

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GABRIELA ROCHA SILVA

A Mediação Internacional como Reflexo da Política Externa Turca:
A Atuação da Turquia no Primeiro Ano do Conflito Rússia–Ucrânia (2022–2023)

Uberlândia

2025

GABRIELA ROCHA SILVA

A Mediação Internacional como Reflexo da Política Externa Turca:
A Atuação da Turquia no Primeiro Ano do Conflito Rússia–Ucrânia (2022–2023)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Instituto de Economia e Relações
Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia como requisito parcial para
obtenção do título de bacharel em Relações
Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes

Uberlândia

2025

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

S586 Silva, Gabriela Rocha, 2002-
2025 A Mediação Internacional como Reflexo da Política Externa
Turca [recurso eletrônico] : A Atuação da Turquia no Primeiro Ano
do Conflito Rússia–Ucrânia (2022–2023) / Gabriela Rocha Silva. -
2025.

Orientador: Aureo de Toledo Gomes.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade
Federal de Uberlândia, Graduação em Relações Internacionais.
Modo de acesso: Internet.
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Relações Internacionais. I. Gomes, Aureo de Toledo,1981-,
(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Graduação em
Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

GABRIELA ROCHA SILVA

A Mediação Internacional como Reflexo da Política Externa Turca:
A Atuação da Turquia no Primeiro Ano do Conflito Rússia–Ucrânia (2022–2023)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Instituto de Economia e Relações
Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia como requisito parcial para
obtenção do título de bacharel em Relações
Internacionais.

Uberlândia, 17 de dezembro 2025.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes – Orientador (UFU)

Prof. Dr. João Fernando Finazzi (UFU)

Profa. Dra. Sandra Aparecida Cardozo (UFU)

Aos meus pais, que correram para que eu
pudesse caminhar, dedico este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha mãe, Maria de Fátima, e ao meu pai, Aparecido, por todo o apoio, esforço e amor que sempre dedicaram à minha formação e, para além disso, por terem feito absolutamente tudo que esteve ao alcance para que eu pudesse chegar até aqui. Vocês são o meu exemplo diário de força e resiliência, e tudo o que conquistei até agora, foi graças a vocês.

À minha avó materna, Joanice, registro minha gratidão eterna. Agradeço imensamente pela sua força e coragem, por ter enfrentado, de cabeça erguida, todas as batalhas que a vida colocou em seu caminho. A senhora não faz ideia da falta que me faz todos os dias. De onde quer que esteja, espero que sinta orgulho de mim — assim como eu me sinto orgulhosa de tê-la tido como avó.

Aos amigos que a universidade me deu — Bárbara, Beatriz Ribeiro, Felipe, Giulia e Maria Luisa — obrigada por tornarem mais leves os momentos difíceis da vida acadêmica. Sou grata pelos debates sem sentido, pelas conversas bobas, pelas risadas e dores compartilhadas e por todos os ensinamentos que estar ao lado de vocês me proporcionou. Que os próximos anos ainda nos reservem muitos momentos juntos.

Agradeço também ao Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes, pela orientação, paciência e compreensão durante o percurso de escrita desta monografia.

Por fim, à Universidade Federal de Uberlândia, registro meu reconhecimento pelo ensino público de qualidade e meu agradecimento pelas experiências e aprendizados proporcionados, que levarei para toda a vida.

RESUMO

O conflito entre Rússia e Ucrânia (2022–presente) reacendeu debates sobre o papel de atores terceiros na gestão de crises internacionais. Nesse contexto, a atuação da Turquia no primeiro ano da guerra destacou-se por sua posição singular entre as partes e pela manutenção ativa de canais diplomáticos. O objetivo central desta monografia é analisar de que modo a mediação turca, entre 2022 e 2023, operou como instrumento de política externa orientado pela busca de autonomia estratégica. Para isso, adota-se uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e estudo de caso, articulada ao arcabouço teórico da mediação internacional, com ênfase na perspectiva instrumentalista. Os resultados indicam que, embora o conflito não apresentasse condições maduras para negociações substantivas, a Turquia alcançou ganhos diplomáticos relevantes, especialmente a liderança na Iniciativa de Grãos do Mar Negro. Conclui-se que a mediação turca funcionou como mecanismo estratégico de afirmação de autonomia e de projeção internacional, em um ambiente global marcado por crescente fragmentação.

Palavras-chave: mediação internacional; política externa turca; Rússia–Ucrânia; autonomia estratégica.

ABSTRACT

The Russia–Ukraine conflict (2022–present) has renewed debates on the role of third parties in the management of international crises. In this context, Turkey’s engagement during the first year of the war stood out due to its unique position between the parties and its active maintenance of diplomatic channels. The central objective of this thesis is to examine how Turkish mediation between 2022 and 2023 functioned as a foreign policy instrument driven by the pursuit of strategic autonomy. To this end, the study adopts a qualitative approach based on bibliographic review and a case-study design, grounded in the theoretical framework of international mediation, with particular emphasis on the instrumentalist perspective. The findings indicate that, although the conflict did not present mature conditions for substantive negotiations, Turkey achieved significant diplomatic gains, most notably its leadership in the Black Sea Grain Initiative. The study concludes that Turkish mediation operated as a strategic mechanism for affirming autonomy and enhancing international projection in an increasingly fragmented global environment.

Keywords: international mediation; Turkish foreign policy; Russia–Ukraine; strategic autonomy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
AKP	Partido da Justiça e Desenvolvimento
CEE	Comunidade Econômica Europeia
FAO	Food and Agriculture Organization
HLSC	High-Level Strategic Council
IISD	International Institute for Sustainable Development
IMI	Impasse Mutuamente Insustentável
JCC	Joint Coordination Centre
MILF	Moro Islamic Liberation Front
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PRIOR	Peace Research Institute Oslo
TIKA	Turkish Cooperation and Coordination Agency
UE	União Europeia
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Mapa de divisões administrativas da Turquia.....	27
Figura 2 -	Corredor Marítimo da Iniciativa de Grãos do Mar Negro (2022–2023).....	56

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA MEDIAÇÃO INTERNACIONAL	16
1.1. Conceito e características	16
1.2. Atores e abordagens	20
1.3. Eficácia, impasse e percepção	22
1.4. Motivações e objetivos	23
2. A POLÍTICA EXTERNA DA TURQUIA: BASES E TRANSFORMAÇÕES	27
2.1. As Bases Históricas e o Legado Kemalista: do Império Otomano à Guerra Fria (c. 1923–1990).....	28
2.2. A Transição Pós-Guerra Fria e a Busca por um Novo Papel (c. 1990–2002).....	30
2.3. A Política Externa do AKP (2002–2022): Fases de Transformação	32
2.3.1. Da “Profundidade Estratégica” à Lógica da Interdependência (2002–2010)	32
2.3.2. O Limite da Doutrina Zero Problemas: Da Cooperação à Assertividade (2011–2016).....	35
2.3.3. Autonomia Estratégica, Securitização e a Personalização do Poder (2016–2022).....	38
2.4. Variáveis Sistêmicas e o Papel Mediador da Turquia.....	41
3. A MEDIAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA EXTERNA: O CASO TURQUIA–RÚSSIA–UCRÂNIA (2022)	43
3.1. Contexto e antecedentes do conflito	43
3.2. Estratégias e instrumentos empregados	46
3.2.1. Março de 2022: a entrada de Ancara na mediação	46
3.2.2. Abril de 2022: a reconfiguração do processo e o início da erosão das negociações	51
3.2.3. Maio a julho de 2022: da estagnação diplomática ao redirecionamento para a logística humanitária	54
3.2.4. Agosto e setembro de 2022: Da consolidação logística ao esgotamento da janela diplomática	57
3.2.5. Outubro a dezembro de 2022: Crises de renovação e a sobrevivência do “Processo de Istambul”	59
3.2.6. Janeiro a julho de 2023: a deterioração progressiva do acordo de grãos e o esgotamento da via de mediação turca	62
4. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE MEDIAÇÃO	65
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	75

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, a política externa da Turquia passou por transformações estruturais que ampliaram fundamentalmente sua visibilidade diplomática internacional e seu envolvimento como terceira parte em iniciativas de gestão de conflitos. Embora o país tenha historicamente cultivado uma orientação não intervencionista, baseada no paradigma kemalista¹, o governo do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP), no poder desde 2002, redesenhou o papel internacional da Turquia ao acentuar sua presença em disputas regionais e em negociações multilaterais (Özkeçeci-Taner; Açıkmese, 2023). Nesse processo, como aponta Eralp (2016), a mediação internacional emergiu como uma das ferramentas centrais da atuação externa turca, projetando o país como interlocutor indispensável em crises que envolvem seus entornos estratégicos e além deles.

Como sugere a literatura acadêmica sobre mediação internacional, é possível identificar três conjuntos de variáveis que moldam o comportamento do mediador e condicionam os resultados do processo. No nível sistêmico, fatores como a distribuição de poder, a configuração da ordem internacional, o grau de polarização e as oportunidades abertas pela estrutura global influenciam a margem de manobra dos Estados, criando incentivos ou constrangimentos à atuação mediadora, especialmente de potências médias (Beriker, 2016). No nível do conflito, características como a intensidade da violência, a duração, os custos materiais e humanos, assim como a percepção de um impasse mutuamente doloroso — que sustenta o chamado momento de “amadurecimento” do conflito — delimitam as chances de sucesso das negociações e moldam perspectivas sobre quando a mediação deve ser iniciada (Zartman, 2016; Bercovitch, 2016).

Por último, no nível do ator, destacam-se as variáveis relacionadas às motivações, interesses e objetivos do mediador, que incluem tanto cálculos estratégicos de política externa quanto necessidades de política doméstica, além das percepções que o próprio mediador tem do sistema internacional e de seu papel dentro dele (Touval, 2003). A interação entre esses três níveis permite compreender não apenas quando e como o mediador atua, mas também os mecanismos que estruturam seu envolvimento no processo — dimensão central para interpretar

¹ O paradigma kemalista refere-se ao conjunto de princípios que orientaram a política externa da República da Turquia ao longo do século XX, baseados na visão de modernização estatal de Mustafa Kemal Atatürk e ancorados em uma postura pró-occidental e de cautela regional (Yanık, 2011). Uma explicação detalhada sobre esse paradigma encontra-se na Seção 2.1 deste trabalho.

a atuação de Estados que recorrem à mediação como meio de alcançar objetivos estratégicos mais amplos. É precisamente desse ponto que parte este trabalho.

Assim, a presente pesquisa busca investigar de que maneira a mediação da Turquia no primeiro ano do conflito Rússia–Ucrânia (2022–presente) pode ser compreendida como uma prática instrumental de política externa. Parte-se da hipótese de que os primeiros esforços mobilizados pela Turquia, sob o governo do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP), para mediar o conflito entre Rússia e Ucrânia deflagrado em fevereiro de 2022 constituíram sobretudo um instrumento de política externa voltado à projeção internacional, orientado pela busca de autonomia estratégica ancorada nas percepções turcas sobre o sistema internacional, bem como por necessidades internas de legitimação do governo. Em outras palavras, a mediação é aqui interpretada como uma prática diplomática funcional à agenda nacional e internacional da Turquia, servindo tanto para legitimar o governo do presidente Recep Tayyip Erdogan — no poder há mais de duas décadas — quanto para afirmar a autonomia do país em uma ordem pós-unipolar marcada pela fragmentação do poder e pela competição entre grandes potências.

Diante dessa hipótese, este estudo adota como referencial teórico a tradição empírico-analítica da mediação, que a concebe como um processo de barganha não vinculante e não coercitivo de gestão de conflitos, no qual um ator externo intervém de modo a alterar percepções, expectativas ou comportamentos das partes (Bercovitch, 2016). Em complemento, incorpora-se a perspectiva instrumental de Touval (2003), segundo a qual a mediação internacional deve ser entendida como um recurso estratégico utilizado pelos Estados para perseguir objetivos políticos, reforçar sua posição no sistema internacional e ampliar sua capacidade de influência. Essa leitura permite compreender o papel da Turquia não apenas como um facilitador neutro externo ao conflito, mas como um Estado que emprega a mediação para moldar sua identidade internacional e negociar sua relevância em uma ordem global em transformação.

A escolha do conflito entre Rússia e Ucrânia (2022–presente) como estudo de caso se justifica tanto por sua relevância empírica quanto por seu potencial analítico. Do ponto de vista empírico, a mediação exercida pela Turquia no conflito Rússia–Ucrânia constitui um dos episódios contemporâneos mais relevantes de mediação em tempo real, envolvendo atores com profundas assimetrias de poder, interesses geoestratégicos sensíveis e repercussões globais. Do ponto de vista teórico, o caso permite testar de maneira direta a hipótese central deste trabalho: a de que, seguindo a perspectiva de Touval (2003), a mediação praticada pela Turquia durante o conflito não deve ser interpretada meramente como um esforço normativo pela resolução

pacífica da disputa, mas sim como uma extensão da política externa turca, orientada por cálculos estratégicos, necessidades domésticas e uma leitura pragmática da ordem internacional pós-unipolar. O caso oferece, assim, um terreno privilegiado para investigar como potências médias mobilizam instrumentos diplomáticos para se posicionar na ordem internacional vigente, ao mesmo tempo em que perseguem, através do próprio mecanismo de mediação, objetivos mais amplos de política externa e interna.

No plano metodológico, a presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa exploratória baseada em fontes secundárias oficiais, acadêmicas e jornalísticas, tais como documentos governamentais, pronunciamentos de personalidades políticas envolvidas no caso, relatórios institucionais, análises de *think tanks*, reportagens de veículos de mídia reconhecidos, artigos científicos e literatura especializada. Diante das limitações de acesso a documentos internos e registros confidenciais, inerentes a negociações em curso, a pesquisa adota uma estratégia de *process tracing* orientada à inferência descritiva (Collier, 2011), reconstruindo cronologicamente os principais momentos da atuação turca a partir de múltiplas fontes secundárias consistentes e confiáveis. Essa abordagem permite rastrear como variáveis no nível do sistema, do conflito e do ator influenciaram o comportamento de Ancara e moldaram suas escolhas diplomáticas. A indisponibilidade de materiais primários — como transcrições integrais das negociações ou registros internos das delegações — não inviabiliza o estudo, dado que, conforme sugere Butler (2024), é possível inferir com consistência analítica a motivação do mediador a partir de descrições detalhadas do processo e de evidências secundárias suficientes e representativas.

Ao analisar a atuação da Turquia no conflito Rússia–Ucrânia de março de 2022 a julho 2023 — desde os primeiros esforços de aproximação das partes até o enfraquecimento da via diplomática — este trabalho tem como intuito principal compreender de que maneira a mediação turca se materializa como uma estratégia de política externa no contexto do conflito. Para alcançar esse propósito, a pesquisa busca identificar as variáveis no nível do sistema, do conflito e do ator que influenciaram o desempenho da mediação turca, examinar como esses elementos moldaram as iniciativas empreendidas por Ancara ao longo do primeiro ano do conflito e avaliar em que medida esforços diplomáticos contribuíram para reposicionar a Turquia como um ator relevante em uma ordem internacional marcada pela contestação e pela crescente competição entre blocos de poder polarizados.

