?publishedFilter=alltitles&pd=published,forthcoming&pg=1&pp=24&so=pub&view=list>>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- RUSHE, D. **Trump vows to slap 25% tariffs on EU and claims bloc was 'formed to screw**

US'. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2025/feb/26/trump-european-union-tariffs>>. Acesso em: 6 mar. 2025.

SANBONMATSU, K. Gender Stereotypes and Vote Choice. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 1, p. 20–34, 2002.

SANTOS, E. B. DOS A. DOS. "Protege! Tanto eles mata como protege": memórias e narrativas de uma mãe sobre vida, violência e assassinato de três filhos na Comunidade Quilombola de Baixa Grande. **Revista do PPGCS - UFRB - Novos Olhares Socaiais**, v. 7, n. 1, p. 62–88, 2024.

SANTOS, K. DA S. et al. O uso de triangulação múltipla como estratégia de validação em um estudo qualitativo. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 25, n. 2, p. 655–664, 2020.

SAROTTE, M. E. **Dealing with the Devil: East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001.

SAVUN, B. Mediator types and the effectiveness of information-provision strategies in the resolution of international conflict. In: BERCOVITCH, J.; GARTNER, S. (Eds.). .

**International Conflict Mediation: New approaches and finding**. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2009. p. 96–114.

SAWICKA, Monika. **Minicurso - A turbulenta Europa Oriental: Os casos da Ucrânia e da Polônia**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jDcybuXXR0Q>>. Acesso em: 5 mar. 2025.

SAWICKA, Monika. **Brazil's International Activism: Roles of an Emerging Middle Power**. New York: Routledge, 2023.

SAWICKA, Monika. The curious case of vandals: Brazil's environmental and regional policies in the Bolsonaro years. **Third World Quarterly**, v. 46, n. 1, p. 1–21, 2024.

SCAHILL, J. **Germany is the Tell-Tale Heart of America's Drone War**. Disponível em: <<https://theintercept.com/2015/04/17/ramstein/>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SCHOLZ, O. **Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022**. Disponível em: <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>>. Acesso em: 3 fev. 2023a.

SCHOLZ, O. **Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin**.

Disponível em: <<https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>>.

SCHOLZ, O. **Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of**

**Germany and Member of the German Bundestag, on the situation in Israel, 12 October 2023.** Disponível em: <<https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>>.

SCHREER, B. A new “ pragmatism ”: Germany’s NATO policy. **International Journal**, n. April, p. 383–398, 2009.

SCHREER, B. The reluctant ally? Germany, NATO and the use of force. In: MATLARY, J. H.; PETERSSON, M. (Eds.). **NATO’s European Allies: Military Capability and Political Will**. London: Palgrave Macmillan, 2013. p. 161–177.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294–308, 2008.

**SENATE OF CANADA. Declaration inviting Italy and the Federal Republic of Germany to accede to the Brussels Treaty.** Disponível em:

<<https://archive.org/details/journalsofsenate99cana/page/n95/mode/1up?view=theater>>.

Acesso em: 19 jan. 2025a.

**SENATE OF CANADA. Convention on the presence of Foreign Forces in the Federal Republic of Germany.** Disponível em:

<<https://archive.org/details/journalsofsenate99cana/page/n94/mode/1up?view=theater>>.

Acesso em: 19 jan. 2025b.

**SENATE OF CANADA. Protocol on the Termination of the Occupation Regime in the Federal Republic of Germany.** Disponível em:

<<https://archive.org/details/journalsofsenate99cana/page/n90/mode/1up?view=theater>>.

Acesso em: 19 jan. 2025c.

**SENATE OF CANADA. Protocol of the North Atlantic Treaty on the Accession of the Federal Republic of Germany.** Disponível em:

<<https://archive.org/details/journalsofsenate99cana/page/n113/mode/1up?view=theater>>.

Acesso em: 19 jan. 2025d.

SIDDI, M. German Foreign Policy towards Russia in the Aftermath of the Ukraine Crisis: A New Ostpolitik? **Europe - Asia Studies**, v. 68, n. 4, p. 665–677, 2016a.

