

## **De pária a *paymaster*: o papel da Alemanha na União Europeia (1951-2015)**

*Resumo:* a Alemanha presenciou, em apenas um século, a forte alteração de suas relações com as demais potências europeias. De epicentro em duas guerras mundiais, a país dividido territorialmente e ocupado militarmente, na atualidade a Alemanha faz parte do núcleo central do processo decisório europeu. Sua influência econômica, financeira e política na União Europeia é evidente. Porém, pelo perfil pouco assertivo de sua política externa, o país muitas vezes se esquivava em exercer um papel de liderança. Contudo, em situações difíceis (como a crise da moeda e questão da imigração), é cobrado ao país uma postura mais ativa pela comunidade europeia. Nesse sentido, esse artigo tem por objetivo investigar os antecedentes, os condicionantes e os desdobramentos das relações entre a Alemanha e o bloco europeu.

*Palavras-chave:* Alemanha; política externa alemã; União Europeia.

### *Índice*

Introdução.....	pág.02
1. A importância da Alemanha para a criação e o desenvolvimento da União Europeia .....	pág.04
2. Angela Merkel e a União Europeia: lidando com crises e desafios (2005-2015) .....	pág.08
3. Relações com parceiros europeus .....	pág.11
3.1. Relações com a França .....	pág.11
3.2 Relações com o Reino Unido .....	pág.13
4. Considerações finais .....	pág.11
5. Referências .....	pág.15

## Introdução

Durante a Guerra Fria, a divisão da Alemanha em República Federal da Alemanha (RFA) e República Democrática Alemã (RDA) foi resultado da geopolítica da época, caracterizada pelo conflito capitalista-socialista. Cabia a cada lado alemão, conseqüentemente, alinhar-se ao respectivo *hegemon*, com espaços de manobra restritos. Os dois lados passaram por momentos de afastamento, ocasionado pela Doutrina *Hallstein*, e de aproximação, com a *Ostpolitik*<sup>1</sup>. Após a reunificação alemã, em 1990, questionou-se a projeção que a “nova” Alemanha teria no cenário internacional. As opções para o país reunificado eram continuar a aliança com os Estados Unidos – e, conseqüentemente, com a Organização do Tratado do Atlântico Norte –, que se mantinham desde a divisão do país, e colaborar ativamente para o processo de integração europeu, que à época se aprofundava com a integração monetária. Vinte e cinco anos depois, a política externa alemã permanece sendo caracterizada por essas duas vertentes, a dimensão regional – com o fortalecimento da União Europeia – e a dimensão internacional, com a parceria transatlântica com os Estados Unidos.

A Alemanha prezou pelo bom relacionamento com os americanos, uma consequência da passagem da República de Bonn para a República de Berlim. Porém, a literatura especializada aponta alguns eventos que poderiam ter enfraquecido tais boas relações: o posicionamento contrário da Alemanha à Guerra do Iraque e as denúncias de espionagem perpetradas pelo governo estadunidense durante o governo de Barack Obama. Apesar de avanços e recuos, a política bilateral alemã-americana caracteriza-se pela manutenção de relações amistosas (PATERSON, 2014).

No que diz respeito à União Europeia, ao longo dos anos, a Alemanha tornou-se um *paymaster*<sup>2</sup> em seu interior. O país financia grande parte dos custos da integração, advoga pelo fortalecimento da zona do Euro e tem a maior representação de eurodeputados no Parlamento Europeu. A crise econômica na Grécia, em 2015, suscitou uma série de debates quanto à eficácia do bloco europeu em contingenciar crises, à

---

<sup>1</sup> A Doutrina *Hallstein*, batizada em homenagem ao Ministro das Relações Exteriores Walter Hallstein, ocorreu durante o mandato de Konrad Adenauer (1949-1963). Consistia no não-reconhecimento da RDA (que era chamada pelo lado ocidental de “zona de ocupação soviética”) e, por conseguinte, no rompimento de ligações com qualquer país que a reconhecesse. A *Ostpolitik* tinha caráter antagônico, e promoveu a aproximação com os países do Leste Europeu, durante a vigência do chanceler Willy Brandt (1969-1974). Para uma análise mais detalhada dessas duas políticas, ver Câmara (2013).

<sup>2</sup> *Paymaster* é o país que arca com a maior parte dos custos financeiros de um processo de integração regional.

viabilidade da zona do Euro e ao papel de liderança que a Alemanha desempenharia na União Europeia. Esperou-se que a Alemanha tivesse um papel proativo na resolução da crise, porém as divergências internas e partidárias tornaram essa liderança mais difícil<sup>3</sup>.

As relações com dois grandes “adversários” históricos da Alemanha seguiram uma lógica própria do sub-sistema europeu de poder. Regionalmente, as relações com a França foram as propulsoras do início do processo europeu de integração. Segundo Paterson (2011, p.61, tradução minha), essa aliança se caracterizava no fato de que a “Alemanha precisava da França para mascarar sua força e a França precisava da Alemanha para mascarar sua fraqueza”. Assim, seria possível à Alemanha ser vista como “menos ameaçadora por outros membros” do bloco (BULMER; PATERSON, 2010, p.1058, tradução minha). Os governos de Angela Merkel e Nicolas Sarkozy tinham posições semelhantes e, muitas vezes, conjuntas em relação à União Europeia, principalmente em temas econômicos. Entretanto, a crise econômica europeia e questões internas – como o desemprego e a perda da competitividade da indústria francesa – enfraqueceram tal aliança (GUERÓT; KLAU, 2012). Por isso, as relações entre François Hollande e Angela Merkel não se assemelham aos de governos anteriores.