Para alcançar esses objetivos, a presente monografia organiza-se em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta o enquadramento teórico da mediação internacional, discutindo seus principais conceitos,

características e tradições analíticas, com destaque para as contribuições de Bercovitch (2016), Zartman (2016) e Touval (2003). O capítulo dois examina a evolução histórica da política externa turca, recuperando as bases identitárias e estratégicas que moldaram a atuação do país desde a fundação da República até o governo do AKP, com ênfase na construção da autonomia estratégica e nas transformações produzidas pelo novo ambiente internacional. O capítulo terceiro desenvolve o estudo de caso, reconstruindo de forma processual e analítica o envolvimento da Turquia nos esforços de mediação ao longo do primeiro ano do conflito Rússia–Ucrânia (2022–2023), incluindo as iniciativas diplomáticas iniciais, as negociações de Antália e Istambul e a posterior Iniciativa de Grãos. Por fim, o último capítulo apresenta a discussão dos resultados, avaliando como os fatores analisados se articulam para explicar o desempenho da mediação turca.

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA MEDIAÇÃO INTERNACIONAL

1.1. Conceito e características

Historicamente, não apenas indivíduos, grupos e comunidades, mas também os Estados têm buscado maneiras alternativas de lidar com conflitos sem recorrer ao uso aparentemente inevitável da força. No cenário internacional contemporâneo, onde não existe uma autoridade central institucionalizada que regule os comportamentos estatais ou um conjunto de regras universalmente aceito, o poder encontra-se difundido entre múltiplas unidades soberanas preocupadas em assegurar sua própria sobrevivência. Somado a isso, como a capacidade militar dos Estados tem se tornado gradativamente mais destrutiva e sofisticada, o uso da força mostra-se cada vez mais oneroso, de modo que diversos acadêmicos e formuladores de políticas têm se voltado para o estudo e a prática da resolução pacífica de conflitos (Bercovitch, 1991).

Ainda que o exercício da mediação seja anterior à própria formação do Estado — sendo utilizado já na Mesopotâmia há cerca de quatro mil anos —, apenas nas últimas décadas ele se consolidou como um método difundido de resolução de disputas. A sistematização de seu estudo ocorreu sobretudo a partir do final da década de 1950, impulsionada pelo reconhecimento dos efeitos catastróficos das duas guerras mundiais, que evidenciaram os limites das abordagens tradicionais baseadas exclusivamente na dissuasão e no uso da força. Esse processo resultou no desenvolvimento de duas áreas acadêmicas principais voltadas ao estudo e à gestão das disputas internacionais: o campo de Estudos para a Paz, inaugurado por Johan Galtung a partir da criação do *Peace Research Institute Oslo* (PRIO) em 1959, e o campo da Resolução de Conflitos, marcado pela criação do periódico *Journal of Conflict Resolution* em 1957 (Herz; Siman; Drumond, 2016). Nesse contexto, a resolução de conflitos passou a ser compreendida como um conjunto de ações, formais ou informais, empregadas pelas partes conflitantes ou por terceiros, com o propósito de reduzir a violência e promover o entendimento mútuo acerca dos principais impasses do conflito (Bercovitch; Jackson, 2009).

Institucionalmente, embora a Carta das Nações Unidas já previsse, em seu artigo 33 do Capítulo VI, que os Estados-membros solucionassem suas controvérsias por meios pacíficos — como a negociação, a mediação, a conciliação e a arbitragem (Organização das Nações Unidas, 1945) —, foi somente no início da década de 1980 que a Assembleia Geral aprovou o primeiro marco normativo voltado à consolidação do arcabouço jurídico internacional sobre o tema, com a adoção da Declaração de Manila sobre a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais (Organização das Nações Unidas, 1982). Publicado dez anos mais tarde, o Manual das Nações

Unidas sobre a Solução Pacífica de Controvérsias entre Estados ampliou a compreensão sobre a mediação em conflitos interestatais e permanece como referência central no tema no campo institucional (Organização das Nações Unidas, 1992).

No âmbito das relações entre os Estados, foi criado, no ano de 2010, o Grupo de Amigos da Mediação, iniciativa lançada sob a estrutura das Nações Unidas e sob liderança da Turquia e da Finlândia, com o objetivo de promover o uso da mediação na prevenção e na solução de conflitos, utilizando a organização como plataforma para a elaboração de diretrizes formais sobre práticas mediadoras. Um ano mais tarde, em 2011, o grupo apresentou o projeto que deu origem à resolução da Assembleia Geral que sublinhava a importância da mediação como um instrumento eficaz para a prevenção e solução pacífica de conflitos, que já era prevista na Carta das Nações Unidas (Herz; Siman; Drumond, 2016).

Em 2012 foi lançado, com base na resolução, o Guia das Nações Unidas para a Mediação Eficaz, estabelecendo oito fundamentos principais para a condução da prática mediadora: a preparação e a imparcialidade do mediador; o consentimento das partes do conflito e a inclusão de suas visões e necessidades no processo e no resultado dos esforços de mediação; a apropriação nacional, entendida como o compromisso social das partes conflitantes com o processo e com os acordos gerados pela mediação; a consistência com o direito internacional e seus marcos normativos; a coerência e a coordenação entre abordagens acordadas, além da complementaridade das vantagens comparativas dos atores mediadores; e, por fim, a produção de acordos de paz de qualidade (Organização das Nações Unidas, 2012).

Contudo, apesar de todos os esforços acadêmicos, institucionais e interestatais voltados à sistematização da mediação internacional, por muitos anos seu estudo foi marcado por imprecisões conceituais e pela escassez de evidências empíricas robustas. Como apontam Herz, Siman e Drumond (2016), tanto praticantes quanto pesquisadores consideravam difícil identificar padrões consistentes de comportamento entre as diversas modalidades de mediação, o que tornava praticamente impossível formular generalizações. Como consequência, a literatura sobre mediação internacional é marcada por uma diversidade conceitual e normativa, que reflete tanto a multiplicidade de contextos em que a prática é empregada quanto as diferentes perspectivas teóricas que buscam explicá-la.

De acordo com Greig e Diehl (2012), o elemento distintivo da mediação é a participação de uma terceira parte nas negociações, com a intenção, ao menos parcial, de facilitar a construção de um acordo entre os envolvidos. De modo semelhante, como destaca Bercovitch (2016, p. 35), “as abordagens tradicionais de mediação presumem que as partes do conflito e o mediador compartilham um forte motivo para iniciar a mediação: o desejo de reduzir, arrefecer

ou resolver o conflito”. Assim, apesar da variedade de definições observada na literatura, é possível identificar alguns elementos centrais comuns a elas.

Enquanto algumas definições destacam a intenção do mediador, outras enfatizam o processo por meio do qual ele influencia o conflito. Nesse sentido, a mediação pode ser compreendida como “uma forma de negociação em que um terceiro auxilia as partes a encontrar uma solução que elas próprias não conseguem encontrar sozinhas” (Zartman, 2007, p. 155, tradução própria). Nesse sentido, as mudanças que o mediador introduz na relação entre as partes constituem um componente importante da mediação (Greig; Diehl, 2012).

Greig e Diehl (2012) destacam que, embora algumas definições incorporem a neutralidade como elemento-chave — entendida como a ausência de interesses pessoais ou nacionais significativos em relação aos efeitos de um possível acordo —, ela deve ser vista mais como uma variável capaz de potencializar o sucesso da mediação do que como parte central de sua definição, uma vez que, no sistema internacional contemporâneo, nem sempre é possível contar com a ausência de interesses dos atores, especialmente no caso dos Estados.

Nesse contexto, considerando a variedade conceitual do termo, a forma mais prática de definir a mediação é relacionando-a à sua estratégia correlata: a negociação. Assim, conforme Bercovitch (2016), a mediação pode ser compreendida como a continuação da negociação por outros meios, sendo parte integrante do processo de barganha não vinculante que caracteriza a negociação, mas distinguindo-se desta por uma série de aspectos. Enquanto a negociação consiste no diálogo direto entre as partes, a mediação se distingue por envolver um processo de negociação assistida por uma terceira parte, que recebe a aceitação dos atores para atuar como intermediária nas negociações, formando, assim, uma estrutura triangular de relações de barganha (Touval; Zartman, 1985b). Nessa definição, outro elemento central se destaca, também ressaltado por Greig e Diehl (2012): o caráter voluntário da prática mediadora, segundo o qual o mediador deve se oferecer ou ser convidado para conduzir o processo, e as partes em conflito precisam aceitar, de forma igualmente voluntária, sua participação.

Desse modo, a mediação também difere dos procedimentos jurídico-normativos de resolução pacífica de disputas, como a adjudicação e arbitragem, uma vez que estes, embora envolvam a atuação de um terceiro, implicam na aceitação, pelas partes, de uma decisão proferida explicitamente, enquanto a mediação, por outro lado, não faz uso de medidas judiciais nem coercitivas (Bercovitch, 1991). Nesse sentido, como sintetizam Touval e Zartman (1985a), a mediação difere de outras formas de intervenção de terceiros porque não se baseia no uso da força nem tem como objetivo favorecer uma das partes, mas sim facilitar a comunicação entre os adversários e promover mudanças em suas percepções e atitudes. Essencialmente, a medição

constitui-se como “um processo político, sem o compromisso prévio das partes em acatar as propostas do mediador” (Touval; Zartman, 1985a, p.32).

Apesar do amplo escopo de definições observado até aqui, Bercovitch (2016) propõe uma conceituação sistematizada que abarca o dinamismo da prática mediadora. Conforme o autor:

[...] a mediação é aqui definida como um processo de gestão de conflitos, relacionado com (porém distinto de) as negociações entre as partes; na mediação, os envolvidos no conflito buscam o auxílio, ou aceitam uma oferta de auxílio, de um agente externo (seja um indivíduo, uma organização, um grupo ou um Estado) para mudar suas percepções ou seu comportamento, e para fazê-lo sem recorrer ao uso da força ou sem invocar a autoridade legal (Bercovitch, 2016, p. 32).

A partir dessa definição, Bercovitch (2016) identifica sete características centrais da mediação: (I) sua configuração como uma extensão da resolução pacífica de conflitos; (II) o envolvimento de um agente externo — que pode ser uma organização, um grupo ou mesmo um indivíduo — em um conflito entre dois ou mais atores; (III) seu caráter não coercitivo, não violento e não vinculante; (IV) a intenção do mediador de influenciar o conflito de alguma forma, valendo-se de recursos estruturais ou pessoais; (V) a existência de uma estrutura de incentivos própria do mediador, que carrega consigo ideias, conhecimentos, recursos e interesses, sejam próprios ou da organização que representa; (VI) seu caráter voluntário, que permite às partes manterem o controle sobre o resultado; e (VII) sua atuação, em geral, em bases *ad hoc*.

Em síntese, a mediação internacional constitui um processo dinâmico e multifacetado de resolução pacífica de conflitos, caracterizado pela participação de uma terceira parte – seja ela neutra ou não – interessada em influenciar de alguma forma o curso das negociações. As definições aqui analisadas permitem compreender a mediação como um instrumento essencialmente político e não coercitivo, fundamentado na voluntariedade das partes e na atuação flexível do mediador. Tais características conferem à mediação uma capacidade singular de adaptação a diferentes contextos, tornando-a um dos mecanismos mais versáteis de resolução de disputas no sistema internacional contemporâneo. Essa versatilidade, por sua vez, abre espaço para a análise dos diferentes papéis que os diversos atores podem assumir dentro da mediação.

1.2. Atores e abordagens

Conforme Bercovitch (1991), diferentes tipos de atores podem exercer o papel de mediadores em conflitos internacionais. Como sintetizam Greig e Diehl (2012), a mediação pode ser conduzida por indivíduos, Estados, instituições regionais ou internacionais e organizações não governamentais (ONGs). Entre esses atores, os Estados — especialmente as grandes potências — figuram como os mediadores mais recorrentes, em razão de sua posição de destaque e de sua capacidade de influência no sistema internacional. Ademais, Kriesberg (2016) distingue entre mediadores propriamente ditos — pessoas ou grupos formalmente designados para desempenhar essa função — e “quase-mediadores”, que executam parcialmente tarefas mediadoras sem assumir o papel de forma oficial.

Entre as múltiplas funções que podem ser desempenhadas por um mediador, Kriesberg (2016) associa práticas específicas às diferentes etapas do processo de mediação. No estágio preparatório, o autor destaca que a identificação das partes dispostas a negociar, a seleção dos temas a serem abordados e a definição do formato das negociações devem ser adequadas ao contexto do conflito, uma vez que escolhas inadequadas nesse momento podem comprometer todo o processo subsequente. Na fase inicial, a mediação consiste essencialmente em estabelecer canais de comunicação entre as partes, incentivando o diálogo por meio da transmissão de posições e expectativas.

Já na etapa de negociação, o mediador deve assegurar que os termos do acordo sejam aceitáveis para ambos os lados, além de gerenciar as relações com atores que, embora não diretamente envolvidos nas conversações, possuem capacidade de influenciar seu desfecho. Ademais, como observa o Kriesberg (2016), mediadores que dispõem de maior poder político ou de recursos materiais podem recorrer a instrumentos de incentivo ou coerção — seja aumentando os custos da não cooperação, seja oferecendo benefícios estratégicos — para induzir as partes a alcançar um consenso. Assim, torna-se evidente que o papel do mediador varia conforme o contexto e o grau de envolvimento no processo de mediação, bem como em função de sua capacidade de influenciar ou até mesmo coagir as partes.

Dentro da ampla literatura sobre as estratégias de mediação, a tipologia desenvolvida por Touval e Zartman (1985b) é apontada por Bercovitch (2016) como a mais pertinente para o campo da mediação internacional. Segundo os autores, o mediador dispõe essencialmente de três métodos principais — comunicação, formulação e manipulação — que estão presentes, em maior ou menor grau, em qualquer processo de mediação, variando conforme as

particularidades de cada caso. Saber qual delas enfatizar, segundo os autores, é o requisito fundamental para o sucesso da mediação.

De modo semelhante, Fisher (2007) identifica, em ordem crescente de envolvimento, diferentes níveis de intervenção da terceira parte — conciliação, consulta, mediação pura e mediação de poder —, que conforme Greig e Diehl (2012), correspondem a diferentes modalidades de mediação. Na conciliação — nível mais baixo de engajamento, que Touval e Zartman (1985b) compreendem como “comunicação” —, a terceira parte foca em fornecer um elo comunicativo informal entre as partes conflitantes, com o propósito de incentivar o diálogo entre elas. Nesse sentido, o mediador atua principalmente por meio da oferta de bons ofícios, restringindo-se a organizar os encontros, definindo quando e onde as conversas irão acontecer, de modo a facilitar a comunicação entre os atores, mas sem interferir no conteúdo das discussões. O conciliador, portanto, mantém uma postura essencialmente facilitadora, não participando diretamente na formulação de possíveis soluções para o conflito (Greig; Diehl, 2012; Fisher, 2007).

Enquanto isso, a consulta e a mediação pura requerem um grau mais intenso de envolvimento do mediador. Na consulta, a terceira parte atua de modo a facilitar a resolução de problemas não apenas por meio da comunicação, mas também da análise das questões em disputa, empregando suas habilidades pessoais e conhecimentos como ferramentas de parecer a serviço das partes. Já na mediação pura, o objetivo do mediador é estimular um acordo utilizando não apenas da argumentação, mas também controlando o fluxo de informações e formulando possíveis termos de acordo, recorrendo à recursos como a persuasão e a sugestão de soluções alternativas (Greig; Diehl, 2012; Fisher, 2007). De modo geral, essas estratégias podem ser associadas, em nível conceitual, à estratégia de formulação descrita por Touval e Zartman (1985b).

Já a mediação de poder — que Touval e Zartman (1985b) entendem por “manipulação” — vai além da simples orientação sobre os melhores caminhos para a resolução do conflito. Nessa modalidade, o mediador utiliza ativamente seus recursos e influência para obter a aceitação das partes, podendo recorrer a incentivos, como a oferta de ajuda externa, ou a punições, como sanções econômicas e, em certos casos, investidas militares, com o objetivo de induzir um acordo. Além disso, essa forma de mediação pode envolver a atuação da terceira parte como fiscalizadora e garantidora do cumprimento do acordo, a fim de assegurar sua implementação (Greig; Diehl, 2012; Fisher, 2007).