SIDDI, M. Germany’s evolving relationship with Russia: Towards a norm-based Ostpolitik? In: HELWIG, N. (Ed.). **Europe’s New Political Engine Germany’s role in the EU’s foreign and security policy**. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2016b.

SIDDI, M. German Foreign Policy towards Russia in the Aftermath of the Ukraine Crisis: A

- New Ostpolitik? **Europe - Asia Studies**, v. 68, n. 4, p. 665–677, 2016c.
- SIDDI, M. An evolving Other: German national identity and constructions of Russia. **Politics**, v. 38, n. 1, p. 35–50, 2018.
- SIEGEL, N. **German Marshall Fund of the United States: A Brief History**. Disponível em: <[https://www.gmfus.org/sites/default/files/2021-08/1336582663GMF\\_history\\_publication\\_web %282%29.pdf](https://www.gmfus.org/sites/default/files/2021-08/1336582663GMF_history_publication_web %282%29.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2025.
- SIPRI. **Trends in International Arms Transfers**. Stockholm: [s.n.]. Disponível em: <[https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-03/fs\\_2403\\_at\\_2023.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-03/fs_2403_at_2023.pdf)>.
- SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. In: SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W. (Eds.). **Foreign policy decision-making (revisited)**. New York: Palgrave Macmillan, 2002. p. 21–153.
- SOLOMON, E.; BUBOLA, E. **Angela Merkel says she ‘won’t apologize’ for her Russia diplomacy**, 2022. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2022/06/08/world/europe/angela-merkel-russia-putin.html>>
- SPUTNIK MEDIABANK. **German Chancellor Helmut Kohl’s visit to USSR**. Disponível em: <<https://sputnikmediabank.com/media/6577448.html>>. Acesso em: 14 fev. 2025.
- STATISTA. **Dependence on Russian gas imports in the EU 2019, by country Share of Russia in total gas imports in the European Union (EU) in 2019, by country**. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1302320/russian-gas-import-dependency-in-the-eu-by-country/>>. Acesso em: 3 mar. 2023.
- STATISTA. **Estimated number of military and civilian fatalities due to the Second World War per country or region between 1939 and 1945**. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1293510/second-world-war-fatalities-per-country/>>. Acesso em: 12 jan. 2025a.
- STATISTA. **Estimated pre-war Jewish population and estimated number of murdered Jews per country during the Holocaust from 1930 to 1945**. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1070564/jewish-populations-deaths-by-country/>>. Acesso em: 12 jan. 2025b.
- STATISTA. **Foreign direct investment from Germany into the United States from 2000 to 2023**.
- STATISTISCHES BUNDESAMT. **Facts on trade with Russia**. Disponível em: <[https://www.destatis.de/EN/Press/2022/02/PE22\\_N010\\_51.html](https://www.destatis.de/EN/Press/2022/02/PE22_N010_51.html)>. Acesso em: 28 fev. 2025.
- STEINER, F. **Historical speech**. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/opinion-the-speech-about-history-that-made-history/a-18250339>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