Para que se possa demonstrar os meandros de ação da política externa da Alemanha, faz-se necessário compreender também os mecanismos internos de articulação política. A política externa alemã sofre grande influência dos estados federados (*Länder*), dos partidos políticos<sup>4</sup>, do Tribunal Constitucional Federal, dos movimentos sociais e da opinião pública<sup>5</sup>. Em uma pesquisa de opinião realizada em 2014, 68% dos entrevistados afirmaram ter um grande interesse em temas de política internacional (KÖRBER STIFTUNG, 2014), o que pode influir na execução da política externa alemã,

---

<sup>3</sup> Em relação à crise econômica grega, as principais divergências se deram entre a chanceler Angela Merkel, seu vice Sigmar Gabriel e o Ministro das Finanças, Wolfgang Schäuble. Esse, um dos principais e mais tradicionais políticos da União Democrata Cristã (CDU), é a favor da austeridade financeira e da saída da Grécia da zona do Euro, ainda que de forma temporária. Ver Siza (2015).

<sup>4</sup> Tradicionalmente, os partidos alemães dividiam-se da seguinte forma: à direita, o União Democrata Cristã (CDU) e o Partido Democrático Liberal (FDP); à esquerda, o Partido Social Democrata (SPD) e o Partido Verde (*Bündis 90/Die Grüne*). Aos longos dos anos, o surgimento de novos partidos alterou essa configuração. Agora, o eleitorado divide-se também entre o partido A Esquerda (*Die Linke*), formado por membros de dois outros partidos de esquerda, o Partido Pirata (*Piratenpartei*), que promove principalmente a liberdade digital e a transparência na política, e o Alternativa para a Alemanha (*Alternative für Deutschland*), que advoga pela saída do país da zona do Euro. Ver Paterson (2010b), Dalton (2014), Hornsteiner e Saalfed (2014).

<sup>5</sup> Tendo isso em mente, o *Auswärtiges Amt* lançou o *Review 2014 – Aussenpolitik weiter denken* (Pensar a política externa mais a fundo), um relatório que contou com a participação de acadêmicos, estudantes, empresários e funcionários do ministério que opinaram sobre como a política externa alemã deveria ser conduzida e qual a posição que o país deveria ocupar no mundo (AUSWÄRTIGES AMT, 2014).

principalmente durante as eleições nacionais. Essas questões serão levadas em consideração na análise do caso em tela.

Além da bibliografia acerca do tema, serão analisados discursos de líderes políticos, notas oficiais, notícias e entrevistas em veículos de comunicação. O trabalho está dividido em três seções: na primeira seção, demonstra-se a importância da Alemanha na construção da unificação europeia; na segunda seção, avalia-se o papel desempenhado por Angela Merkel na resolução de conflitos e crises que vem ocorrendo no bloco; na terceira seção, subdividida em duas, pontua-se as relações entre a Alemanha e dois grandes parceiros europeus, a França e o Reino Unido. Na quarta e última seção, faz-se as considerações finais.

## **1. A importância da Alemanha para a criação e o desenvolvimento da União Europeia**

De acordo com Paterson (2011), o início do processo de integração do continente europeu, na década de 1950, possibilitou a inserção da República Federal da Alemanha (RFA) naquele sub-sistema de poder. Isso ocorreu, segundo o autor, pela introdução do país como um ator de fato, já que a RFA se caracterizava de maneira diferente dos demais Estados da Europa Ocidental: o território estava sob ocupação estrangeira, com uma nova capital federal, e sua política de segurança e defesa estava subjugada à proteção dos Estados Unidos e da OTAN. Com isso, a “participação em instituições supranacionais permitiu à Alemanha Ocidental modificar seu status subjetivo, ter de volta o acesso a mercados de exportação e fortalecer sua fraca e debilitada identidade estatal” (PATERSON, 2011, p.58, tradução minha).

Apesar disso, houve discordância internamente quanto à consecução de uma política externa alemã para o continente. O SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), principal partido de esquerda, era favorável ao fortalecimento e à reestruturação interna do país, sendo a política europeia um fator secundário. Já o CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*), à direita, advogava pelo fortalecimento do país ao incipiente processo de unificação do continente. Foi somente durante a década de 1960 em que as lideranças políticas da Alemanha perceberam as vantagens decorrentes de uma maior aproximação com o bloco europeu, por meio das benesses econômicas e da possibilidade de uma maior identidade europeia aos cidadãos alemães (PATERSON,

2010a). Coube, então, ao chanceler Konrad Adenauer (1949-1963) a tarefa de fortalecer as relações do país com a Comunidade Econômica Europeia e iniciar o que Paterson (2010a) denominou como a “vocação europeia” da Alemanha.

O chanceler Adenauer postulava a integração do continente, o fortalecimento das rela es franco-alemães e a busca pela paz como objetivos da recém-criada República Federal da Alemanha. Possivelmente, esses objetivos também podem ser explicados pela biografia de Adenauer que, por já ter idade avançada quando chegou ao mais alto cargo no país, vivenciou questões difíceis para o continente, como as duas guerras mundiais e a instabilidade advinda da rivalidade entre Alemanha e França<sup>6</sup> (EUROPEAN UNION, 2013)

Assim, durante o regime de Adenauer importantes marcos foram alcançados. A Alemanha foi um dos fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Ao, em 1951, a g nese do processo europeu de integração<sup>7</sup>. Em 1955, a Alemanha entrou na OTAN, o que pode ser entendido como uma maneira de facilitar decisões conjuntas, entre as lideranças europeias e estadunidense, de questões de segurança e defesa. E em 1963, foi assinado entre França e Alemanha o Tratado de Amizade, que promoveu a estabilidade das rela es entre vizinhos, marcadas pela turbulência e pela insegurança (EUROPEAN UNION, 2013).

A longa trajetória de integração europeia culminou com o Tratado de Maastricht, de 1992, que criou os três pilares e a união monetária<sup>8</sup>. Ao mesmo tempo, a Alemanha passava por um processo de instabilidade econômica e política, decorrentes da reunificação, ocorrida dois anos antes. O fortalecimento do bloco europeu poderia, assim, ser uma salvaguarda para a Alemanha. Como afirma Paterson (1998, p.28, tradução minha), o governo de Helmut Kohl (1982-1998) concebia “[...] a Alemanha e a unidade

---

<sup>6</sup> Paterson (1998, p.20-21) salienta que a administração Adenauer teve um caráter personalista, colocando-o como um líder com intenções visionárias, baseadas no multilateralismo e na “europeização” da Alemanha. Por ter sido o primeiro chanceler da RFA, ele tinha maior espaço para colocar essa visão em prática, não sendo tão restringido pelo sistema que se seguiu, mais institucionalizado e estável. Por outro lado, a “semi-soberania” a qual o país estava subjugado dificultava grandes opções de política externa, e aliar-se aos parceiros ocidentais acabou sendo a melhor estratégia.