Embora algumas funções da mediação estejam previstas pelo direito internacional, como observa Kriesberg (2016), a maioria delas não é altamente institucionalizada. Isso faz

com que o sucesso da mediação dependa não apenas da escolha adequada das estratégias, mas também da capacidade do mediador de adaptar sua atuação ao estágio e ao contexto específicos do conflito. Nesse sentido, Bercovitch (1991) destaca que o papel do mediador e as estratégias por ele empregadas são moldados pelas circunstâncias particulares de cada caso. Assim, infere-se que não existe um conjunto fixo de funções ou métodos que possa ser automaticamente aplicado a diferentes casos, uma vez que a realidade internacional se mostra mais complexa do que sugerem as abordagens prescritivas. Para que a mediação seja eficaz, portanto, é fundamental que as estratégias adotadas estejam alinhadas aos atores envolvidos e à natureza de suas relações. Conforme sintetiza Bercovitch (2016):

Como um instrumento da diplomacia e da política externa, a mediação se tornou uma prática quase tão comum quanto os próprios conflitos. Ela é levada a cabo diariamente por atores tão diversos como indivíduos, representantes de governos, líderes religiosos, organizações regionais, não governamentais e internacionais, grupos ad hoc, ou estados de todos os tamanhos. Cada mediador participa desse processo trazendo consigo seus próprios interesses, percepções e recursos. Esses atores podem adotar comportamentos que variam do mais passivo, via facilitação, ao mais ativo. A forma e o conteúdo da mediação internacional são determinados pelos contextos do sistema internacional e do conflito em si, pelas questões em jogo, pelas partes envolvidas e pela identidade do mediador. A importância dessa influência recíproca não deve ser subestimada (Bercovitch, 2016, p. 35).

1.3. Eficácia, impasse e percepção

Como sintetiza Zartman (2016), existem essencialmente duas abordagens principais para o estudo da eficácia da mediação. A primeira, de caráter mais tradicional, entende que a resolução de um conflito depende sobretudo do conteúdo das propostas apresentadas — isto é, a solução é alcançada quando as partes chegam a um acordo mutuamente aceitável. Já a segunda abordagem enfatiza a importância do momento adequado para iniciar a mediação, defendendo que soluções substantivas só se tornam eficazes quando negociadas em um estágio de maturidade suficiente do conflito — o que fundamenta a chamada “teoria do amadurecimento do conflito” — baseado na percepção de um impasse mutuamente insustentável (IMI), frequentemente associado a uma catástrofe passada, iminente ou recentemente evitada.

Dentro da primeira abordagem, grande parte da literatura privilegia a existência de acordos formais como principal indicador de êxito. Nesse sentido, autores como Diehl e Druckman (2010, apud Greig; Diehl, 2012) consideram que um acordo mediado representa um sinal objetivo de progresso nas relações entre as partes. No entanto, como tais acordos nem sempre se mostram duradouros ou eficazes em promover mudanças comportamentais, outros autores defendem que o sucesso da mediação deve ser avaliado também pelas transformações

ocorridas ao longo do processo, e não apenas por seus resultados imediatos (Greig; Diehl, 2012).

Inserido na segunda abordagem, Bercovitch (2016) argumenta que a mediação tende a ser mais eficaz quando empregada após a falha dos esforços diretos das partes — geralmente na metade do ciclo de vida do conflito. Nesse contexto, o autor sustenta que a estagnação das tentativas de gestão da disputa, somada ao aumento dos custos humanos e econômicos, constitui o critério mais relevante para a decisão de iniciar um processo de mediação. Em outras palavras, a mediação é mais eficaz se empregada quando o custo de continuar o conflito se torna mais alto para as partes do que o de negociar uma saída.

De acordo com Zartman (2016), para que um conflito seja considerado maduro, é necessário que as partes envolvidas percebam a existência de um impasse doloroso para ambos os lados e sem saídas unilaterais viáveis, o que as leva a buscar alternativas menos custosas, bem como reconheçam a possibilidade de uma “saída negociada” (*way out*), isto é, uma solução alcançável por meio do diálogo. Nesse sentido, o amadurecimento constitui uma condição necessária, mas não suficiente, para o início das negociações, pois depende não apenas da existência de um impasse, mas também de sua percepção subjetiva pelas partes. Ademais, como destaca Zartman, o impasse não precisa ser necessariamente real em termos materiais, mas percebido como tal pelos atores em disputa. Essa percepção pode, inclusive, ser induzida pelo mediador, ao levar as partes a acreditarem que se encontram em uma situação de bloqueio, mas ainda diante de uma saída passível de negociação. Desse modo, infere-se que o “momento de amadurecimento”, tal como descrito por autores como Zartman (2016) e Bercovitch (2016), é menos uma realidade objetiva e mensurável do conflito e mais uma construção psicológica e política, moldada pelas percepções, interações e expectativas das partes envolvidas, bem como pela disposição destas a dialogar na mesa de negociações.

1.4. Motivações e objetivos

Embora o conceito de maturidade tenha sido alvo de críticas e reformulações ao longo dos anos, ele permanece relevante como uma das principais referências analíticas para compreender as condições de oportunidade para um acordo. No entanto, ainda que a resolução do conflito constitua, em última instância, o resultado mais desejável para o mediador, grande parte da literatura tende a negligenciar que este nem sempre ingressa em um conflito com o único propósito de encerrá-lo.

Como destaca Akpınar (2015), quando desempenhada por um Estado, a mediação frequentemente ultrapassa o domínio técnico ou normativo da resolução pacífica de conflitos, assumindo contornos estratégicos e instrumentais. Nesses casos, a mediação se converte também em uma ferramenta de política externa, uma vez que os governos raramente se dispõem a intervir em disputas internacionais sem que tal envolvimento atenda, direta ou indiretamente, a seus próprios interesses.

Nesse contexto, Touval (2003) é um dos principais autores a propor que a mediação de conflitos internacionais seja integrada ao estudo mais amplo da política internacional, em vez de tratada como uma atividade meramente técnica, influenciada pela política, mas não parte dela. Para o autor, é preciso compreender a mediação como elemento da política externa, isto é, constitutiva do comportamento estratégico dos Estados, que é motivado por cálculos conscientes de vantagens.

Essa abordagem contrasta com a literatura prescritiva predominante, que se concentra em identificar as melhores técnicas e o melhor momento para induzir as partes conflitantes a cooperar. Nesse sentido, a teoria da mediação não deve apenas prescrever métodos eficazes para a redução das hostilidades ou inferir o melhor momento para que se iniciem as negociações, mas também considerar as motivações políticas e estratégicas que levam os Estados a se engajarem em processos de mediação. Em outras palavras, é insuficiente avaliar se a mediação auxiliou na redução do conflito ou se foi empregada no momento mais adequado; é necessário questionar se ela contribuiu para os objetivos mais amplos de política externa que motivaram sua realização em primeiro lugar. Como aponta Touval (2003):

Em vez de restringir a análise a como o mediador influencia a relação entre os disputantes, trata-se de compreender como os objetivos e estratégias dos Estados os levam a mediar um conflito. A mediação é entendida, nesse caso, como derivada das percepções que o mediador tem do sistema internacional, de suas necessidades internas e de seus objetivos e estratégias de política externa. Essa perspectiva considera a mediação como parte integrante da política interna e externa, e não como uma atividade separada que ocorre “no contexto” da política internacional (Touval, 2003, p. 92, tradução própria).

Nesse sentido, Touval (2003) propõe uma abordagem essencialmente política da mediação, na qual a prática mediadora é concebida como uma extensão das preocupações domésticas e internacionais dos Estados. Assim, a mediação não decorre apenas de um desejo altruísta de encerrar o conflito, mas reflete também as necessidades internas do Estado mediador, bem como suas percepções acerca do sistema internacional e seus objetivos estratégicos de política externa. A resolução do conflito, portanto, deixa de ser um fim em si

mesma e passa a constituir um instrumento de alcance de metas mais amplas, o que insere a mediação no cálculo político e estratégico das relações internacionais.

Assim, entende-se que as motivações e comportamentos dos mediadores estatais não podem ser compreendidos de forma isolada das dinâmicas de sua política interna e externa. As decisões sobre quando, como e com que objetivos um Estado se envolve em um processo de mediação são condicionadas por fatores que frequentemente extrapolam o conflito em si, refletindo interesses e prioridades estratégicas mais amplas. Nessa perspectiva, a mediação é simultaneamente uma ferramenta de política externa e um instrumento de política doméstica, de modo que a eficácia da mediação em resolver o conflito tende a ser um objetivo secundário, subordinado às metas políticas que motivam o envolvimento do mediador. Nas palavras de Touval (2003):

Assim, não basta avaliar os resultados da mediação apenas em termos de sua contribuição para o acordo em uma disputa. É necessário considerar também sua contribuição para o alcance dos objetivos primários que motivaram a mediação desde o início. Esses objetivos podem incluir, por exemplo, a promoção do consenso doméstico em torno da política externa, a expansão da influência geopolítica do mediador e o fortalecimento da ordem mundial (Touval, 2003, p. 95, tradução própria).

Nesse sentido, a mediação não deve ser entendida apenas como instrumento de promoção da paz já que, frequentemente, ela é empregada como um meio para atingir objetivos paralelos, como a projeção da imagem internacional do mediador, o fortalecimento de sua legitimidade interna, a expansão de sua influência regional ou até mesmo a consolidação de uma ordem internacional que o favoreça. Essa perspectiva abre espaço para uma leitura instrumental e pragmática da mediação, na qual o Estado atua não apenas como facilitador neutro, mas como ator interessado — o que se observa em múltiplos contextos contemporâneos.

Desse modo, avaliar a eficácia da mediação apenas com base na redução da violência, na estabilidade dos acordos alcançados ou na escolha do momento adequado revela-se insuficiente. Ao reconhecer o caráter político e estratégico da mediação, essa leitura permite articular a prática mediadora a uma lógica mais ampla de gestão de imagem, influência e poder no sistema internacional. Tal abordagem é especialmente frutífera para compreender casos em que a incidência da mediação está intimamente ligada à autoimagem e às ambições geopolíticas de um Estado, e ajuda a explicar a recorrência de esforços de mediação por parte de atores improváveis, como a Turquia.

Ademais, especialmente nos contextos em que o mediador opta por atuar independentemente do momento considerado mais “adequado” para o sucesso da mediação,

torna-se essencial compreender a mediação não apenas a partir de seus resultados, mas também em função dos contextos, motivações e processos que a estruturam. Diante disso, a mediação deve ser compreendida como um instrumento cuja natureza varia conforme o cenário mais amplo e as intenções do mediador, concepção que permite avaliar os casos em que o Estado atua simultaneamente como mediador e parte interessada.

Não obstante, ainda que Touval (2003) reconheça as limitações da abordagem prescritiva — cuja indeterminação conceitual permite múltiplas interpretações e racionalizações —, o autor observa que ela não deve ser completamente descartada. Embora não ofereça um quadro teórico capaz de explicar de forma sistemática o comportamento dos mediadores, essa perspectiva pode funcionar como um referencial analítico útil, ao permitir a identificação de padrões, escolhas e estratégias recorrentes nos processos de mediação. Assim, entende-se que as teorias prescritivas, apesar de seu caráter normativo, podem contribuir para compreender e avaliar o modo como os mediadores conduzem suas ações e as justificam.

Em síntese, a análise dos fundamentos teóricos da mediação internacional evidencia que esta se constitui como um processo político multifacetado, condicionado por variáveis sistêmicas, dinâmicas do conflito e, sobretudo, pelas motivações e interesses do mediador. A partir da literatura analisada, mostrou-se que a mediação vai muito além de um procedimento técnico de resolução pacífica de disputas: ela é estruturada por percepções, estratégias, recursos e objetivos que variam conforme o ator envolvido e o contexto em que se insere. Entende-se, portanto, que a eficácia e o sentido político da mediação só podem ser plenamente compreendidos quando situados nas relações mais amplas entre política interna, política externa e estrutura internacional. Essa perspectiva é fundamental para analisar casos em que Estados empregam a mediação não apenas para reduzir hostilidades, mas também para projetar influência, moldar identidades e reforçar legitimidades domésticas. É a partir desse arcabouço teórico — que entende a mediação como instrumento estratégico — que o capítulo seguinte examina a evolução da política externa da Turquia, estabelecendo as condições normativas, históricas e estratégicas que moldaram seu comportamento mediador durante o primeiro ano de conflito Rússia–Ucrânia.

2. A POLÍTICA EXTERNA DA TURQUIA: BASES E TRANSFORMAÇÕES

Devido à sua localização estratégica e ao seu excepcionalismo histórico-geográfico, a Turquia frequentemente é descrita como uma ponte entre o Oriente e o Ocidente. Situada na encruzilhada entre o sudeste da Europa e o sudoeste da Ásia, com a maior parte de seu território na península da Anatólia e uma pequena parte na Trácia Oriental, a República Turca faz fronteira com a Bulgária e a Grécia a noroeste e oeste, respectivamente, com a Geórgia, a Armênia e o Azerbaijão a nordeste, com o Irã a leste, e com o Iraque e a Síria a sudeste, totalizando oito fronteiras ao redor de seu território, como se observa na figura 1.

Figura 1 - Mapa de divisões administrativas da Turquia



Fonte: United States Central Intelligence Agency, 2006.

Essa posição transcontinental e multi fronteiriça confere à Turquia um caráter ambivalente: ao mesmo tempo em que funciona como ponto de encontro entre civilizações, regiões e rotas comerciais, também se configura como espaço de tensão geopolítica. Em determinados contextos, o país é percebido sobretudo como uma zona de amortecimento, encarregada de conter o transbordamento dos problemas de sua vizinhança imediata — Oriente Médio, Cáucaso e Balcãs — para a Europa; em outros, o país se coloca ativamente como um contraponto à influência ocidental na dinâmica política do Oriente Médio. Nesse sentido, como observa Hale (2013), a política externa turca tem sido historicamente moldada por sua condição de potência média intercontinental, cuja relevância deriva tanto de sua posição geoestratégica

singular — controlando os estreitos de Bósforo e de Dardanelos — quanto de sua capacidade de articular simultaneamente interesses regionais e globais em favor de seus próprios objetivos.

Dessa forma, o presente capítulo tem como intuito analisar as bases históricas e as principais transformações da política externa turca, desde sua fundação como República até o período contemporâneo, marcado pela ascensão do governo do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) ao poder em 2002. Por meio de revisão bibliográfica, busca-se demonstrar como mudanças de ordem nos níveis doméstico, regional e internacional ampliaram a margem de manobra da Turquia para se projetar como ator mediador relevante.

2.1. As Bases Históricas e o Legado Kemalista: do Império Otomano à Guerra Fria (c. 1923–1990)

Desde sua fundação como República em 1923 sobre as ruínas do Império Otomano, a política externa da Turquia moderna foi profundamente influenciada pelas experiências de seu antecessor, cuja derrota na Primeira Guerra Mundial redefiniu os limites territoriais, as orientações diplomáticas e as percepções de segurança do novo Estado. Após o movimento de resistência nacional liderado por Mustafa Kemal Atatürk conduzir à proclamação da República da Turquia, empreendeu-se um amplo projeto de transformação política e social voltado à modernização do país e à sua equiparação às potências europeias. Esse processo implicou em um esforço deliberado de rompimento com o legado islâmico e otomano, diante da promoção do secularismo e da tentativa de construção de uma identidade nacional homogênea, em contraste com o caráter multiétnico e multirreligioso do antigo Império (Hale, 2013).