- STEINMEIER, F.-W. **Speech by Federal Foreign Minister Steinmeier on a pan-European security partnership.** Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/081210-schwarzkopf-232868>>. Acesso em: 4 fev. 2025.
- STENT, A. **From Embargo to Ostpolitik: The Political Economy of West German-Soviet Relations, 1955-1980.** London: Cambridge University Press, 2003.
- STIFTUNG HAUS DER GESCHICHTE. **Annual Chronicle.** Disponível em: <<https://www.hdg.de/lemo/jahreschronik/1955.html>>. Acesso em: 13 fev. 2025.
- STOKOLS, E. **‘Don’t meddle in the election’, Trump tells Putin with a smile.** Disponível em: <<https://www.latimes.com/politics/la-na-pol-trump-putin-g20-meeting-osaka-20190628-story.html>>. Acesso em: 25 fev. 2025.
- STRYCHARZ, D. **Role Theory and Russian Foreign Policy: Rolling Changes in National Role Conceptions.** New York: Routledge, 2022.
- SZABO, S. F. Can Berlin and Washington agree on Russia? **Washington Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 23–41, 2009.
- SZABO, S. F. Different approaches to Russia: The German–American–Russian strategic triangle. **German Politics**, v. 27, n. 2, p. 230–243, 2018.
- SZUCKO, A. Brexit and the Differentiated European (Dis)Integration. **Contexto Internacional**, v. 42, n. 3, p. 621–646, 2020.
- TAGESSCHAU. **Bundestag beschließt Schuldenpaket.** Disponível em: <[21/04/2025](https://www.tagesschau.de/politik/bundestag-schuldenpaket-108.html)>.
- TANNENWALD, N. Process Tracing and Security Studies. **Security Studies**, v. 24, n. 2, p. 219–227, 2015.
- TERRIS, L. Unintended Consequences of International Mediation. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, n. November, 2022.
- THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION. **Direct Investment in the Russian Federation: positions by Partner Country and Industry.** Disponível em: <[http://www.cbr.ru/vfs/eng/statistics/credit\\_statistics/inv\\_in-country\\_e.xlsx](https://www.cbr.ru/vfs/eng/statistics/credit_statistics/inv_in-country_e.xlsx)>. Acesso em: 12 mar. 2025.
- THE EUROPEAN SPACE AGENCY. **Nordstream pipeline map with shipping traffic.**
- THE FEDERAL GOVERNMENT. **White Paper 2016: on Security Policy and the Future of the Bundeswehr.** Disponível em: <<https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a80d8576b2cd7a135a5a8a86dde/download-white-paper-2016-data.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2025.
- THE FEDERAL GOVERNMENT. **Agreement on security cooperation and long-term support between the Federal Republic of Germany and Ukraine.** Disponível em:

<<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998352/2261062/d84fa168bdd3747913c4e8618bd196af/2024-02-16-ukraine-sicherheitsvereinbarung-eng-data.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2025a.

**THE FEDERAL GOVERNMENT. National Security Strategy: Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany.** Disponível em:

<<https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2024b.

**THE GUARDIAN. Victory Day celebrations.** Disponível em:

<<https://www.theguardian.com/world/gallery/2010/may/09/russia-secondworldwar>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

**THE GUARDIAN. Merkel and Hollande's surprise Moscow visit raises hopes of Ukraine deal.** Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/feb/05/hollande-merkel-kiev-ukraine-proposal-us>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

**THE GUARDIAN. 'I don't hold back': Merkel to pay Putin a farewell Kremlin visit.** Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2021/aug/20/i-dont-hold-back-merkel-to-pay-putin-a-farewell-kremlin-visit>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

**THE JAMESTOWN FUNDATION. Herzog winds up visit to Moscow.** Disponível em: <<https://jamestown.org/program/herzog-winds-up-visit-to-moscow/>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

**THE NEW YORK TIMES. World Briefing.** Disponível em:

<<https://www.nytimes.com/1998/11/17/world/world-briefing.html>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

**THE SERVANT OF THE PEOPLE PARTY. Election program of the Servant of the People party.** Disponível em: <<https://sluga-narodu.com/program/>>. Acesso em: 29 abr. 2025.

**THE WASHINGTON POST. Schmidt's Moscow Trip Worries U.S.** Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/06/30/schmidts-moscow-trip-worries-us/d6f02a69-14ff-4fef-8852-78714f3e58e6/>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

**THE WASHINGTON POST. Kohl's Visit Leaves Soviet Leaders Glum.** Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1983/07/11/kohls-visit-leaves-soviet-leaders-glum/8e5ca955-b08e-472d-a7d5-a349c3238e8d/>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

**THIES, C. G. The United States, Israel, and the search for International Order: Socializing States.** New York: Routledge, 2013.