<sup>7</sup> Também fizeram parte Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda (EUROPEAN UNION, The history of the European Union. Disponível em [http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_en.htm#goto\\_2](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm#goto_2)). Acesso em 03 de novembro de 2015.

<sup>8</sup> O primeiro pilar se refere à criação da Comunidade Europeia; o segundo, ao desenvolvimento de uma política externa e de segurança comuns; e o terceiro,   consecução de objetivos de cooperação comuns em matéria penal. O documento pode ser acessado em sua totalidade pelo link, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>. Acesso em 03 de novembro de 2015.

européia [como] dois lados de uma mesma moeda. A unidade europeia criava as pré-condições para a unidade alemã, e essa, quando alcançada, necessitou da unidade europeia como um elemento fortalecedor”.

Entretanto, Baun (1995, p.606, tradução minha) acredita que o Tratado de Maastricht foi uma “resposta política à reunificação alemã”. Segundo o autor, o aprofundamento da integração foi uma tentativa de entrelaçar, progressivamente, a Alemanha à União Europeia, e assim evitar possíveis reviravoltas nacionalistas ou belicosas. O bloco serviria, dessa maneira, como uma forma de “conter” a Alemanha. Moravcsik (2012, p.55, tradução minha), por outro lado, interpreta de maneira realista o papel da Alemanha na implementação do Tratado de Maastricht e da consequente União Econômica e Monetária, ao afirmar que

a maior motivação da Alemanha para a moeda única, ao contrário do pensamento popular, não era nem para ajudar sua reunificação, nem para realizar um esquema idealista e federalista para a união política europeia. Em vez disso, ela foi usada para promover o seu próprio bem-estar econômico por meio de mercados abertos, de uma taxa de câmbio competitiva e de uma política monetária anti-inflacionária.

Ao longo dos anos, houve oscilações quanto à demonstração dessa “vocaçãõ europeia”. No pós-reunificação, conjecturou-se acerca do possível fortalecimento e da maior demonstração de força da Alemanha no cenário internacional. Durante o governo de Helmut Kohl, houve o embate entre duas possibilidades de política externa: o fortalecimento da consecução dos interesses alemães, com uma política externa mais ativa e atuante, ou a maior participação do país na União Europeia, sendo o país limitado pelas instituições supranacionais. Por fim, o governo da recém Alemanha reunificada optou pela “europeização” como principal orientação de sua inserção internacional (PATERSON, 2010a)<sup>9</sup>.

O que se presencia na atualidade é uma política alemã e europeia cada vez mais entrelaçada. A Alemanha está no centro de todas as tomadas de decisão da União

---

<sup>9</sup> O debate entre uma “Alemanha mais europeia” ou uma “Europa mais alemã” ainda se mantém. Ulrich Beck (2015) faz uma análise do processo pelo qual a Alemanha se conduziu, de um país dividido e suscetível aos interesses de seus aliados europeus e estadunidense, a um país central para a manutenção da União Europeia. Para o autor, apesar da evidente importância do país para o bloco, a “Europa alemã” carrega uma conotação negativa, pois “está historicamente contaminada e fere um tabu altamente sensível, porque evidencia a nova situação do poder” (BECK, 2015, p.99). Numa entrevista, quando questionada se a Europa está se tornando mais alemã em decorrência da grande influência do país no bloco, a chanceler Merkel respondeu: “Não queremos isso [*das wollen wir nicht*]” (Canal ZDF, 16 de agosto de 2015, minuto 4:12).

Europeia. Ruano (2013) explica esse processo por meio do *upload*, que seria um rito de passagem entre a política nacional alemã e a política da União Europeia (*Europeanization*)<sup>10</sup>. Por estar em posição privilegiada no bloco, à Alemanha seria facultada a opção de moldar as políticas europeias de acordo com as preferências do governo alemão. Para que o *upload* ocorra, segundo a autora, seriam necessários duas pré-condições: a definição do interesse, que faz parte da agenda do país, e o poder, visto aqui como uma habilidade em formar coalizões para a aprovação do interesse.

Na esfera política, a “vocação europeia” da Alemanha foi demonstrada de forma mais notória quando o país presidiu o Conselho da União Europeia em 2007. Após o insucesso na aprova o da Constitui o do bloco, era necessário garantir a aprova o do Tratado de Lisboa. O papel de Merkel ao “usar seu capital de liderança para salvar o Tratado de Lisboa permaneceu verdadeiro a sua voca o europeia” (PATERSON, 2014, p.173, tradu o minha).

Há indícios de que essa “voca o europeia” será posta em prática com maior vigor durante a atual gestão da chanceler, quando se analisa o discurso oficial. O ministro Steinmeier afirmou que “quando penso em política externa alemã, penso na Europa. A política externa alemã deve ser europeia” (CARNEGIE EUROPE, 2015, tradu o minha). Merkel, ao se dirigir ao *Bundestag*, declarou que “a Europa   forte e robusta. A Alemanha   forte e robusta. Mas também devemos pensar se a Alemanha somente está bem quando a Europa está bem” (DIE BUNDESKANZLERIN, 2015, tradu o minha).

Pelo exposto, percebe-se como foi imprescindível o papel da Alemanha na história do bloco europeu. A op o europeia, que a princípio foi protelada, demonstrou-se como aquela que possibilitava não somente a entrada alemã no jogo político europeu, mas também como aquela que reunia a maior quantidade de benefícios políticos e econ micos para o país.