Desse modo, a política externa da recém-proclamada República pautou-se, em seus primeiros anos, pelo princípio kemalista "Paz em Casa, Paz no Mundo", priorizando a reconstrução interna e o desenvolvimento nacional em detrimento do envolvimento com os antigos territórios otomanos e com o mundo muçulmano. Essa orientação levou a uma postura de distanciamento em relação ao Oriente Médio e de cautela em relação à Europa, refletindo o desejo de consolidar o novo Estado sobre bases recém-adquiridas e garantir sua estabilidade no sistema internacional. Esse isolamento relativo manteve-se mesmo após a morte de Atatürk, em 1938, quando o país optou por permanecer neutro durante a maior parte da Segunda Guerra Mundial (1939–1945), com o objetivo de preservar sua independência e integridade territorial (Hale, 2013; Özkeçeci-Taner; Açıkmese, 2023). Assim, observa-se que, inicialmente, a República turca evitou engajar-seativamente com outras regiões, reflexo da tradição kemalista em sua política externa.

Com o término do conflito e o início da Guerra Fria, a Turquia passou a perceber na União Soviética sua principal ameaça de segurança, o que a impeliu para o bloco ocidental, levando à sua adesão a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1952. Essa nova fase evidenciou uma ruptura significativa em relação ao antigo paradigma não intervencionista e um aprofundamento do compromisso das novas elites políticas turcas com o Ocidente (Hale, 2013; Özkeçeci-Taner; Açıkmese, 2023).

Como demonstra Hale (2013), durante a maior parte do período compreendido pela Guerra Fria, a Turquia manteve seu alinhamento ao bloco ocidental, permitindo a instalação de bases militares e de armas nucleares norte-americanas em seu território. Esse quadro, entretanto, começou a se desfazer nos anos 1980, com o golpe militar que expôs as fragilidades democráticas internas da Turquia e deteriorou as relações com o Conselho da Europa, levando à suspensão parcial do Acordo de Associação com a Comunidade Econômica Europeia (CEE)². A partir de então, as “credenciais ocidentais” do país começaram a ser questionadas, e as instituições europeias passaram a se distanciar de Ancara. Sentindo-se marginalizada, a Turquia voltou-se, pela primeira vez após sua fundação como República, para seus vizinhos do Oriente Médio e do mundo islâmico (Yanık, 2011).

Durante o primeiro governo civil após o golpe militar, as relações com o Conselho da Europa foram normalizadas, e o Acordo de Associação com a Comunidade Econômica Europeia foi reativado em 1988. Contudo, a Turquia continuava enfrentando críticas recorrentes sobre sua situação democrática e o respeito aos direitos humanos, o que dificultava sua plena equiparação aos países europeus. Nesse sentido, a política de reaproximação com os países do Leste foi mantida pelo primeiro-ministro Turgut Özal (Hale, 2013). Nesse período, a política externa turca passou a enfatizar sua função de mediadora entre o Oriente e o Ocidente: enquanto mantinha, diante da Europa, um discurso de pertencimento e modernização, com o objetivo de alcançar a adesão plena ao bloco europeu, Ancara passou a se apresentar ao mundo árabe e islâmico como um ator intermediário — uma ponte cultural e política —, articulando uma percepção de liminaridade que reforçava sua posição singular no sistema internacional (Yanık, 2011).

Desse modo, observa-se que a trajetória da política externa turca foi profundamente moldada pelo processo de formação do Estado nacional e pelas tensões identitárias dele decorrentes. Desde a fundação da República, a política externa tem funcionado como um

² A UE e a Turquia têm em vigor um Acordo de Associação, também conhecido por Acordo de Ancara, que remonta a 1963, criado com o objetivo de reforçar a cooperação econômica e as relações políticas entre a Turquia e o bloco europeu (Conselho Europeu, 2024).

instrumento de afirmação identitária, refletindo os esforços de seus formuladores em definir o lugar da Turquia no mundo. Os fundadores kemalistas acreditavam que uma orientação voltada ao Ocidente garantiria à Turquia moderna um caráter civilizacional “ocidental”, associado ao ideal de modernidade e progresso. Durante a Guerra Fria, essa aspiração materializou-se com a integração do país a instituições multilaterais de segurança, como a OTAN, consolidando a Turquia como membro do bloco ocidental. Por décadas, Ancara buscou preservar essa aliança estratégica, frequentemente em detrimento de um maior envolvimento nos assuntos do Oriente Médio — uma postura que começaria a se modificar a partir do golpe militar de 1980 e se reconfiguraria por completo com o fim da Guerra Fria.

2.2. A Transição Pós-Guerra Fria e a Busca por um Novo Papel (c. 1990–2002)

A dissolução da União Soviética em 1991 marcou um ponto de inflexão na política externa turca. O desaparecimento do inimigo comum que a impeliu ao bloco ocidental levou ao questionamento do papel estratégico da Turquia dentro das alianças euro-atlânticas. Ao mesmo tempo, o novo cenário regional criado pelo desmantelamento do bloco socialista ofereceu a Ancara oportunidades para perseguir uma política externa mais ativa, voltada aos antigos territórios otomanos (Yanık, 2011).

Nesse contexto, a independência das repúblicas turcomanas impulsionou a chamada “descoberta da Eurásia” pela elite política turca (Yanık, 2011, p. 85), acompanhada por um esforço discursivo dos formuladores de política turcos de posicionar o país como o ponto de encontro entre os dois continentes — uma estratégia que buscava reforçar a noção de hibridez geográfica e o caráter central da Turquia nas rotas culturais, políticas e econômicas regionais. Ainda, determinados círculos nacionalistas defenderam o eurasianismo como uma alternativa à orientação pró-Ocidente na política externa, sugerindo que a Turquia deveria reduzir sua dependência em relação à União Europeia — que permanecia relutante em aceitá-la como membro — e fortalecer laços políticos, econômicos e culturais com os países do leste (Yanık, 2011).

Concomitantemente à tentativa de projeção regional, Ancara buscou preservar seus vínculos com o Ocidente, elemento ainda essencial para mitigar desequilíbrios econômicos e evitar o isolamento político. Assim, como observam Özkeçeci-Taner e Açıkmese (2023), a Turquia manteve seus esforços de aproximação com a União Europeia (UE), almejando a adesão plena ao bloco. No entanto, a crescente influência do islamismo político e do nacionalismo curdo reforçou o papel dos militares na política doméstica, o que se mostrava

incompatível com os critérios democráticos exigidos pela UE. As relações bilaterais continuaram deteriorando-se, especialmente após a crise com a Grécia em 1996³ e, de modo mais profundo, com a exclusão da Turquia do processo de candidatura pela Agenda 2000 e pela Cúpula de Luxemburgo de 1997⁴. Somente com o reconhecimento formal da candidatura turca pelo Conselho Europeu, em 1999, houve uma suavização temporária das tensões.

Desse modo, o novo cenário internacional pós-Guerra Fria transformou profundamente as políticas de segurança da Turquia, com a eliminação da ameaça soviética e o reconhecimento da necessidade de uma maior autonomia e diversificação de parcerias, diante dos atritos com o bloco ocidental. Nesse sentido, a política externa turca entrou em um período de reavaliação de sua identidade nacional e de sua posição geopolítica; alguns analistas, a exemplo de Taşpinar (2008), identificam que o início da década de 1990 marcou o princípio de uma orientação "neo-otomanista" na política externa — tendência que se tornaria ainda mais evidente com a ascensão do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) ao poder em 2002.

Segundo Özkeçeci-Taner e Açıkmese (2023), o neo-otomanismo pode ser visto como uma mentalidade política estratégica cujo principal objetivo era substituir o antigo paradigma kemalista que ainda dominava a política externa. Essa ideologia política enfatizava as afinidades culturais, religiosas e históricas da Turquia com as antigas províncias otomanas, de modo a sustentar políticas externas mais proativas e justificar a busca por um papel de liderança na região. Na perspectiva de Yanık (2011), o neo-otomanismo pode ser sintetizado como:

[...] um renovado interesse pelos antigos territórios e povos do Império, incluindo os muçulmanos que dele fizeram parte, que surgiu com o fim da Guerra Fria e ajudou os turcos a se perceberem novamente no centro de um mundo que se reorganizava ao seu redor, em vez de na periferia de um mundo europeu (Fuller 1992, p. 13, apud Yanık, 2011, p. 84, tradução própria).

Para Taşpinar (2008), longe de representar uma política neoimperialista, o neo-otomanismo expressava sobretudo uma tentativa de projetar o “soft power” turco, buscando projeção regional e reconciliação com seu legado imperial e islâmico, apresentando o país como uma ponte entre o Oriente e o Ocidente. No entanto, como observa Yanık (2011), o discurso neo-otomanista se apoia em uma leitura seletiva do passado otomano, na qual as representações

³ Em janeiro de 1996, Grécia e Turquia quase entraram em guerra devido à uma disputa territorial no leste do Mar Egeu (Dinella, 2011).

⁴ A Agenda 2000 da Comissão Europeia, publicada em julho de 1997, reconheceu a elegibilidade da Turquia para uma futura adesão, mas destacou uma série de obstáculos políticos e econômicos que impediam o avanço imediato do processo. Com base nesse relatório, a Cúpula de Luxemburgo de dezembro de 1997 decidiu não conceder à Turquia o status formal de candidata (Park, 2000).

híbridas da história e da geografia turcas fornecem as bases simbólicas e discursivas que permitem às elites políticas reivindicar para a Turquia um papel de potência emergente com uma posição liminar entre civilizações. Assim, mais do que uma simples tentativa de conciliação identitária, esse discurso de exceção também pode ser lido como instrumento de legitimação de uma política externa mais ativa.

2.3. A Política Externa do AKP (2002–2022): Fases de Transformação

2.3.1. Da “Profundidade Estratégica” à Lógica da Interdependência (2002–2010)

Com a ascensão do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) ao poder, em 2002, a política externa turca buscou conciliar as duas “tradições” históricas do país — o kemalismo e o islamismo — com o objetivo de equilibrar os laços com a União Europeia e, ao mesmo tempo, fortalecer a relação com o Oriente Médio (Robins, 2013 apud Nasser; Moraes, 2016). Ao longo de sua história como República, a imagem da Turquia no mundo árabe havia sido moldada por seu secularismo militante, pela ocidentalização excessiva e pela rejeição de sua herança islâmico-otomana sob o prisma do kemalismo. No entanto, especialmente após a chegada do AKP ao governo em 2002, o país passou a trilhar um caminho distinto.

Como observa-se em Nasser e Moraes (2016), a política externa turca passou, nesse período, por uma redefinição de seu papel no Oriente Médio, marcada pelo aumento da atuação do país como mediador em conflitos internacionais, sob a orientação da doutrina dos “Zero Problemas com os Vizinhos”, cujo respaldo teórico pode ser observado nas formulações de Davutoğlu em seu livro “Profundidade Estratégica” (2001), onde o autor identifica a história e a geografia como as duas principais “profundidades estratégicas” do Estado turco. A partir dessas dimensões, Davutoğlu argumenta que a Turquia deveria mobilizar seus recursos históricos e espaciais para projetar-se como um “Estado central” capaz de atuar simultaneamente em múltiplos espaços regionais.

Baseada nessa doutrina, a política externa turca almejava construir redes de interdependência econômica e diplomática com os países anteriormente ignorados pela doutrina kemalista, com o objetivo de ampliar a autonomia nacional através da diversificação de parcerias, projetando o país como um polo de estabilidade em sua vizinhança imediata. Nesse sentido, a Turquia deveria agir como provedora de ordem e segurança regional, relacionando-se pragmaticamente com todos os atores de seu entorno, priorizando a diplomacia na resolução de conflitos e o aprofundamento das relações econômicas como instrumento de criação de

interdependências. Trata-se do programa de política externa responsável por reconfigurar os fundamentos e as diretrizes da projeção internacional da Turquia na primeira década dos anos 2000 (Nasser; Moraes, 2016).

Assim, conforme Altunışık e Martin (2023), a primeira década do AKP foi marcada por um ativismo simultâneo no Ocidente e no Oriente, ancorado na busca pela “europeização” e, ao mesmo tempo, marcado pela aproximação com o mundo muçulmano. Em seus primeiros anos, o partido implementou reformas políticas e jurídicas para avançar nas negociações de adesão à União Europeia, iniciadas em 2005, e empenhou-se em reconstruir os laços com os Estados Unidos. Paralelamente, Ancara iniciou uma reorientação significativa de sua política para o Oriente Médio, simbolizada pela reconciliação com a Síria — outrora inimiga — e pela intensificação das relações com a Arábia Saudita, o Egito, o Líbano e a Jordânia. Essa política traduziu-se na assinatura de acordos de livre comércio, na eliminação de vistos, na criação de conselhos de cooperação de alto nível e em iniciativas conjuntas de mediação entre Síria e Israel, Hamas e Fatah, e Irã e a comunidade internacional.

Yanık (2011) observa que o governo do AKP também retomou o discurso civilizacional que havia emergido na Turquia no início da década de 1990, conferindo-lhe, porém, uma inflexão distinta. Sob o AKP, a noção de “civilização” passou a adquirir um tom mais marcadamente religioso, em contraste com as formulações anteriores, de caráter predominantemente cultural e histórico. Essa reinterpretação, contudo, não eliminou práticas discursivas de hibridização geográfica, como as representações da Turquia como “tanto europeia quanto asiática” ou “no coração da Europa e da Ásia”. Tampouco desapareceu o uso de metáforas espaciais e históricas que sustentam a autopercepção da Turquia como força pacificadora no Oriente Médio, no Cáucaso e nos Balcãs. Essa ênfase na capacidade conciliadora e mediadora da Turquia, sustentada por referências ao seu excepcionalismo histórico-geográfico, levou ao ressurgimento do rótulo do neo-otomanismo mais uma vez, cuja retórica pode ser observada no discurso do então primeiro-ministro Recep Tayyip Erdogan:

Nosso histórico de soluções pacíficas e de eliminação de fontes de conflito que ameaçam a paz internacional será útil na promoção de bens comuns, como a paz e a estabilidade nos Balcãs, no Cáucaso e no Grande Oriente Médio. A Turquia tem grande potencial para servir de ponte entre a Europa e o Oriente Médio e o Extremo Oriente. Compreendo essa situação como uma ponte entre civilizações e culturas, não apenas geograficamente. A Turquia é um país exemplar, capaz de assumir esse papel tanto no Oriente Médio quanto no Extremo Oriente (Erdoğan, 2005, apud Yanık, 2011, p. 86, tradução própria).

Essa formulação demonstra a autopercepção das elites turcas sob o AKP: um Estado mediador entre civilizações, legitimado por sua herança histórica e localização estratégica.

Segundo Davutoğlu (2008), a posição geoestratégica da Turquia conferiria ao país potencial para exercer um papel mais abrangente do que o de mera ponte entre o Ocidente e o Oriente. O autor propunha que o Estado turco se tornasse um “país central”, capaz de atuar de maneira ativa e simultânea em múltiplas regiões, por reunir identidades regionais diversas — tanto europeias quanto orientais. Como sintetiza Taşpinar (2011):

Desde que o AKP chegou ao poder no final de 2002, sua política externa tem sido baseada no que o principal assessor de política externa do primeiro-ministro Recep Tayyip Erdogan — e atual ministro das Relações Exteriores — Ahmet Davutoğlu, denomina “profundidade estratégica”. O argumento central de Davutoğlu é que a Turquia é uma grande potência que negligenciou seus vínculos históricos e suas relações diplomáticas, econômicas e políticas com as regiões vizinhas (Oriente Médio, Norte da África, Balcãs e Eurásia), que remontam ao período otomano (Taşpinar, 2011, p. 1, tradução própria).