THIES, C. G.; WEHNER, L. Role Theory and Political Shocks. In: THOMPSON, W. R.; VOLGY, T. J. (Eds.). **Shocks and Political Change: A Comparative Perspective on**

**Foreign Policy Analysis.** Tucson: Springer, 2023.

THUDIUM, Guilherme. **A Alemanha e sua política exterior e de segurança na república de Berlim: entre o.** Porto Alegre: UFRGS, 2018.

TOYGÜR, I.; BENVENUTI, B. The European Response to the Refugee Crisis: Angela Merkel on the move. **Ipc-Mercator Policy Brief**, n. June, p. 1–10, 2016.

UKRAINE CRISIS MEDIA CENTER. **OSCE SMM: Over 5,000 ceasefire violations recorded in eastern Ukraine last week.** Disponível em: <<https://uacrisis.org/en/65875-smm-obsye-12>>. Acesso em: 21 abr. 2024a.

UKRAINE CRISIS MEDIA CENTER. **The 2018 World Cup: is football beyond politics?** Disponível em: <<https://uacrisis.org/en/67509-world-cup-2018-politics>>. Acesso em: 5 fev. 2025b.

UNHCR. **Protecting and supporting the displaced in Syria: UNHCR Syria End of Year Report 2015.** Disponível em:

<<https://www.refworld.org/reference/countryrep/unhcr/2016/en/109004>>. Acesso em: 27 mar. 2025.

UNITED KINGDOM. **Framework Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ukraine on Official Credit Support for the Development of the Capabilities of the Ukrainian Navy.** Disponível em:

<[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1034478/CS\\_Ukraine\\_1.2021\\_Framework\\_Agreement\\_Credit\\_Support\\_Navy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1034478/CS_Ukraine_1.2021_Framework_Agreement_Credit_Support_Navy.pdf)>. Acesso em: 4 fev. 2023.

UNITED NATIONS. **Budapest MemorandumTreaties**, 1994. Disponível em:

<<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume>>

UNITED NATIONS. **Minsk Protocol.** Disponível em:

<[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA\\_140905\\_MinskCeasfire\\_en.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_140905_MinskCeasfire_en.pdf)>. Acesso em: 4 fev. 2023.

UNITED NATIONS. **Minsk II.** Disponível em:

<[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA\\_150212\\_MinskAgreement\\_en.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf)>. Acesso em: 4 fev. 2023.

UNITED NATIONS. **Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel).** Disponível em:

<<https://www.icj-cij.org/case/192>>.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **A/ES-11/L.1.** Disponível em:

<<https://docs.un.org/en/A/ES-11/L.1>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **S/PV.9269**. Disponível em: <<https://docs.un.org/en/S/PV.9269>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **Martin Niemöller: “Primeiro eles vieram buscar os...”**. Disponível em: <<https://encyclopedia.ushmm.org/content/pt-br/article/martin-niemoeller-first-they-came-for-the-socialists>>. Acesso em: 29 abr. 2025.

UNSC. **S/2022/155 - 25 February**. Disponível em: <[https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2022\\_155.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2022_155.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2025.

US CONGRESS. **Ukraine Freedom Support Act of 2014**. Disponível em: <<https://www.congress.gov/113/bills/s2828/BILLS-113s2828es.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2023.

US DEPARTMENT OF STATE. Joint Statement of the United States and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals. **Media Note**, p. 1–5, 2021.

US EMBASSY IN GERMANY. **Protocolo of Proceedings of Yalta Conference**. Disponível em: <<https://usa.usembassy.de/etexts/ga3-450211.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2025.

VANDAMME, D. **Role Compatibility as Socialization: The Case of Pakistan**. New York: Routledge, 2022.

VAZQUEZ, M.; LIPTAK, K. **Merkel and Biden chart a course for the future of US-German relations in White House meeting**. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2021/07/15/politics/joe-biden-angela-merkel-meeting/index.html>>. Acesso em: 26 jan. 2025.