---

<sup>10</sup> Ruano (2013) define ainda mais duas formas de *policy transfer* entre os níveis nacionais e supranacionais: *download* e *sideways*. O primeiro diz respeito   conforma o das políticas domésticas às políticas do bloco, e o segundo ocorre por meio da convergência entre as duas instâncias.

## 2. Angela Merkel e a União Europeia: lidando com crises e desafios (2005-2015)

No início de seu primeiro mandato, em 2005, Merkel mostrou indícios de que iria se comprometer com o fortalecimento da integração europeia, ao mesmo tempo em que promoveria o fortalecimento da Alemanha. A primeira visita oficial de Merkel como chanceler direcionou-se para as cidades de Paris, Bruxelas e Londres, e para instituições como a OTAN e a União Europeia. Merkel afirmou, na ocasião, que “precisamos na Europa de uma Alemanha forte” (MERKEL UND CHIRAC..., 2005, tradução minha). No discurso de posse perante o *Bundestag*, Merkel declarou que a política europeia e a política alemã têm valores comuns e, devido à posição geográfica do país, ele deveria atuar como um mediador no continente (DIE BUNDESREGIERUNG, 2005).

Nesses dez anos de gestão Merkel, muito se discutiu acerca do papel de liderança da Alemanha no cenário europeu, principalmente em momentos de crise no bloco. Autores como Paterson (2011) e Morisse-Schilbach (2011) explicaram a atuação alemã como um “*hegemon* relutante” e um “*hegemon* benigno”, respectivamente. Para Paterson, a Alemanha se tornou um *hegemon* durante a crise da zona do Euro. Contudo, esse papel não coube ao país por escolha, e sim por necessidade. Isso ocorreu, segundo o autor, por duas razões principais: pelo estilo de liderança de Merkel, que prefere a ponderação e a conciliação, em detrimento de escolhas rápidas e unilaterais; e pelos fatores domésticos, como a capacidade de o Tribunal Constitucional Federal (TCF) em influir na política externa alemã para o bloco<sup>11</sup>. Segundo Morisse-Schilbach (2011, p.28, tradução minha),

Hegemonia liberal ou benigna não é somente sobre as atitudes imperiais e de conquistas, ou sobre o uso de poder coercitivo. Outros mecanismos mais sutis devem ser empregados. Dois mecanismos são apontados pela literatura: por um lado, os interesses do líder e, por outro, os instrumentos e estratégias específicas para persuadir outros Estados a aceitarem suas regras. Um *hegemon* benigno tem por objetivo criar uma ordem econômica liberal a fim de promover seus próprios interesses econômicos (e também seus interesses de segurança).

Segundo a autora, a Alemanha exerceria o papel de “*hegemon* benigno” ao criar instituições supranacionais e “carregar o extraordinário fardo de mantê-las” (MORISSE-SCHILBACH, 2011, p.30, tradução minha). Esse papel, segundo a autora, não é natural

---

<sup>11</sup> A capacidade de o TCF em interferir na política alemã para a União Europeia demonstra ora a relutância do Órgão em aprofundar a integração, ora a aceitação da primazia do direito europeu sobre o alemão. O TCF legislou também sobre temas como o resgate econômico para países do bloco em crise, sobre as eleições ao Parlamento Europeu e sobre o aprofundamento da integração europeia (DRIFTING INTO POLITICS..., 2014).

à Alemanha e foi outorgado pelas outras lideranças europeias. Com a crise da zona do Euro e da Grécia, o país tende a atuar de maneira unilateral e a perder esse status “benigno”.

Credita-se ao fato de a Alemanha exercer uma política externa de baixo perfil às qualidades pessoais de Angela Merkel, que cresceu na Alemanha Oriental, que se prolonga a tomar decisões, que prefere a conciliação em vez da decisão unilateral (PACKER, 2014). De qualquer forma, a sociedade alemã tem demonstrado indícios de que é contrária a uma liderança mais efetiva do país. Em uma pesquisa de opinião realizada em 2014, 60% dos entrevistados afirmaram ser contrários a um maior envolvimento do país no cenário internacional - em 1994, esse número era de 37%. Entre as razões principais apontadas, a maior parte dos entrevistados afirmou que o país deve, primeiramente, resolver os problemas internos; outros, principalmente aqueles acima dos 60 anos de idade, argumentaram que a história alemã não permite uma política externa mais assertiva; defendeu-se também que o papel exercido pela Alemanha é pequeno para que mudanças no sistema internacional possam, de fato, acontecer (KÖRBER STIFTUNG, 2014).

Como se pode perceber, a Alemanha exerce um papel mais ativo e de liderança na União Econômica e Monetária europeia (UEM), não somente pela preponderância econômica do país, mas também porque os elementos da UEM lhe são benéficos. Busch (2014) argumenta que, apesar dos aspectos negativos iniciais ocorridos pela introdução do Euro (como o aumento da taxa real de juros), a moeda comum seria muito favorável ao país. Questões internas, como a manutenção do aumento dos salários, possibilitaram ao país elevar sua competitividade, em comparação a outros países da zona do Euro. Assim, a Alemanha pôde aumentar o índice de exportações, das taxas de crescimento e do produto interno bruto.

Além disso, o processo de alargamento do bloco em direção a países do Leste Europeu (como Eslovênia, Eslováquia, Hungria, Polônia, República Tcheca) possibilitou que empresas alemãs terceirizassem parte de sua produção para esses países, nos quais há menores custos trabalhistas (PATERSON, 2014, p.166).

No ano de 2015, ficou evidente que a Alemanha possui tais pré-condições, principalmente durante o manejo de questões difíceis. Durante a crise na Grécia, Merkel propôs o pacote de ajuda econômica ao país grego, mas teve que enfrentar oposições

dentro de seu partido, o CDU, e de Wolfgang Schäuble, ministro das Finanças e um dos principais nomes do partido. Essa ajuda, contudo, não foi benevolente. Um estudo realizado pelo Instituto Leibniz de Pesquisa Econômica mostrou que a crise grega gerou lucros para os bancos alemães, por meio de pagamento de juros e da compra de títulos (LEIBNIZ-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE, 2015). Além disso, a Alemanha é um dos maiores credores do continente, e a estabilidade da economia e da moeda europeia é muito importante para a indústria do país, a mais competitiva do bloco (MORAVCSIK, 2012).