Desse modo, o sucesso eleitoral do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) em 2002 representou o início de uma nova era na política externa turca, marcada pela reaproximação com territórios anteriormente ignorados pela doutrina kemalista. No entanto, como observa Oğuzlu (2020), ao mesmo tempo em que se engajava mais ativamente em ambientes não ocidentais, particularmente no Oriente Médio, a Turquia ainda adotava uma postura pró-Ocidente em sua política externa, por razões estratégicas.

Em vista disso, durante a maior parte da primeira década dos anos 2000, a política externa turca — embora cada vez mais assertiva — foi guiada sobretudo pela “lógica da interdependência” (Kutlay; Öniş, 2021), baseada em uma estratégia de integração regional, fortalecimento dos vínculos econômicos e culturais e ampliação da cooperação multilateral. Essa orientação resultou em iniciativas como a assinatura de acordos de livre comércio com diversos países; a abertura das negociações de adesão à União Europeia, em 2005; o reconhecimento das eleições palestinas de 2006 e a tentativa de diálogo com o Hamas; a tentativa de mediação entre Israel e a Síria, em 2008; a participação na resolução de conflitos nos Balcãs; a cooperação com o Irã em questões nucleares e a iniciativa de mediação conjunta com o Brasil, em 2010; além da projeção da imagem do país como ator humanitário através de organizações como a Agência Turca de Cooperação e Coordenação (TİKA) (Özkeçeci-Taner; Açıkmışe, 2023).

Em suma, com a ascensão do AKP ao poder em 2002, a política externa turca passou a ser norteada pela doutrina da “Zero Problemas com os Vizinhos”, fortemente ancorada no neootomanismo de Davutoğlu, que influenciou profundamente a política externa turca como acadêmico de Relações Internacionais convertido em político. O objetivo principal dessa estratégia era reconfigurar o status da Turquia no sistema internacional, de uma condição

periférica para uma posição de centralidade, com a premissa de que o fortalecimento dos vínculos históricos e culturais nas antigas regiões otomanas afirmaria sua liderança regional. Com isso, o governo turco sob o AKP passou a demonstrar um interesse crescente em mediar conflitos no Oriente Médio e nos Balcãs (Özkeçeci-Taner; Açıkmeşe, 2023).

No entanto, apesar dos esforços de revitalização diplomática e da ênfase na “lógica da interdependência”, a primeira fase da política externa do AKP também foi marcada por contradições e tensões significativas — sobretudo pela progressiva deterioração das relações com Israel a partir de 2009 (Özkeçeci-Taner; Açıkmeşe, 2023). Ademais, a crise financeira global de 2008, as crescentes divergências estratégicas com os Estados Unidos e o esfriamento das negociações com a União Europeia, resultante tanto de obstáculos normativos quanto de resistências identitárias à adesão turca, evidenciaram os limites dessa lógica. Esses fatores impulsionaram uma reorientação gradual da política externa turca, que passou da lógica da interdependência para uma busca mais explícita por autonomia estratégica no período subsequente (Oğuzlu, 2020).

2.3.2. O Limite da Doutrina Zero Problemas: Da Cooperação à Assertividade (2011–2016)

A partir de 2010, a lógica da interdependência foi gradualmente substituída por uma busca explícita por autonomia estratégica como princípio orientador da política externa turca. Essa mudança coincidiu com a eclosão da Primavera Árabe, quando a Turquia trocou seu papel de árbitro neutro no Oriente Médio para uma postura mais assertiva e intervencionista, sobretudo diante da guerra civil síria. Como consequência, observou-se a deterioração crescente das relações com parceiros regionais, como Israel e Egito, e o agravamento das tensões com aliados ocidentais, incluindo episódios de atrito com os Estados Unidos e outros membros da OTAN em questões de segurança regional (Kutlay; Önış, 2021).

Nesse novo contexto, a política de “zero problemas com os vizinhos” revelou seus limites diante da volatilidade regional e das crescentes divergências entre Ancara e o Ocidente. A conjuntura internacional — profundamente transformada pelas revoltas árabes — desafiou a premissa central da doutrina de Davutoğlu, baseada na expectativa de estabilidade e cooperação regional. As revoltas no Norte da África e no Oriente Médio abriram espaço para que movimentos islâmicos organizados, como a Irmandade Muçulmana, se apresentassem como alternativas políticas (Nasser; Moraes, 2016).

Percebendo nesse cenário uma oportunidade estratégica, a diplomacia turca passou a adotar uma postura mais ativa e ideologicamente orientada, com o governo do AKP buscando

apoiar grupos capazes de replicar o chamado “modelo turco” — um partido de matriz islâmica operando dentro de um Estado laico e institucionalizado — como alternativa legítima de governança no mundo árabe (Nasser; Moraes, 2016). Nesse contexto, a Turquia procurou apresentar-se como o país muçulmano “mais democrático e secular” da região (Taşpinar, 2011).

Segundo Nasser e Moraes (2016), o modelo político turco — marcado pela coexistência entre um partido de orientação islâmica e uma burocracia laica — passou a ser percebido, inclusive por aliados ocidentais, como um exemplo de governança a ser replicado nos países árabes e muçulmanos em processo de transição. Os Estados Unidos, em particular, passaram a enxergar na Turquia um potencial aliado capaz de mitigar o discurso do “choque de civilizações” e de contribuir para a estabilização regional.

Como aponta Baudner (2014, p. 92, apud Beriker, 2016, p. 35), após a Primavera Árabe, a retórica da política externa turca mudou “de mediador para reivindicação de liderança”. No início das revoltas árabes, a Turquia foi amplamente considerada por diversos aliados ocidentais como um modelo exemplar a ser replicado no Oriente Médio. No entanto, as tentativas subsequentes de Ancara de construir uma aliança sunita regional, somadas ao discurso cada vez mais anti-Israel do governo, não foram bem recebidas pela comunidade internacional. O apoio ativo à Irmandade Muçulmana e as divergências em relação às expectativas estadunidenses quanto ao conflito sírio evidenciaram que a Turquia passava a adotar uma política que já não convergia com as prioridades de seus parceiros ocidentais (Beriker, 2016).

Como consequência, entre 2011 e 2015, observou-se uma retração no papel da Turquia como mediadora, período em que apenas duas iniciativas efetivas de mediação foram conduzidas: entre a Somália e a Somalilândia, e nas negociações entre o governo das Filipinas e a Frente Islâmica de Libertação Moro (MILF). Por outro lado, o país passou a atuar como terceira parte principalmente por meio de ações de ajuda humanitária e esforços de *peacebuilding*, sobretudo na África, com quase nenhuma mediação efetiva no Oriente Médio (Beriker, 2016).

Portanto, a segunda fase da política externa do AKP (2011–2016) foi marcada pela adoção de uma postura mais assertiva, centrada na noção de autonomia estratégica. Encorajado pela consolidação do poder doméstico e pela percepção de retração relativa do envolvimento norte-americano na região, o governo turco buscou moldar o novo Oriente Médio de forma favorável aos seus interesses, apoiandoativamente movimentos islamistas como a Irmandade Muçulmana (Oğuzlu, 2020). Essa transformação representou, segundo Nasser e Moraes (2016), uma “mudança de programa”: embora o objetivo central da política externa — ampliar a influência regional e consolidar-se como Estado central — tenha permanecido, os meios

empregados se modificaram, passando a incluir intervenções diretas e apoio político a grupos regionais alinhados ao modelo turco.

Para autores como Özkeçeci-Taner e Açıkmese (2023), as Revoltas Árabes poderiam ter sido uma oportunidade para a Turquia demonstrar suas credenciais democráticas e consolidar-se como modelo regional. No entanto, as escolhas subsequentes revelaram uma incongruência entre os princípios da doutrina da “profundidade estratégica” — especialmente a promoção da democracia e da paz — e a postura cada vez mais autoritária e intervencionista do AKP. Como demonstram Kutlay e Öniş (2021), o discurso da autonomia estratégica passou a operar também como instrumento de legitimação interna, utilizado pelo governo para consolidar o poder e reforçar a narrativa de soberania nacional. Assim, a política externa turca passou gradualmente a perseguir objetivos mais ambiciosos do que suas capacidades materiais e diplomáticas permitiam sustentar. A combinação entre o desejo de liderança regional e a instrumentalização ideológica das revoltas árabes sobrecregou a estratégia de “profundidade estratégica”, resultando em um enfraquecimento progressivo da coerência da política externa e do papel mediador da Turquia no sistema internacional.

Assim, no contexto da Primavera Árabe, a Turquia passou a adotar uma postura cada vez mais “parcial” em relação aos conflitos em sua vizinhança, e a retórica de política externa do governo do AKP evoluiu de uma ênfase mediadora para uma narrativa de liderança regional, sustentada por afinidades ideológicas com movimentos islamistas, como a Irmandade Muçulmana. Essa reorientação resultou em tensões com os aliados tradicionais, em especial com os Estados Unidos e com os países do Golfo. Episódios como a tentativa de mediação conjunta com o Brasil no acordo nuclear com o Irã⁵ e a crise da flotilha de Gaza⁶ no ano de 2010 simbolizaram o início de um período de maiores atritos na política externa turca e uma retração do papel de mediadora da Turquia (Beriker, 2016).

⁵ Em 2010, Brasil e Turquia assumiram papel de mediadores no impasse nuclear iraniano, buscando evitar novas sanções e manter aberta a via diplomática num momento em que as negociações conduzidas pela UE haviam estagnado e os Estados Unidos relutavam em dialogar diretamente. Após intensa atividade diplomática, ambos os países negociaram com Teerã a Declaração de Teerã, um acordo de troca de combustível nuclear destinado a reduzir as tensões e criar confiança mútua. Embora o acordo tenha sido rejeitado pelos Estados Unidos e pelo Conselho de Segurança — que impuseram novas sanções logo em seguida — a iniciativa foi relevante para manter a diplomacia ativa e evidenciar o papel de potências emergentes nas negociações que levariam, anos depois, ao acordo nuclear de 2015 (Das; Wanis-St. John, 2016).

⁶ Em 31 de maio de 2010, comandos israelenses interceptaram em alto-mar o navio turco Mavi Marmara, parte da “Flotilha da Liberdade”, que tentava levar ajuda humanitária a Gaza. A operação resultou na morte de nove ativistas turcos e dezenas de feridos, gerando forte condenação internacional e profunda crise diplomática entre Turquia e Israel (ACNUDH, 2010).

2.3.3. Autonomia Estratégica, Securitização e a Personalização do Poder (2016–2022)

Após a fracassada tentativa de golpe em 2016, a política externa turca passou por uma nova transformação, marcada pela militarização crescente e pela centralidade da segurança nas tomadas de decisões. Conforme apontam Altunışık e Martin (2023), diante de uma ordem internacional multipolar e de percepções de isolamento regional, a Turquia reorientou sua política externa para um paradigma de autonomia estratégica baseada na força, substituindo gradualmente a diplomacia cooperativa por instrumentos coercitivos e projeções militares. Esse movimento foi impulsionado pela deterioração das relações com antigos aliados — em especial os Estados Unidos e a União Europeia — e pelo fortalecimento de vínculos pragmáticos com atores como Rússia, Irã e Catar. Nesse período, Ancara ampliou suas intervenções diretas na Síria, na Líbia e no Mediterrâneo Oriental, utilizando o discurso de defesa da soberania nacional e de combate ao terrorismo para justificar uma atuação mais assertiva e regionalmente expansionista.

A substituição de Ahmet Davutoğlu por Binali Yıldırım como primeiro-ministro, em 2016, simbolizou essa inflexão: a lógica de “segurança em primeiro lugar” passou a dominar as diretrizes de política externa, e a doutrina de “zero problemas com os vizinhos” foi perdendo cada vez mais fôlego. Nesse contexto, com as relações com os Estados Unidos e com a União Europeia em declínio constante, a Turquia buscou se aproximar cada vez mais da Rússia e da China, vistas como alternativas estratégicas diante da crescente distância em relação ao Ocidente. Assim, Ancara passou a ampliar sua cooperação militar com Moscou e aderiu a iniciativas econômicas asiáticas, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e a Nova Rota da Seda, reforçando sua inserção em novas redes de poder regionais e globais (Oğuzlu, 2020).

Altunışık e Martin (2023) argumentam que essa inflexão securitizada também está enraizada em fatores domésticos. O pós-golpe e a reforma constitucional de 2017 consolidou a concentração de poder na figura presidencialista de Erdoğan, resultando em uma personalização progressiva da política externa e na fusão entre segurança nacional, sobrevivência do regime e legitimidade política. De modo semelhante, como argumentam Kutlay e Öniş (2021), a política doméstica turca atravessou um processo de reversão democrática e autocratização sob o prolongado governo de Erdoğan, resultando em uma política externa fortemente personalista, moldada por sua visão de mundo e instrumentalizada como meio de reforçar o monopólio do poder e a popularidade interna.

Nesse contexto de crescente personalização do poder, Erdogan passou a delinear os principais eixos da política externa turca com base em cinco princípios inter-relacionados que sustentam sua concepção de autonomia estratégica. O primeiro refere-se à projeção da Turquia como potência regional e global: embora objetivamente classificada como potência média, Erdogan busca construir uma narrativa de liderança mundial, enfatizando o protagonismo turco diante de crises, como as da Síria. O segundo princípio diz respeito à segurança nacional, associada à expansão da indústria de defesa e à redução da dependência tecnológica do Ocidente — pilares da soberania e da autonomia estratégica. O terceiro envolve a dimensão identitária: a política externa é apresentada como expressão da identidade islâmica sunita, que legitima a ambição turca de liderar a *umma* (comunidade muçulmana) e representar o Sul Global, ainda que, na prática, esse discurso humanitário contraste com o apoio a regimes autoritários e intervenções militares. O quarto princípio envolve o estreitamento das relações com Rússia e China, que se tornaram parceiros centrais em segurança, energia e tecnologia, consolidando uma agenda pragmática de cooperação e sustentando a inserção da Turquia em uma ordem multipolar emergente (Kutlay; Oniș, 2021). Essa orientação reflete a leitura estratégica de Ancara sobre a reconfiguração do sistema internacional pós-unipolar e o espaço ampliado para potências médias como a Turquia assumirem um papel mais ativo. Como aponta Altunışık (2023):

A política externa turca desse período pode ser parcialmente explicada pelas mudanças no sistema internacional e regional, que levaram a uma redefinição das ameaças e oportunidades de segurança. A crescente multipolaridade e o declínio da influência ocidental foram características centrais de uma nova ordem emergente, a qual ampliou a margem de manobra e flexibilidade diplomática das potências médias, como a Turquia. Assim, a percepção de um sistema internacional em transformação reforçou a tendência de assertividade de Ancara (Altunışık; Martin, 2023, p. 90, tradução própria).

Por fim, o quinto princípio, relativo à preservação das alianças ocidentais, mostra que, apesar da retórica de distanciamento e das tensões políticas, o Ocidente ainda mantém papel relevante na política externa turca — ainda que sob uma lógica predominantemente transacional. Integrada às estruturas de segurança e economia ocidentais desde a Segunda Guerra, a Turquia passou, a partir da segunda década do governo do AKP, a reinterpretar essas relações sob uma ótica mais pragmática. O Ocidente deixou de ser visto como uma comunidade política e normativa desejável e passou a ser representado internamente como o “Outro”, em contraponto a narrativa de uma Turquia autônoma e soberana. A aliança transatlântica passou, assim, a ser percebida como uma relação baseada em cálculos de interesse, e não em valores compartilhados. O discurso interno reforça essa visão ao retratar o Ocidente como fonte de

interferência externa, o que fortalece a instrumentalização da política externa como ferramenta de legitimação da política interna. Assim, o conceito de autonomia estratégica passou a significar não um rompimento com o Ocidente, mas a institucionalização de uma política externa seletiva e transacional, na qual a cooperação funcional — sobretudo em comércio e segurança — é mantida em razão do alto grau de interdependência entre as partes (Kutlay; Öniş, 2021).