VICARI, M. **How Russian Pipelines Heat Up Tensions: From Reagan’s Battle Over Yamal To The European Row On Nord Stream 2**. Disponível em: <<https://www.vocaleurope.eu/how-russian-pipelines-heat-up-tensions-from-reagans-battle-over-yamal-to-the-european-row-on-nord-stream-2/>>. Acesso em: 30 jan. 2025.

VON BÜLOW, Marisa. **Building Transnational Networks: Civil Society and the Politics of Trade in the Americas**. New York: Cambridge University Press, 2010.

VON DER LEYEN, U. **Manuskript der Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich der 51. Münchner Sicherheitskonferenz München, 6. Februar 2015**. Disponível em: <[https://securityconference.org/assets/02\\_Dokumente/03\\_Materialien/Redemanuskript\\_BMin\\_von\\_der\\_Leyen\\_MSC\\_2015.pdf](https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/03_Materialien/Redemanuskript_BMin_von_der_Leyen_MSC_2015.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2025.

- VON DER LEYEN, U. **Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate 2024-2029.** Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_24\\_3871](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_24_3871)>. Acesso em: 29 abr. 2025.
- VUKOVIC, S. International mediation as a distinct form of conflict management. **International Journal of Conflict Management**, v. 25, n. 1, p. 61–80, 2014.
- WALKER, S.; MALICI, A.; SCHAFER, M. **Rethinking foreign policy: States, Leaders, and the Microfoundations of Behavioral International Relations.** New York: Routledge, 2011.
- WARGASKI, R. US drone warfare and civilian casualties. **Eagleton Political Journal**, 2022.
- WEHNER, L. E.; THIES, C. G. Leader Influence in Role Selection Choices: Fulfilling Role Theory's Potential for Foreign Policy Analysis. **International Studies Review**, v. 23, n. 4, p. 1424–1441, 2021a.
- WEHNER, L. E.; THIES, C. G. Leader Influence in Role Selection Choices: Fulfilling Role Theory's Potential for Foreign Policy Analysis. **International Studies Review**, v. 23, n. 4, p. 1424–1441, 2021b.
- WENDT, A. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391–425, 1992.
- WENDT, A. **Social Theory of International Relations.** New York: Cambridge University Press, 1999.
- WESTPHAL, K. Institutional change in European natural gas markets and implications for energy security: Lessons from the German case. **Energy Policy**, v. 74, n. C, p. 35–43, 2014.
- WIGHT, M. **A Política do Poder.** São Paulo: Editora da UnB, 2002.
- WILSON CENTER. **New Evidence on North Korea War Losses.** Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/article/new-evidence-north-korean-war-losses>>. Acesso em: 18 fev. 2025.
- WILSON CENTER DIGITAL ARCHIVE. **The Chancellor's [Helmut Kohl's] Meeting with Russian Foreign Minister Primakov on 19 February 1996 in Moscow (16.45 - 17.30 hours).** Disponível em: <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/107391/download>>. Acesso em: 14 fev. 2025.
- WOOD, S. 'Understanding' for Russia in Germany: international triangle meets domestic politics. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 34, issue 6, p. 1–24, 2020.
- WORLD BANK. **Military expenditure (% of GDP) - Germany.** Disponível em:

<<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2023&locations=DE&start=1960&view=chart>>. Acesso em: 21 fev. 2025a.

**WORLD BANK. GDP (current US\$) - Germany.** Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=DE>>. Acesso em: 28 fev. 2025b.

**WORLD ECONOMIC FORUM. Germany takes new steps to tackle the energy crisis.** Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2022/08/energy-crisis-germany-europe/>>. Acesso em: 3 mar. 2023.

WRIGHT, N. No longer the elephant outside the room: Why the Ukraine crisis reflects a deeper shift towards German leadership of European foreign policy. **German Politics**, v. 27, n. 4, p. 479–497, 2018.

ZAGORSKI, A. Russian Views of the OSCE and the 2016 German Chairmanship. **Security and Human Rights**, v. 26, n. 1, p. 25–32, 2015.

ZHOMARTKYZY, M. The role of mediation in international conflict resolution. **Law and Safety**, v. 90, n. 3, p. 169–178, 2023.