A Alemanha foi o país europeu que mais recebeu pedidos de asilo provenientes da Síria, entre 2011 e 2015 (SOBELMAN, 2015). Ao abordar a questão dos refugiados, Merkel instou à criação de soluções em nível supranacional, como a reforma do sistema comum de concessão de asilo, o Regulamento Dublin (DIE BUNDESKANZLERIN, 2015). Apesar de o tema dividir opiniões domesticamente, a chanceler verbalizou, em inúmeras ocasiões, a necessidade de acolhimento aos refugiados. Mesmo com o fechamento temporário da fronteira com a Áustria (CRISE DOS REFUGIADOS..., 2015) e o aumento de atos violentos contra abrigos de imigrantes (VIOLÊNCIA CONTRA..., 2015), a abordagem de Merkel configura como um dos poucos momentos nos quais ela teve uma postura de liderança e um comprometimento factual com os direitos humanos, uma amostra de alinhamento entre o discurso oficial e a prática política.

Todavia, exercer uma liderança efetiva ainda é custoso à administração Merkel, já que a chanceler opta pela conciliação multilateral. Possivelmente, isso pode ser explicado porque uma liderança alemã mais ativa, ainda que seja necessária, traria ressentimentos baseados no passado do país. Como demonstra a revista *Der Spiegel* (BLOME et al, 2015), ao ser criticada pelas medidas austeras implementadas pela chanceler, Merkel é muitas vezes comparada a Adolf Hitler, e a Alemanha ao “Quarto Reich”.

Pode-se concluir que a Alemanha foi de suma importância para o avanço do processo de unificação do bloco. Visto como uma “ameaça” ou com desconfiança pelos *policymakers* europeus, o país logrou atingir uma posição privilegiada na União Europeia. A governança regional da Alemanha apresenta, principalmente, caráter econômico. Suas vantagens na área possibilitaram ao país ter voz ativa em questões importantes e, com

isso, estar numa posição de liderança prática, mesmo que o discurso oficial não coadune tal posição.

### **3. Relações com parceiros europeus**

Analisar as relações da Alemanha com as duas principais potências europeias (França e Reino Unido) é importante para que se possa averiguar se as decisões alemãs referentes à União Europeia ocorrem de maneira unilateral, ou se há uma convergência entre os principais centros de poder do continente. A seguir, serão analisadas as relações com a França (item 3.1) e com o Reino Unido (item 3.2), a partir de 2005.

#### **3.1. Relações com a França**

Como explicado anteriormente, as boas relações entre França e Alemanha eram vistas como o meio necessário para o sucesso do processo de integração europeu. Por serem rivais históricos, empreender a paz entre os dois países significava criar canais seguros para o funcionamento do comércio, da política e das instituições do bloco.

Entretanto, como afirma Daehnhardt (2013b, p.154), ao longo dos anos “os interesses que orientaram os decisores políticos em Paris e em Berlim nunca foram completamente convergentes e os dois países seguiram projetos contrastantes para a integração europeia”. Após cinquenta anos do Tratado de Elysée, assinado como uma demonstração de amizade, a agenda bilateral pauta-se, principalmente, por temas pertinentes à União Europeia, já que os dois países compõem o núcleo-duro do bloco.

A estabilidade franco-alemã, além de servir aos propósitos da União Europeia, colaborou também de maneira unilateral. Para a França, as relações bilaterais com a Alemanha possibilitaram a manutenção da soberania francesa em um ambiente de integração, a cooperação a fim de restringir a prevalência alemã no processo decisório do bloco e a opção de contribuir, com a visão francesa da geopolítica mundial, para a formulação de políticas de segurança e defesa, notadamente a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (DAEHNHARDT, 2013b).

Durante os mandatos de Nicolas Sarkozy e Angela Merkel, a aproximação entre os dois países revelou-se mais evidente, tanto que foi cunhado o termo “Merkozy” pela

mídia internacional. Inicialmente, houve divergências entre ambas as partes em temas-chave, como ajuda financeira a países em crise. Todavia, a crise do Euro, em 2010, fez com que houvesse a necessidade da criação de uma liderança associada, e França e Alemanha fizeram de suas desavenças problemas secundários (DAEHNHARDT, 2013b). Dessa forma, os dois países conduziram um pacote fiscal para a solução da crise, em 2011 (CARNEGIE;MILNE, 2011).

Com a chegada de François Hollande ao poder, em 2012, essa proximidade não mais se mostrou tão evidente. Em 2014, o presidente francês declarou que não iria cumprir as metas de déficit do bloco até o ano de 2017 e, ademais, a administração de Hollande deu indícios de ser contrária ao programa de Merkel para a solução de crises financeiras (SMALÉ; ALDERMAN, 2014), já que Merkel propunha a austeridade e a fomentação da poupança e Hollande instava ao crescimento econômico (DAEHNHARDT, 2013b).

Hollande tentou retomar o equilíbrio anteriormente conquistado, ao “[...] modificar o relacionamento com terceiros países, através de um estilo mais inclusivo, passando a consultá-los, e ao posicionar-se entre a Alemanha, representativa dos países credores da zona norte do euro, e os países do sul, endividados e obrigados a cumprir um denso programa de austeridade” (DAEHNHARDT, 2013b, p.156). Ficou claro para a França que, mesmo que haja divergências quanto à abordagem necessária para lidar com crises, a parceria com a Alemanha é imprescindível, principalmente por questões econômicas. Há diferenças significativas entre os dois países, principalmente nas taxas de Produto Interno Bruto (PIB) e de desemprego (ver a tabela adiante). Contar com o apoio da Alemanha, a maior economia da zona do Euro, torna-se imperativo para a França.