De forma semelhante, Altunışık e Martin (2023) apontam que a retórica da autonomia estratégica passou a cumprir uma dupla função: no âmbito externo, posiciona a Turquia como um ator autônomo e independente em um sistema global em transformação; já no âmbito interno, funciona como um instrumento de mobilização nacionalista e legitimação autoritária, reforçando a narrativa de resistência frente às ameaças externas. Nesse sentido, a política externa turca pode ser entendida também em função da política doméstica, em que o uso do poder militar e a busca por autonomia estratégica refletem tanto ambições regionais quanto necessidades de consolidação interna do regime.

Assim, o período mais recente da política externa turca, especialmente após a tentativa fracassada de golpe em 2016 e a falta de apoio de alguns aliados ocidentais ao governo de Erdoğan, testemunhou uma mudança para um enfoque mais defensivo e securitizado. A erosão gradativa da hegemonia estadunidense, o fracasso turco em moldar a ordem regional a seu favor e o aumento da instabilidade interna levaram a uma reavaliação estratégica da política externa. Nesse contexto, as ambições de se tornar uma potência pacificadora regional deram lugar à priorização de preocupações tradicionais de segurança e à proteção da integridade territorial, em um contexto no qual o discurso da autonomia estratégica passou a funcionar também como instrumento de legitimação política interna (Kutlay; Öniş, 2021).

O diagnóstico de Özkeçeci-Taner e Açıkmese, (2023) é que, após 2016, a retórica e a prática da “profundidade estratégica” praticamente desapareceram da política externa turca. Nesse contexto, a política externa da Turquia voltou-se ainda mais para a África, fornecendo apoio militar à Líbia, e assistência humanitária e financeira para a Somália, em uma abordagem denominada pelo Ministério das Relações Exteriores da Turquia de “política externa empreendedora e humanitária”. Assim, observa-se que, na contemporaneidade, o discurso nacionalista e o uso de instrumentos militares ocupam lugar central na política externa turca (Altunışık; Martin, 2023), apesar de iniciativas de mediação ainda serem observadas.

Em episódio recente, no ano de 2022, a Turquia desempenhou um papel relevante como mediadora do Acordo de Grãos do Mar Negro (*Black Sea Grain Initiative*) entre Rússia e Ucrânia, indicando que, apesar das tensões regionais e da crescente securitização de sua política

externa, o país ainda mantém certa capacidade de influência e de interlocução no sistema internacional contemporâneo (Özkeçeci-Taner; Açıkmese, 2023). Nesse sentido, a política externa turca contemporânea combina elementos de continuidade e ruptura: ainda que mais assertiva e orientada pela lógica da segurança, ela busca preservar o uso da mediação e da diplomacia como instrumentos de projeção internacional.

2.4. Variáveis Sistêmicas e o Papel Mediador da Turquia

A literatura revisada demonstra que o comportamento mediador da Turquia não pode ser compreendido apenas a partir de suas dinâmicas domésticas ou de suas ambições regionais; ele é também moldado por transformações no nível sistêmico. Como argumenta Beriker (2016), mudanças estruturais na distribuição de poder internacional — especialmente o declínio relativo da hegemonia dos Estados Unidos — criaram condições que incentivaram potências médias a expandir seu raio de atuação e a buscar maior autonomia. Nessa leitura, iniciativas de mediação deixam de ser vistas como empreendimentos estritamente normativos e passam a ser interpretadas como instrumentos estratégicos, utilizados por Estados intermediários para ampliar sua influência, moldar seu ambiente regional e reforçar sua posição na ordem internacional. Essa perspectiva aproxima-se da leitura de Touval (2003), segundo a qual a mediação conduzida por Estados é influenciada por suas percepções das oportunidades e constrangimentos oferecidos pelo sistema internacional. Assim, o papel de “terceira parte” assumido por potências médias como a Turquia deve ser compreendido como contextual e instrumental, intimamente condicionado pela estrutura sistêmica vigente.

Conforme Beriker (2016), a trajetória recente da política externa turca ilustra bem essa dinâmica. Durante o período unipolar da década de 2000, Ancara alinhou-se amplamente às preferências dos Estados Unidos, desempenhando papéis de mediação e participação ativa em iniciativas de promoção da paz que convergiam com a agenda liberal de estabilidade regional, sobretudo entre 2002 e 2011. Como argumenta Holbraad (apud Beriker, 2016), esse comportamento é coerente com a lógica segundo a qual potências médias tendem a atuar de forma cooperativa e complementar em sistemas internacionais dominados por um único polo de poder.

Com o enfraquecimento gradual da hegemonia estadunidense, a partir da década de 2010, e com a ascensão de novos centros de poder — em especial Rússia e China —, o ambiente internacional tornou-se mais fragmentado, abrindo espaço para que potências regionais buscassem maior protagonismo. Nesse cenário pós-unipolar, a Turquia passou a experimentar

maior margem de manobra estratégica, ao mesmo tempo em que assistiu à deterioração de suas relações com atores ocidentais. Como observa Oğuzlu (2020), esse ambiente permitiu que Ancara buscassem reposicionar-se como potência emergente com alcance inter-regional, abandonando gradualmente a imagem de potência média integradora para adotar uma postura mais assertiva e orientada à autonomia.

Essas transformações também explicam a redução do papel mediador da Turquia após 2011. Enquanto o período 2002–2011 foi marcado por ativa participação turca em processos de mediação, o intervalo posterior evidenciou maior volatilidade, tensões com aliados tradicionais e uma diplomacia mais confrontacional. As leituras de Beriker (2016) e Oğuzlu (2020) convergem ao sugerir que essas mudanças derivam, em grande medida, da reconfiguração da ordem internacional: em um ambiente menos hierárquico e mais competitivo, a Turquia procurou moldar uma nova ordem regional a seu favor, ao mesmo tempo em que buscava preservar sua segurança e ampliar seu poder de barganha.

Nesse sentido, o posicionamento contemporâneo da Turquia — frequentemente descrito como o de um “estado pêndulo” (*swing state*) que transita entre diferentes polos de poder — reflete não apenas suas dinâmicas domésticas e ideacionais, mas sobretudo a forma como percebe e responde à ordem pós-ocidental emergente (Oğuzlu, 2020). Como destacam Kutlay e Öniş (2021), a transição de um sistema unipolar para uma configuração multipolar ampliou as possibilidades de atuação para países como a Turquia, permitindo-lhes explorar simultaneamente vínculos com o Ocidente, a Rússia e a China, sem realizar um alinhamento definitivo a qualquer desses polos.

Dessa forma, o papel mediador da Turquia deve ser compreendido como produto direto dessa transformação estrutural: sua atuação como mediadora — seja em conflitos no Oriente Médio, nos Balcãs ou no recente conflito Rússia–Ucrânia — emerge da interação entre ambições domésticas, objetivos de política externa e estruturas sistêmicas. Ao combinar a busca por autonomia estratégica com a adaptação às dinâmicas da ordem internacional, a Turquia ocupa hoje uma posição singular na arquitetura pós-ocidental, na qual seu comportamento mediador se coloca como instrumento central de projeção e barganha.

3. A MEDIAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA EXTERNA: O CASO TURQUIA–RÚSSIA–UCRÂNIA (2022)

3.1. Contexto e antecedentes do conflito

A invasão russa da Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022, desencadeou um conflito em larga escala com repercussões profundas para o sistema internacional, produzindo choques severos na economia global, sobretudo nos setores de energia e alimentos (Whitfield, 2024). Para além das consequências humanitárias e da morte de milhares de civis, um dos impactos mais imediatos foi a disruptão das cadeias internacionais de fornecimento de grãos. Antes da ofensiva, a Ucrânia figurava entre os maiores exportadores mundiais de trigo, milho e óleo de girassol, desempenhando papel central no abastecimento alimentar de diversos países, especialmente no Sul Global. O bloqueio russo dos portos de Odesa, Chornomorsk e Pivdennyi, que interrompeu a saída de grãos e fertilizantes pelo Mar Negro, elevou os preços internacionais desses produtos e intensificou receios de insegurança alimentar em escala global (Wintour, 2023).

Nesse contexto, o conflito mobilizou diversos atores além daqueles diretamente envolvidos na disputa. Dentre eles, a Turquia despontou como um mediador improvável, porém altamente relevante, projetando-se como intermediária entre Moscou e Kiev em um dos conflitos mais polarizados do sistema internacional contemporâneo. Essa atuação foi possível graças à interação complexa entre variáveis no nível do conflito e do ator. No plano geopolítico, Ancara ocupa uma posição singular: mantém profundos vínculos comerciais e energéticos com a Rússia, ao mesmo tempo em que cultiva relações estratégicas com a Ucrânia e integra a OTAN desde 1952. Essa combinação de fatores — dependência seletiva de Moscou, parceria militar com Kiev e pertencimento institucional ao Ocidente — permitiu que a Turquia se apresentasse, desde os primeiros dias da guerra, como um ator indispensável à gestão da crise, oferecendo seu território para negociações e mantendo abertos canais diplomáticos com ambos os lados.

Assim, como aponta Ambrosetti (2024), a Turquia buscou adotar, desde o início do conflito, uma postura de mediação que buscava equilibrar o apoio à Ucrânia sem romper completamente com a Rússia. Essa atuação de destaque, que culminou na assinatura da Iniciativa de Grãos do Mar Negro – maior êxito diplomático dos primeiros meses da guerra – só foi possível graças a uma combinação de fatores que permitiu que, desde os primeiros dias do conflito, a Turquia se apresentasse como um ator fundamental para a gestão da crise,

oferecendo seu território para sediar negociações e mantendo canais diplomáticos abertos com ambas as partes.

O primeiro fator, como aponta Ambrosetti (2024), é a complexa relação entre Rússia e Turquia. Nos últimos anos, Ancara e Moscou têm apresentado um alinhamento internacional crescente, marcado pela convergência em objetivos pragmáticos associados a interesses comerciais e energéticos – em 2021, aproximadamente 45% do gás natural consumido pela Turquia teve origem no mercado russo. Esses interesses, por sua vez, têm sido determinantes para viabilizar uma coordenação mais estreita em matéria de segurança, sobretudo porque ambos os países compartilham um descontentamento em relação ao Ocidente e uma aversão comum ao que percebem como a ingerência dos Estados Unidos em suas zonas de influência – particularmente no Mar Negro, no Cáucaso e no Oriente Médio (Demiryol, 2015). Como destaca Ambrosetti (2024, p.376, tradução própria), “sentimentos antioccidentais – especialmente antiamericanos — são amplamente difundidos na população e ajudam a moldar as escolhas de política externa do governo”. No contexto sírio, por exemplo, Ancara e Moscou conseguiram evoluir para uma postura de cooperação apesar de partirem de posições inicialmente concorrentes, desenvolvendo formas de coabitAÇÃO e coordenação baseadas na compartmentalização e em interesses pragmáticos *ad hoc*. Nesse sentido, como observa Ambrosetti (2024), a parceria russo-turca combina simultaneamente elementos de concorrência e cooperação, enraizados na interdependência energética e na convergência de interesses de segurança na Eurásia.

Ademais, a crescente convergência política entre os governos russo e turco — marcada por traços iliberais em ambos os regimes — também contribui para explicar o estreitamento da relação bilateral. No caso turco, o autoritarismo de Erdogan representa uma combinação de nacionalismo tradicional com democracia iliberal, dinâmica que encontra paralelo na Rússia de Putin. Essa similitude institucional e discursiva ajuda a compreender o grau de afinidade entre os dois líderes e o aumento da cooperação russo-turca nos últimos anos (Ambrosetti, 2024).

Em segundo lugar, ainda que tenha aprofundado seu alinhamento com a Rússia, Ancara conseguiu preservar uma relação positiva com a Ucrânia e cumprir compromissos decorrentes de sua condição de membro da OTAN. Como aponta Ambrosetti (2024), nos últimos dez anos, a relação turco-ucraniana avançou de forma significativa. A criação do Conselho Estratégico de Alto Nível (HLSC), em 2011, conferiu à parceria um caráter estratégico mais explícito, e em 2017, a implementação de um regime de isenção de vistos impulsionou o comércio e o turismo entre os dois países. Nos anos imediatamente anteriores à invasão russa de fevereiro de 2022, esse relacionamento adquiriu crescente relevância política e de segurança: Ancara passou a ver

sua cooperação com Kiev como instrumento para reforçar sua influência regional na bacia do Mar Negro, enquanto a Ucrânia passou a considerar a Turquia um parceiro essencial de defesa – inclusive com drones Bayraktar adquiridos de Ancara contribuindo para repelir os avanços russos nos primeiros meses da guerra (Lendon, 2025). Nesse contexto, o papel turco na venda de drones avançados e na assistência à construção da primeira corveta moderna da Marinha ucraniana tornou-se particularmente relevante (Kusa, 2022).

Além disso, o vínculo histórico da Turquia com os tártaros da Crimeia — um povo turco-muçulmano — tem sido um importante fator de aproximação com a Ucrânia. Após a anexação da península em 2014, as autoridades russas passaram a ser acusadas de perseguir e reprimir a população tártara, o que intensificou a atenção turca ao tema. Ancara nunca reconheceu a anexação russa da Crimeia e, em diferentes ocasiões, chegou a intervir diplomaticamente, organizando trocas de prisioneiros de alto nível em defesa de lideranças tártaras. Entretanto, o caso dos tártaros também evidencia os limites da solidariedade turca em relação à Ucrânia já que, apesar da retórica por vezes contundente, a Turquia nunca indicou que romperia laços com Moscou – pelo contrário, autoridades turcas frequentemente reiteram que a manutenção de uma postura neutra (*tarafsız*) é o que permite a Ancara desempenhar o papel de intermediária (Ambrosetti, 2024).

Nesse contexto, a postura turca desde o início do conflito tem sido cuidadosamente calibrada. Embora tenha condenado a invasão russa com base no direito internacional, a Turquia recusou-se a aderir ao regime de sanções ocidentais, manteve abertos os fluxos aéreos e preservou laços econômicos essenciais com a Rússia (Dalay, 2022, Monaghan, 2022). Essa estratégia híbrida ampliou o espaço de atuação de Ancara e lhe permitiu apresentar-se como um ator capaz de dialogar com ambos os lados do conflito. Em um cenário em que outros países — como Israel, Itália e África do Sul — também buscavam lançar iniciativas diplomáticas, a Turquia conseguiu diferenciar-se e se firmar como a principal interlocutora, sediando o primeiro encontro presencial entre os ministros das Relações Exteriores da Rússia e da Ucrânia desde o início da guerra (Fischer, 2022). Essa capacidade de articular-se como mediadora relevante decorre, em grande medida, das condições estruturais produzidas pelas relações multifacetadas que Ancara tem cultivado simultaneamente com Moscou e Kiev nos últimos anos.