Apesar das diferenças econômicas entre França e Alemanha, dos estilos de liderança entre Merkel e Hollande e das propostas feitas para a resolução de crises na União Europeia, a estabilidade franco-alemã é componente fulcral para o bloco. Sem ele, temas importantes, como resgates financeiros e acolhimento de refugiados, correm o risco de não serem postos em prática com a urgência necessária.

### 3.2. Relações com o Reino Unido

Assim como a França, o Reino Unido configurou-se como um dos grandes inimigos da Alemanha durante as duas guerras mundiais. Diferentemente dos franceses, essa rivalidade findou-se com o término do conflito. Ao longo dos anos, os britânicos foram vistos como parceiros confiáveis, seja por sua participação nas maiores organizações do mundo (OTAN, G-7, G-20), seja pela sua importância econômica para a região (FEDERAL FOREIGN OFFICE, 2015).

As relações atuais entre Alemanha e Reino Unido inserem-se na lógica da integração europeia. Para os alemães, é interessante fortalecer essa parceria, pois “Londres é visto como um aliado poderoso para a criação de oportunidades na Europa em um mundo globalizado” (MÖLLER, 2014, p.23, tradução minha). O Reino Unido, apesar de não fazer parte da zona do Euro e de pôr em prática uma política isolacionista em relação ao bloco, tem um papel estratégico na União Europeia, por ser um forte aliado militar e por manter relações muito próximas aos Estados Unidos.

Por isso, o referendo vindouro acerca da possível saída do Reino Unido do bloco traz muitos questionamentos. Para a Alemanha, o desligamento britânico acarretaria, além de danos comerciais, uma mudança de eixo, relegando mais poder à França e aos países do Sul. Ademais, a perda de um grande parceiro em temas de segurança poderia fazer com que os outros membros da União Europeia exigissem contrapartidas vindas da Alemanha (MÖLLER, 2014).

A troca de visitas oficiais entre Inglaterra e Alemanha ocorrem frequentemente. Em uma delas, em 2014, o primeiro-ministro David Cameron afirmou que, no tocante à União Europeia, “nós devemos ser mais abertos, mais flexíveis, mais competitivos” (DIE BUNDESKANZLERIN, 2014, tradução minha). Em 2015, Cameron sugeriu às lideranças do bloco um pacote de reformas, as quais serão disponibilizadas para votação no referendo. Entre elas, constam alterações no mercado único, diminuição do processo burocrático para pequenas empresas, acordos comerciais especiais com os Estados Unidos, Índia e Japão, mais poder aos parlamentos nacionais, leis mais rígidas para imigrantes e diminuição de benefícios sociais. Há muita divergência entre os Estados-membros, e a aprovação dessas reformas está sujeita à capacidade inglesa de diálogo e de cooperação. A Alemanha, por exemplo, discorda em relação a mudanças na política migratória e em políticas sociais (LEONARD, 2015b).

Em momentos de crise, o euroceticismo<sup>12</sup> amplia-se entre a população e acaba sendo a argumento motivador de alguns partidos políticos. No caso inglês, o UKIP (*UK Independence Party*) foi o partido que obteve a maior porcentagem de votos nas eleições de 2014 ao Parlamento Europeu (26.77%), o que lhe deu direito a vinte e quatro cadeiras (EUROPEAN PARLIAMENT, 2014). O aumento da participação de partidos eurocéticos, aliado à relutância inicial de David Cameron em cooperar para a solução da crise dos refugiados<sup>13</sup>, poderiam ser indícios do descontentamento da população britânica em relação à União Europeia, e um vislumbre do resultado do referendo.

Independentemente do resultado, fica claro que, para a visão inglesa, o *status quo* da União Europeia necessita ser alterado. Caso o Reino Unido se desvincule da integração, as perdas econômicas serão significativas, já que ele é um dos grandes partícipes do comércio intra-bloco (ver tabela abaixo). Caso ele permaneça, os *policymakers* europeus necessitarão reavaliar grande parte das políticas de integração, o que exige um grande esforço multilateral.

#### **4.Considerações finais**

Pelo exposto, é possível afirmar que a política exterior de Merkel é *sui generis*. Ela difere de todos os chanceleres anteriores, pois os momentos históricos moldaram as orientações de suas políticas. Konrad Adenauer precisava fortalecer os laços com a incipiente integração europeia para inserir o país nas relações continentais. Gerhard Schröder necessitava lidar com graves problemas internos, como o alto desemprego e a economia desestabilizada. Já Merkel conduz uma das maiores economias exportadoras do mundo, com níveis de emprego estáveis e alto índice de aprovação popular. As questões que a Alemanha enfrenta hoje – como o aumento da imigração – são também enfrentadas pelo resto do continente. Com isso, há a alternativa de buscar soluções conjuntas e supranacionais.

---

<sup>12</sup> O euroceticismo caracteriza-se pela descrença nos efeitos benéficos da União Europeia e de suas instituições. Ver Tostes (2009).

<sup>13</sup> Inicialmente, o governo de Cameron afirmou que não iria acolher refugiados vindos da Síria, já que o Reino Unido é um dos maiores contribuintes de ajuda humanitária ao país. Entretanto, o intenso debate na mídia e na sociedade europeia gerado pela crise fez com que a administração inglesa afirmasse que aceitaria vinte mil refugiados, ao longo de cinco anos (LEONARD, 2015a).

Isso se reflete no comportamento alemão no que tange à governança regional e ao seu relacionamento com parceiros transatlânticos e continentais. Na União Europeia, a Alemanha está no centro da resolução de crises. Com isso, o desfecho para problemas importantes (crise econômica, aumento do número de refugiados, proteção ao clima) depende do bom relacionamento que o país mantém com a França, uma grande aliada, e com o Reino Unido que, apesar de se manter distante das políticas do bloco, é um forte parceiro comercial. Manter um bom relacionamento com a Alemanha significa manter a estabilidade no bloco. Dessa maneira, a Alemanha é vista como um “país estabilizador”, que promove o diálogo e a cooperação em um ambiente multilateral. A importância do país para a União Europeia é, portanto, imprescindível.

## 5. Referências

AUSWÄRTIGES AMT. Review 2014 – Aussenpolitik weiter denken. Disponível em <http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/themen.html>. Acesso em 11 de agosto de 2015.

BAUN, Michael J. The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration. *Political Science Quarterly*, vol. 110, n. 4, p. 605-624, 1995.

BECK, Ulrich. *A Europa alemã – a crise do Euro e as novas perspectivas de poder*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2015.

BLOME, Nikolaus; BÖLL, Sven; KUNTZ, Katrin; KURBJUWEIT, Dirk; MAYR, Walter; VON ROHR, Mathieu; SCHEUERMANN, Christoph; SCHULT, Christoph. 'The Fourth Reich': What Some Europeans See When They Look at Germany. *Der Spiegel*, 23 de março de 2015. Disponível em <http://www.spiegel.de/international/germany/german-power-in-the-age-of-the-euro-crisis-a-1024714.html>. Acesso em 05 de novembro de 2015.

BULMER, Simon; PATERSON, William E. Germany and the European Union: from ‘tamed power’ to normalized power?. *International Affairs*, vol.86, no.5, p.1051-1073, 2010.

BUSCH, Andreas. Germany and the Euro. In PADGETT, Stephen; PATERSON, William E.; ZOHLNHÖFER, Reimut. *Developments in German Politics 4*. Palgrave Macmillan, p.188-210, 2014.

CÂMARA, Marcelo. *A Política Externa Alemã – de Gerhard Schoederer a Angela Merkel*. Brasília, Editora Funag, 2013.

CARNEGIE EUROPE. German Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at Carnegie Europe, 19 de março de 2015 (transcrição do áudio do vídeo). Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=fweA-WfIdFI>. Acesso em 17 de agosto de 2015.

CARNEGIE, Hugh; MILNE, Richard. France and Germany agree new rules. *Financial Times*, 05 de dezembro de 2011. Disponível em <http://www.ft.com/cms/s/0/d0d39098-1f53-11e1-90aa-00144feabdc0.html#axzz3sK1SjQWT>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

CRISE DOS REFUGIADOS faz Alemanha "fechar" fronteira. BBC Brasil, 13 de setembro de 2015. Disponível em [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150913\\_alemanha\\_fecha\\_fronteira\\_fd](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150913_alemanha_fecha_fronteira_fd). Acesso em 05 de novembro de 2015.

DAEHNHARDT, Patrícia. A Alemanha e as intervenções militares internacionais: a persistência da Kultur der Zurückhaltung. *Relações Internacionais*, vol.40, p.133-156, 2013a.

DAEHNHARDT, Patrícia. Relações Alemanha-França: dinâmicas entre parceiros desiguais. *Janus*, Anuário de relações exteriores - As incertezas da Europa. Universidade Autónoma de Lisboa, n.15, p. 154-157, 2013b.

DALTON, Russell J. Partisan Dealignment and Voting Choice. In PADGETT, Stephen; PATERSON, William E.; ZOHLNHÖFER, Reimut. *Developments in German Politics 4*. Palgrave Macmillan, p.57-77, 2014.

DIE BUNDESKANZLERIN. Europäisches Asylsystem modernisieren. 05 de novembro de 2015. Disponível em <http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2015/11/2015-11-05-industrie-club-duesseldorf-merkel.html>. Acesso em 05 de novembro de 2015.

DIE BUNDESKANZLERIN. Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem britischen Premierminister Cameron. 27 de fevereiro de 2014. Disponível em [http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2014/02/2014-02-27-pk-merkel-cameron.html](http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2014/02/2014-02-27-pk-merkel-merkel-cameron.html). Acesso em 30 de novembro de 2015.

DIE BUNDESKANZLERIN. Rede von Bundeskanzlerin Merkel, 17 de julho de 2015. Disponível em [http://www.bundestkanzlerin.de/Webs/BKin/DE/Mediathek/Einstieg/mediathek\\_einstieg\\_videos\\_node.html?id=1402428](http://www.bundestkanzlerin.de/Webs/BKin/DE/Mediathek/Einstieg/mediathek_einstieg_videos_node.html?id=1402428). Acesso em 17 de agosto de 2015.

DIE BUNDESKANZLERIN. Regierungserklärung, 10 de novembro de 2009. Disponível em <http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Kanzlerkalender/2009/11/2009-11-10-regierungserklaerung.html>. Acesso em 23 de outubro de 2015.

DIE BUNDESREGIERUNG. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag am 30. November 2005 in Berlin, 30 de novembro de 2005. Disponível em [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001\\_2007/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundestkanzlerin-dr-angela-merkel-vor-dem-deutschen-bundestag-.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001_2007/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundestkanzlerin-dr-angela-merkel-vor-dem-deutschen-bundestag-.html). Acesso em 31 de agosto de 2015.

DRIFTING INTO POLITICS: Is Germany's High Court Anti-European?. *Der Spiegel*, 13 de março de 2014. Disponível em <http://www.spiegel.de/international/germany/the-eu-critical-course-of-the-german-high-court-a-958018.html>. Acesso em 17 de agosto de 2015.

EUROPEAN PARLIAMENT. Results of the 2014 European elections. Results by country. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-uk-2014.html>. Acesso em 27 de novembro de 2015.

EUROPEAN UNION. *The founding fathers of the EU*. Luxemburgo, 2013.

EUROPEAN UNION. The history of the European Union. Disponível em [http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_en.htm#goto\\_2](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm#goto_2). Acesso em 03 de novembro de 2015.

FEDERAL FOREIGN OFFICE. United Kingdom. Disponível em <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Laender/Grossbritannien.html>. Acesso em 27 de novembro de 2015.

GIDDENS, Anthony. *Continente turbulento e poderoso – qual o futuro da Europa?*. São Paulo, Editora Unesp, 2014.

GUÉROT, Ulrike; KLAU, Thomas. After Merkozy: how France and Germany can make Europe work. European Council on Foreign Relations, Policy Brief no.56, 2012.