Ademais, como destaca Ambrosetti (2024), a posição turca no conflito se explica não apenas em razão de seus esforços diplomáticos – que combinaram pragmatismo e cálculo estratégico – com ambos os lados, mas também devido à posição geopolítica singular da Turquia, situada na fronteira entre os interesses europeus e russos. Sendo o Estado que detém a

maior costa banhada pelo Mar Negro, o controle turco sobre os estreitos do Bósforo e dos Dardanelos — garantido pela Convenção de Montreux⁷ — funciona como elemento central de sua autonomia estratégica e molda profundamente suas escolhas regionais. Nesse contexto, a guerra recolocou o Mar Negro no centro das prioridades de segurança de Ancara e criou uma oportunidade para converter sua posição geográfica em influência diplomática — como revela seu protagonismo na Iniciativa de Grãos do Mar Negro, bem como a aplicação rigorosa da Convenção para impedir navios militares russos de circularem na região. Nesse sentido, alguns autores (Bechev, 2023), apontam que a Turquia atua sobretudo como um “Estado pêndulo”, apoiando formalmente a Ucrânia, mas preservando laços estreitos com Moscou e recusando-se a aderir às sanções, com o intuito de maximizar sua margem de manobra no Mar Negro.

Logo, infere-se que a atuação da Turquia como mediadora no conflito entre Rússia e Ucrânia não é por acaso: a mediação turca emergiu de um entrelaçamento complexo entre interdependência energética, ambições estratégicas, padrões de governança semelhantes entre Ancara e Moscou, aprofundamento das relações militares e políticas com Kiev, pressões econômicas agudas e uma conjuntura doméstica marcada por forte anti ocidentalismo, além da ocupação de uma posição geoestratégica singular no Mar Negro. Esses elementos conformaram as condições iniciais – variáveis no nível do conflito e do ator – que moldaram a forma como a Turquia buscou se posicionar como intermediária no conflito desde os primeiros dias da guerra.

3.2. Estratégias e instrumentos empregados

3.2.1. Março de 2022: a entrada de Ancara na mediação

Como visto, a deflagração da ofensiva russa em 24 de fevereiro de 2022 encontrou a Turquia em uma posição singular, fruto de anos de aproximação seletiva com Moscou em combinada a vínculos estratégicos recentes com Kiev. Esse equilíbrio estratégico — definido por Lesage; Daskin e Yar (2022) como estratégia de *hedging*⁸ — não era circunstancial, mas

⁷ A Convenção de Montreux, assinada em 1936, é o tratado que regula o regime dos estreitos turcos — Bósforo e Dardanelos — garantido à Turquia o controle soberano sobre essas rotas marítimas estratégicas. O acordo estabelece regras específicas para o trânsito de navios civis e militares. Por isso, a Convenção é vista como peça central para a segurança regional e para o equilíbrio entre Rússia, Turquia e potências da OTAN (Isachenko, 2023).

⁸ A estratégia de *hedging* refere-se à postura adotada por um Estado menor que, em vez de se alinhar completamente a um único polo de poder, procura equilibrar-se entre eles, combinando cooperação e contenção simultaneamente. No caso turco, isso significa manter vínculos estratégicos com o Ocidente — especialmente por meio da OTAN e de sua relação econômica com a União Europeia — ao mesmo tempo em que aprofunda a cooperação militar, energética e diplomática com a Rússia. Trata-se de uma forma de gestão de incertezas e

resultado de uma política externa moldada pela necessidade estrutural de manter certo grau de autonomia frente a grandes potências concorrentes. Tal configuração prévia ajuda a entender por que, já nos primeiros dias da guerra, Ancara se moveu rapidamente para preencher o vácuo diplomático e se colocar como interlocutor para uma resolução pacífica do conflito.

Nesse contexto, as primeiras conversas telefônicas de Erdogan com os presidentes russo e ucraniano, realizadas já no início de março, constituem o ponto inicial da atuação turca enquanto terceira parte no conflito. Esses contatos não apenas reafirmaram a disposição de Ancara em facilitar um canal de diálogo entre as partes, mas também marcaram o momento em que a Turquia deu indícios de que estava prontamente disposta a atuar para preservar o equilíbrio e a estabilidade no Mar Negro, instando Kiev e Moscou a priorizarem a comunicação e expressando sua prontidão para apoiar qualquer iniciativa — inclusive utilizando o termo mediação — que pudesse abrir caminho para um cessar-fogo. Assim, na ligação entre Erdogan e Putin do dia 6 de março, o presidente turco propôs “abrir juntos um caminho de paz” e iniciar conversações voltadas a uma solução diplomática para o conflito. Paralelamente, o ministro turco das Relações Exteriores, Mevlüt Çavuşoğlu, manteve conversas telefônicas com seus homólogos Sergey Lavrov, da Rússia, e Dmytro Kuleba, da Ucrânia, reforçando o engajamento ativo de Ancara nos primeiros esforços diplomáticos da guerra (Hürriyet Daily News, 2022a; Ali, 2025).

Desse modo, os primeiros dias de março deixam claro que a atuação turca não pode ser compreendida como um gesto isolado, mas como o início de uma trajetória diplomática em construção. Esse movimento inicial revela como Ancara buscava transformar sua posição singular — marcada pela manutenção simultânea de canais abertos com Moscou e Kiev — em um papel mais definido dentro da crise, e é indicativo da tentativa de criar, desde o início, um ambiente no qual a Turquia pudesse atuar como intermediária ativa entre os dois lados. A dinâmica desses primeiros esforços estabelece a base sobre a qual todo o restante do processo mediador seria construído.

Nesse contexto, os contatos iniciais e a estratégia de equilíbrio da Turquia permitiram que, no dia 10 de março, à margem do Fórum de Diplomacia de Antália, se materializasse em território turco o primeiro encontro ministerial entre Rússia e Ucrânia desde o início da guerra, com a presença de Lavrov e Kuleba e com mediação de Çavuşoğlu (Ali, 2025). A realização da

de maximização de autonomia, na qual Ancara sinaliza a cada lado que dispõe de alternativas caso perceba ameaças ou pressão excessiva do outro (Lesage; Daskin; Yar, 2022). De modo semelhante, Oğuzlu (2020) caracteriza esse comportamento como o de um “estado pêndulo” (*swing state*), capaz de oscilar estrategicamente entre diferentes centros de poder para maximizar autonomia e ampliar sua capacidade de manobra.

reunião — proposta e coordenada diretamente por Ancara — já constituía, por si só, um indicador relevante do papel singular desempenhado pelo país nas fases iniciais do conflito. Ao sediar o encontro, a Turquia não apenas oferecia o espaço político e logístico para a aproximação entre as partes, mas também buscava orientar a agenda das discussões, enfatizando publicamente a urgência de um cessar-fogo imediato (Hürriyet Daily News, 2022b).

No conteúdo das conversas, entretanto, o encontro em Antália ficou marcado por uma clara dissociação entre a ambição oficial turca — mediar um cessar-fogo humanitário — e a realidade das discussões, que se concentraram sobretudo na evacuação de cidadãos turcos das áreas de conflito e na abertura de corredores humanitários (Hürriyet Daily News, 2022a). Esse descompasso, como destaca Butler (2023), evidencia o que o autor identifica como elementos de uma mediação mista, contendo elementos de formulação e, em certa medida, de manipulação: ainda que os beligerantes não demonstrassem predisposição a negociar os termos da guerra naquele momento, a Turquia sugeria constantemente propostas de cessar-fogo e buscava estruturar um processo diplomático que a posicionasse no centro da resolução do conflito. Esse primeiro encontro gerou dois efeitos intermediários importantes: confirmou para os atores internacionais que a Turquia dispunha de acesso privilegiado às duas partes, e estabeleceu um precedente de encontros de alto nível — por se tratar de membros oficiais dos governos russo e ucraniano — patrocinados por Ancara, criando uma expectativa de continuidade.

Assim, a reunião de Antália constitui um marco importante não tanto pelos resultados obtidos, mas pelo efeito que produziu na configuração da mediação. A própria realização do encontro, em condições de guerra aberta e de desconfiança mútua, reforça o papel turco como anfitrião capaz de aproximar delegações presencialmente e em nível ministerial. Ademais, o gesto contribuiu para consolidar a imagem de Ancara como um ator disposto a assumir riscos diplomáticos e investir capital político em um processo incerto. Essa visibilidade inicial é essencial para compreender os desdobramentos das semanas seguintes, especialmente a disposição das partes em retornar ao território turco para novas conversas.

Desse modo, ao longo do mês de março, as duas delegações mantiveram as conversas por videoconferência, voltando a se reunir presencialmente em Istambul 29 de março. Nesse contexto, como aponta Isachenko (2023), a transferência das negociações de Minsk — onde inicialmente estavam previstas para ocorrerem as negociações — para Istambul ampliou de maneira significativa o papel da Turquia como terceira parte no processo, contribuindo para o seu reconhecimento como ator relevante.

Esse processo não foi acidental: entre o encontro de Antália e a reunião de Istambul, Ancara intensificou a prática de *shuttle diplomacy*⁹: Çavuşoğlu visitou Moscou em 16 de março e Kiev no dia seguinte, reiterando publicamente que “não há vencedor na guerra e não há perdedor na paz” e pressionando novamente pela adoção de um cessar-fogo humanitário (Hürriyet Daily News, 2022b). Esse movimento não representou apenas uma continuidade do que havia sido iniciado em Antália, mas uma tentativa clara de impedir que o contato se rompesse por completo, evidenciando o papel ativo — e não apenas receptivo — que Ancara pretendia desempenhar.

O ministro russo, por sua vez, reconheceu que a Turquia mantinha uma atitude “balanceada e objetiva” e elogiou a decisão de Ancara de não aderir às sanções, reforçando o reconhecimento russo das ações e reações turcas (Hürriyet Daily News, 2022b). O fato de Moscou reconhecer publicamente que Ancara cumpria estritamente a Convenção de Montreux — impedindo a passagem de novos navios de guerra russos pelos estreitos — também contribui para essa percepção de confiabilidade.

Assim, a credibilidade acumulada em Ancara ao longo de março constitui o elo causal que tornou possível o encontro de Istambul. De 28 a 30 de março, as delegações — desta vez chefiadas pelos enviados presidenciais Podolyak e Medinsky, representando Ucrânia e Rússia, respectivamente — reuniram-se novamente sob mediação turca, com participação ativa do assessor e porta-voz do presidente turco, İbrahim Kalın, na organização (Wintour, 2022). Ao contrário de Antália, em Istambul ocorreu a apresentação de propostas formais; ali o lado ucraniano apresentou o chamado “Comunicado de Istambul” de dez pontos, que delineava as condições para um cessar-fogo e previa a neutralidade permanente da Ucrânia baseada em garantias de segurança multilaterais, além de propor também a clarificação do estatuto da Crimeia num prazo de quinze anos (Fischer, 2022; Wintour, 2022; Charap; Radchenko, 2024).

O encontro de Istambul representou um avanço qualitativo em relação às interações anteriores, pois introduziu pela primeira vez a apresentação de propostas estruturadas. A formalização de pontos por parte da delegação ucraniana demonstra que o ambiente criado pela mediação turca havia atingido um patamar no qual a troca de posições já não se limitava a apelos humanitários, mas incorporava elementos referentes ao possível desenho de um acordo.

⁹ Refere-se à prática em que o mediador se desloca repetidamente entre as partes em conflito, conduzindo reuniões separadas para manter o diálogo ativo e buscar avanços graduais. O termo foi originalmente cunhado para descrever as viagens de Henry Kissinger no pós-Guerra do Yom Kippur, quando o secretário de Estado estadunidense se deslocava entre capitais do Oriente Médio para negociar cessar-fogos e acordos preliminares. Embora associada a deslocamentos longos, a estratégia também pode ocorrer quando o mediador se reúne separadamente com líderes que estão no mesmo local (Hoffman, 2011).

Ademais, a forma e o conteúdo da proposta apresentada revelam elementos essenciais do mecanismo de mediação turca. Ao apoiar a elaboração de um modelo de garantias que incluía a própria Turquia como um dos Estados “garantidores” do acordo e da segurança ucraniana, Ancara buscava se posicionar como arquiteta de uma nova ordem de segurança regional, como sugerido por declarações de Kalın sobre o surgimento de uma “nova arquitetura global de segurança” (Wintour, 2022). Esse movimento configura, segundo Butler (2024), uma combinação de estratégias formulativas, na proposição de arranjos institucionais, e manipulativas, na tentativa de moldar preferências e ampliar seu papel geopolítico no pós-guerra.

Apesar do encontro de Istambul terminar sem resultados concretos, ele produziu um efeito indireto relevante para o processo, estabelecendo a percepção internacional de que a Turquia não apenas possuía acesso privilegiado às partes conflitantes, mas também detinha capacidade de estruturar propostas e conduzir negociações substantivas. Tanto que, após esse episódio, cresceu a expectativa de que Erdoğan poderia conseguir um encontro direto entre Putin e Zelensky, algo considerado factível naquele momento – mas que não ocorreu, apesar de todos os esforços turcos de trazer os dois presidentes à mesa de negociação (Ali, 2025; Daily Sabah, 2025).

Assim, ao rastrear os acontecimentos do mês de março, percebe-se a formação de uma trajetória coerente, embora limitada pelas variáveis do próprio conflito. Ainda que nenhum desses eventos, isoladamente, tenha produzido a resolução ou o arrefecimento do conflito, o encadeamento entre eles demonstra como a Turquia construiu gradualmente seu espaço de atuação como mediadora, movendo-se rapidamente para posicionar-se como ator relevante para uma possível resolução e insistindo pública e constantemente na necessidade de um cessar-fogo – resultado que era de total interesse para a Turquia enquanto Estado impactado pelas dinâmicas da guerra.

Ao final daquele mês, Ancara havia se consolidado como o principal facilitador de conversas diretas entre Rússia e Ucrânia, estabelecendo expectativas — nacionais e internacionais — de que podia desempenhar um papel central nos desenvolvimentos ulteriores do conflito. Essa posição, construída passo a passo, seria fundamental para iniciativas posteriores, como o acordo do Mar Negro e as negociações sobre trocas de prisioneiros.

O processo de março, portanto, revela uma dinâmica consistente: a Turquia combinava uma postura de equilíbrio estratégico, com seu capital diplomático acumulado, o interesse próprio em garantir estabilidade na região do Mar Negro e uma mobilização diplomática intensa, que permitiram que ela se tornasse o principal canal de comunicação entre as partes

conflitantes durante o primeiro ano de guerra. Os dois episódios de março fornecem os primeiros passos de uma trajetória que, ao longo de 2022, levaria a êxitos diplomáticos como acordo do Mar Negro e as trocas de prisioneiros.

3.2.2. Abril de 2022: a reconfiguração do processo e o início da erosão das negociações

O mês de abril representa uma fase crítica para compreender como a mediação turca, após conseguir reunir presencialmente as partes conflitantes em março, entrou em um terreno de tensões crescentes entre expectativas diplomáticas e um ambiente estratégico cada vez mais adverso. A reunião de Istambul, embora não tenha alcançado um cessar-fogo imediato, como desejava o governo turco, havia produzido o Comunicado de Istambul, cujo conteúdo — reconstruído posteriormente por Charap e Radchenko (2024) a partir das minutas originais — estabelecia os parâmetros de um possível acordo que poderia, nas palavras dos autores, ter encerrado a guerra poucas semanas após sua eclosão. O documento apresentava a estrutura para um ambicioso acordo de neutralidade permanente da Ucrânia, com garantias multilaterais formalizadas; indicando que “as conversas estavam avançadas o suficiente para que Putin e Zelensky assinassesem um tratado em breve”. O simples fato de a Rússia aceitar, mesmo que provisoriamente, utilizar o texto ucraniano como base para as discussões já constituía, em si, um indicador de que o canal facilitado pela Turquia possuía tração real naquele momento inicial.