HARNISCH, Sebastian. Change and continuity in post-unification German foreign policy. *German Politics*, vol.10, no.1, p. 35-60, 2001.

HARNISCH, Sebastian; MAULL, Hanns. Introduction. In HARNISCH, Sebastian; MAULL, Hanns (Org.). *Germany as a Civilian Power?: The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester; Nova Iorque, Manchester University Press, p.1-9, 2001.

HORNSTEINER, Margret; SAALFELD, Thomas. Parties and the Party System. In PADGETT, Stephen; PATERSON, William E.; ZOHLNHÖFER, Reimut. *Developments in German Politics 4*. Palgrave Macmillan, p.78-102, 2014.

KÖRBER STIFTUNG. Involvement or restraint? Findings of a representative survey conducted by TNS Infratest Policy Research on German attitudes to foreign policy, 2014. Disponível em <http://www.koerber-stiftung.de/en/international-affairs/special-topics/survey-foreign-policy.html>. Acesso em 11 de agosto de 2015.

LEIBNIZ-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE (Hrsg.). Germany's benefit from the Greek crisis. IWH Online, no. 7. Halle (Saale), 2015.

LEONARD, Mark. Britain in the EU - Renegotiation Scorecard. European Council on Foreign Relations, Setembro de 2015. Disponível em <http://www.ecfr.eu/page/-/RenegotiationScorecard-Final.pdf>. Acesso em 30 de novembro de 2015

LEONARD, Mark. Has the refugee crisis pushed Britain one step closer to a “Brexit”? European Council on Foreign Relations, 30 de setembro de 2015. Disponível em [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_has\\_the\\_refugee\\_crisis\\_pushed\\_britain\\_one\\_step\\_closer\\_to\\_a\\_brexi](http://www.ecfr.eu/article/commentary_has_the_refugee_crisis_pushed_britain_one_step_closer_to_a_brexi). Acesso em 27 de novembro de 2015.

MERKEL UND CHIRAC: Wir gehen gemeinsam vor. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 de novembro de 2005. Disponível em <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-auf-reisen-merkel-und-chirac-wir-gehen-gemeinsam-vor-1294365.html>. Acesso em 31 de agosto de 2015.

MÖLLER, Almut. Germany. In: MÖLLER, A.; OLIVER, T. (Ed.). *The United Kingdom and the European Union: What would a "Brexit" mean for the EU and other States around the world?*. Berlin, DGAPanalyse, no.16, p.23-25, 2014.

MORAVCSIK, Andrew. Europe after the crisis - how to sustain a common currency. *Foreign Affairs*, vol.91, n.3, 2012.

MORISSE-SCHILBACH, Melanie. Ach Deutschland! Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon. *Internationale Politik und Gesellschaft*, vol.1, p.26-41, 2011.

PACKER, George. The Quiet German - The astonishing rise of Angela Merkel, the most powerful woman in the world. *The New Yorker*, 1 de dezembro de 2014. Disponível em <http://www.newyorker.com/magazine/2014/12/01/quiet-german>. Acesso em 13 de agosto de 2015.

PATERSON, William E. Does Germany Still Have a European Vocation?. *German Politics*, vol.19, no.1, p.41-52, 2010a.

PATERSON, William E. Foreign Policy in the Grand Coalition. *German Politics*, vol.19, nos. 3-4, p.497-514, 2010b.

PATERSON, William E. Germany and the European Union. In PADGETT, Stephen; PATERSON, William E.; ZOHLNHÖFER, Reimut. *Developments in German Politics 4*. Palgrave Macmillan, p.166-187, 2014.

PATERSON, William E. Helmut Kohl, 'The Vision Thing' and Escaping the Semi-Sovereignty Trap. *German Politics*, vol.7, n.1, p.17-36, 1998.

PATERSON, William E. The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, vol.49, p.57,75, 2011.

RUANO, Lorena (ed.). *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*. Routledge Advances in European Politics. Nova Iorque, Routledge, p.12-35, 2013.

SIZA, Rita. Posição de Schäuble sobre a Grécia abre conflito no Governo de coligação da Alemanha. Público, 21 de julho de 2015. Disponível em <http://www.publico.pt/mundo/noticia/posicao-de-schauble-sobre-a-grecia-abre-conflito-no-governo-de-coligacao-da-alemanha-1702728>. Acesso em 24 de julho de 2015.

SMALE, Alison; ALDERMAN, Liz. Growing imbalance between Germany and France strains their relationship. *The New York Times*, 21 de setembro de 2014. Disponível em

[http://www.nytimes.com/2014/09/22/world/europe/imbalance-between-germany-and-france-strains-relationship.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2014/09/22/world/europe/imbalance-between-germany-and-france-strains-relationship.html?_r=1). Acesso em 23 de novembro de 2015.

SOBELMAN, Batsheva. Which countries are taking in Syrian refugees?. LA Times, 08 de setembro de 2015. Disponível em <http://www.latimes.com/world/europe/la-fg-migrants-scorecard-20150908-story.html>. Acesso em 06 de novembro de 2015.

TOSTES, Ana Paula. Razões da intolerância na Europa integrada. *Dados*, vol. 52, n. 2, p. 335-376, 2009.

UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Tratado de Maastricht, 29 de julho de 1992. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>. Acesso em 03 de novembro de 2015.

VIOLÊNCIA CONTRA refugiados dispara na Alemanha. Deutsche Welle, 05 de novembro de 2015. Disponível em <http://www.dw.com/pt/viol%C3%Aancia-contr-refugiados-dispara-na-alemanha/a-18829653>. Acesso em 05 de novembro de 2015.

ZDF. Angela Merkel im ZDF Sommerinterview (transcrição do áudio da entrevista), 16 de agosto de 2015. Disponível em <http://www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/2468958/Angela-Merkel-im-ZDF-Sommerinterview#/beitrag/video/2468958/Angela-Merkel-im-ZDF-Sommerinterview>. Acesso em 19 de agosto de 2015.