Nas semanas seguintes, observou-se um esforço intenso — e em grande parte invisível ao público — para transformar o comunicado em um tratado formal, o que mobilizou não apenas as delegações oficiais, mas também uma rede de mediadores paralelos, como o então primeiro-ministro de Israel e o presidente da Bielorrússia, que confirmaram ter visto até 17 ou 18 versões preliminares do acordo. Assim, as minutas de 12 e 15 de abril analisadas revelaram que, apesar de persistirem divergências substanciais — sobretudo em torno do escopo das garantias de segurança, dos limites militares impostos à Ucrânia e de cláusulas simbólicas exigidas pela Rússia — havia uma expectativa real de avanço. O rascunho de 15 de abril chegava a prever que o tratado seria assinado “em até duas semanas”. No âmbito da mediação turca, isso significava que o objetivo declarado por Ancara desde o início do conflito — conseguir um cessar-fogo — parecia, pela primeira e última vez, relativamente plausível (Charap; Radchenko, 2024).

Esse ambiente de possibilidade aberta explica a insistência turca, capturada claramente nas declarações de İbrahim Kalın em Doha, de que um acordo mediado pela Turquia poderia

moldar uma “nova arquitetura global de segurança”. Kalın afirmava que os passos dados por Ancara naquele momento teriam impacto duradouro na ordem internacional, defendendo que as preocupações de segurança da Rússia “precisavam ser ouvidas”, mesmo que não justificadas. Essa narrativa estratégica é importante porque evidencia o uso instrumental da mediação para atingir objetivos da política externa turca naquele período: Ancara via a mediação não apenas como resposta contingente à guerra, mas como uma janela de oportunidade para reposicionar-se como ator mediador entre Ocidente e Rússia, consolidando a sua autonomia estratégica em um mundo multipolar em crise. O discurso de Çavuşoğlu reforçava esse enquadramento, ao sugerir que a Turquia poderia servir como modelo de política externa “equilibrada”, recusando a escolher entre Oriente e Ocidente (Wintour, 2022; Lesage et al., 2022).

No entanto, enquanto os negociadores trocavam rascunhos de tratado, a dinâmica da guerra e o ambiente político internacional passaram a operar na direção oposta, corroendo, progressivamente, o terreno sobre o qual o processo mediado pela Turquia se sustentava. O primeiro grande choque foi a revelação dos massacres de Bucha e Irpin¹⁰, que produziu indignação global e pressionou Zelensky a intensificar o apelo pelo isolamento diplomático de Moscou. Charap e Radchenko (2024) afirmam, no entanto, que mesmo após o surgimento dessas informações — que alteraram profundamente o clima político — Ucrânia e Rússia continuaram “trabalhando intensamente na redação de um tratado”. Ou seja, o mecanismo diplomático ainda não havia colapsado totalmente.

O segundo ponto de inflexão ocorreu de maneira menos visível, mas mais profunda: o afastamento gradual das potências ocidentais do processo turco. Segundo Charap e Radchenko (2024), a reação dos Estados Unidos e seus aliados ao Comunicado de Istambul foi de ceticismo, motivado pela percepção de que as negociações não abordavam questões estruturais como o status da Crimeia, tampouco garantiam que a Rússia não utilizaria um cessar-fogo apenas para se reconstituir militarmente. Assim, em vez de apoiar o canal turco, Washington e as capitais europeias passaram a intensificar o fluxo de armamentos para Kiev e a ampliar o regime de sanções contra a Rússia, influenciando o cálculo estratégico ucraniano. Baseando-se nesses eventos, Putin alegaria posteriormente que o Ocidente “sabotou” o acordo, preferindo enfraquecer a Rússia no campo de batalha — interpretação que se consolidaria na narrativa oficial do Kremlin. Esse novo ambiente alterou profundamente as preferências de Kiev,

¹⁰ Imagens e relatos vindos de Bucha e Irpin revelaram atrocidades cometidas por forças russas nos arredores de Kiev. Os primeiros registros ganharam destaque internacional no início de abril, e a repercussão global desses episódios alterou profundamente o clima político e ampliou a pressão internacional pelo isolamento diplomático da Rússia. (Charap; Radchenko, 2024).

reduzindo os incentivos para um acordo que limitasse suas opções estratégicas. Desse ponto de vista, abril marca a transição da Ucrânia de uma postura defensivo-negociadora para uma postura de resistência ofensiva apoiada pelo Ocidente.

Por sua vez, a Rússia também apresentava indicativos de hesitação desde a cúpula em Istambul. Embora Medinsky tenha declarado, em 30 de março, que as conversas estavam avançando em “fase prática”, e que um encontro de cúpula poderia ocorrer em breve, já no dia seguinte o Kremlin rejeitava categoricamente discussões sobre a Crimeia (Fischer, 2022). Ao mesmo tempo, a Rússia começou a questionar cada vez mais o escopo das garantias multilaterais propostas pela Ucrânia, especialmente a inclusão de Estados ocidentais — e da própria Turquia — como garantidores da soberania de Kiev. O fato de Moscou rejeitar explicitamente a inclusão da Turquia como garantidora, como demonstram trechos destacados na minuta de 15 de abril (Charap; Radchenko, 2024), mostra que, apesar da relação estreita entre Erdogan e Putin, a Rússia continuava vendo Ancara como membro da OTAN e, portanto, um ator potencialmente alinhado ao lado ocidental. Esse recuo de ambas as partes do processo de negociação pode ser lido como indicativo de um mecanismo clássico da teoria da mediação (Sticher, 2021): a percepção de que a vantagem militar altera os incentivos para assumir compromissos diplomáticos.

Desse modo, esses movimentos paralelos — a crescente disposição ocidental de apoiar militarmente Kiev, o choque produzido pelos crimes de guerra revelados em Bucha e Irpin, a reconsideração russa sobre o custo de aceitar garantias multilaterais e o enfraquecimento político do processo turco — convergiram ao longo de abril para a rápida erosão da janela de oportunidade diplomática aberta em março. Embora Ancara continuasse publicamente otimista, afirmando ainda acreditar na realização de uma reunião entre Putin e Zelensky, essa possibilidade se tornava cada vez mais remota à medida que a guerra assumia uma nova lógica, definida menos pela busca de desescalada e mais pela expectativa de ganhos militares futuros.

Ao final de abril, o processo negociado sob mediação turca havia perdido a sustentação política internacional necessária para avançar. Encerrava-se, assim, um ciclo em que a Turquia exercera um papel relevante ao aproximar as partes e viabilizar a troca de minutas, mas ainda insuficiente para superar as dinâmicas estruturais do conflito que, naquele momento, redirecionaram as preferências tanto das partes conflitantes quanto dos atores envolvidos externamente.

Ao reunir ucranianos e russos em Antália e Istambul, Ancara demonstrou ser percebida como uma mediadora confiável. No entanto, ao insistir em um cessar-fogo em um momento em que as partes já não demonstravam interesse real em discuti-lo — “o momento ainda não

estava maduro para um cessar-fogo ou para um encontro com Zelensky”, afirmou Putin ao primeiro-ministro italiano apenas um dia após a reunião de Istambul (Fischer, 2022, tradução própria) — a Turquia deslocou sua atuação para além das estratégias de comunicação e facilitação e passou a adotar elementos de uma mediação de caráter mais manipulativo, buscando moldar o comportamento das partes conforme seus objetivos. A pressão turca, entretanto, carecia das capacidades materiais ou políticas necessárias para exercer influência efetiva sobre o processo: Ancara não detinha incentivos suficientemente atrativos (*carrots*) nem instrumentos coercitivos (*sticks*) capazes de induzir Moscou ou Kiev a aceitar um acordo.

Como sugerem Touval e Zartman (1985), todas as estratégias de mediação — comunicação, formulação e manipulação — podem coexistir em um mesmo processo, mas a eficácia da mediação reside em saber quando e como enfatizá-las. Em abril de 2022, a Turquia parecia não ter calibrado adequadamente essa escolha; embora continuasse disposta a ocupar um papel central como terceira parte e oferecesse constantemente seu território e recursos para a negociação de um cessar-fogo, a capacidade turca de influenciar o comportamento das partes era limitada pelas variáveis no nível do conflito. O resultado foi a erosão progressiva das negociações, deixando Ancara em uma posição de protagonismo diplomático simbólico, mas sem o poder necessário para impedir o colapso iminente das conversas de um cessar-fogo.

Como sintetiza Butler (2024), as negociações de Istambul pareceram indicar, em um primeiro momento, um avanço substancial, mas acabaram produzindo apenas efeitos procedimentais, abrindo caminho para que a mediação turca se deslocasse para frentes paralelas — especialmente a que daria origem ao Acordo de Grãos do Mar Negro meses depois.

3.2.3. Maio a julho de 2022: da estagnação diplomática ao redirecionamento para a logística humanitária

O fracasso das negociações de 29 de março e a erosão da janela diplomática ao longo de abril forçaram uma inflexão significativa no comportamento mediador da Turquia. Butler (2024) observa que, diante da impossibilidade de reunir Zelensky e Putin e da perda de tração das conversações de paz, Ancara recalibrou a sua estratégia em direção a objetivos mais estreitos e pragmáticos. Essa mudança marca a transição de uma mediação centrada no cessar-fogo e na arquitetura de segurança, para uma mediação mais operacional, orientada à criação de corredores marítimos seguros para a exportação de grãos ucranianos. Esse redirecionamento não ocorreu por abandono da agenda inicial por parte da Turquia — que ainda insistia publicamente na necessidade de um cessar-fogo — mas porque os mecanismos que sustentavam

a mediação turca em março — credibilidade bilateral, disposição dos atores e espaço diplomático — haviam se desintegrado a partir de abril, enquanto outros mecanismos permaneciam disponíveis para a Turquia atuar conforme seus interesses estratégicos, sobretudo como grande importadora dos grãos ucranianos.

Já no início de maio, sinais dessa reorientação tornaram-se evidentes. Um alto funcionário turco informou que Ancara havia iniciado negociações com Rússia e Ucrânia para abrir um corredor humanitário através do Bósforo destinado ao escoamento dos grãos ucranianos bloqueados pela Rússia nos portos do Mar Negro (Coskun, 2022). A formulação pública da proposta — um corredor marítimo supervisionado pela Turquia — revela um movimento estratégico: ao deslocar a mediação para o domínio da segurança alimentar, Ancara passava a ocupar um espaço diplomático menos vulnerável às dinâmicas militares e políticas que haviam inviabilizado o processo de paz. Segundo Coskun (2022), apesar de ser membro da OTAN, a Turquia era percebida por Moscou como mais neutra que outros aliados ocidentais, o que reforçava sua utilidade como facilitadora de soluções logísticas. Esse enquadramento era funcional à Rússia, que poderia se beneficiar do alívio diplomático sem aceitar negociações políticas de alto nível, mas também à Ucrânia, pressionada pelo impacto econômico do bloqueio naval.

O processo avançou rapidamente. Em 4 de junho, o conselheiro presidencial İbrahim Kalin declarou que o reestabelecimento do transporte de grãos por via marítima seria possível “entre três e cinco semanas”, e que as negociações para criar um “centro de grãos” em Istambul estavam progredindo de forma “positiva” (TASS, 2022). Kalin enfatizou que tanto o lado russo quanto o ucraniano viam a proposta como compatível com seus interesses, o que sugere que, embora o ambiente estivesse adverso para negociações de paz, permanecia aberto para a construção de um acordo técnico supervisionado.

Do lado ucraniano, porém, havia preocupações substantivas. Kozok e Hacaoglu (2022) apontam que, em 6 de junho, Turquia e Rússia haviam chegado a um acordo provisório para reabrir as exportações de produtos agrícolas a partir de Odessa, mas Kiev se mantinha cética. A hesitação ucraniana era alimentada pelo receio de que a remoção das minas nas rotas de acesso ao porto pudesse facilitar ataques navais russos. Nesse contexto, a Turquia propôs dar assistência militar à operação de desminagem e escoltar navios, mas Kiev evitava comprometer sua defesa costeira sem garantias externas mais concretas. Ancara, por sua vez, apostava que uma chancela formal da ONU poderia mitigar esses receios, transformando uma proposta bilateral em um acordo multilateral supervisionado e verificável.

Ao mesmo tempo, a Ucrânia explorava rotas alternativas por terra e por via fluvial, utilizando os corredores de solidariedade da União Europeia e avaliando rotas bálticas (Kapoor, 2022), mas essas alternativas eram limitadas em volume e logística. Como nota Isachenko (2023), antes da guerra, 90% dos grãos ucranianos eram exportados pelos portos do Mar Negro, o que tornava o desbloqueio marítimo não apenas desejável, mas necessário para a economia ucraniana. Esse elemento estrutural reforça a importância da posição geográfica da Turquia: a mediação turca não era apenas política, mas também geoestratégica, ancorada no controle dos estreitos e do Mar Negro, como se observa na figura 2.

Figura 2 - Corredor Marítimo da Iniciativa de Grãos do Mar Negro (2022–2023)



Fonte: Pettersson e Robinson, 2023. Adaptado.

À medida que junho avançava, então, a convergência entre diplomacia técnica, pressão internacional pela estabilidade de preços dos alimentos e interesse russo em aliviar sanções sobre seus fertilizantes produziu um novo momento de oportunidade para a mediação turca. A presença simultânea da ONU e da Turquia como cofacilitadores ofereceu às partes um arranjo mais confiável e equilibrado. Assim, em 22 de julho, após semanas de negociações, representantes da Turquia, Rússia, Ucrânia e Nações Unidas se reuniram novamente em Istambul para formalizar a solução operacional em dois documentos: a Iniciativa de Grãos do Mar Negro, assinada por Ucrânia e Rússia com mediação turca e supervisão da ONU, que estabeleceu um corredor marítimo seguro para as exportações ucranianas a partir dos portos de Odessa, Chornomorsk e Pivdennyi, criando ainda o Centro de Coordenação Conjunta (*Joint*

Coordination Centre – JCC), integrado por representantes dos quatro signatários, e um Memorando de Entendimento entre Rússia e ONU sobre exportações russas de alimentos e fertilizantes (ONU, 2022; Isachenko, 2023). A criação do JCC, sediado em Istambul, institucionalizou o papel turco como ator indispensável para o monitoramento, a inspeção e a coordenação marítima do acordo. Essa arquitetura técnico-operacional representou um tipo distinto de sucesso diplomático: não um acordo de paz, mas a criação de um mecanismo que reduzia os custos humanitários da guerra e reforçava a imagem internacional da Turquia como potência mediadora.

Assim, entre maio e julho, o processo mediador turco passou por uma transformação crucial: ao perder a janela política do acordo de paz, Ancara reconstruiu seu papel mediador no campo técnico e humanitário, aplicando os mesmos mecanismos que havia usado em março — credibilidade bilateral, geografia estratégica e ativismo diplomático — para navegar um ambiente internacional profundamente alterado. Esse redirecionamento não apenas demonstra a adaptabilidade da estratégia de mediação turca, como também evidencia que, mesmo quando a via política estava bloqueada, Ancara buscava preservar sua relevância internacional por meio de soluções capazes de gerar benefícios concretos, enquanto ainda pressionava por negociações de um acordo de paz.

3.2.4. Agosto e setembro de 2022: Da consolidação logística ao esgotamento da janela diplomática

Desse modo, o sucesso inicial da Iniciativa de Grãos do Mar Negro, assinada em 22 de julho de 2022, abriu uma nova fase na estratégia de mediação turca. Após meses de frustração no formato político de Istambul, Ancara buscou transformar a eficácia logística do acordo em alavanca para restaurar sua função de mediadora no conflito. Essa expectativa foi claramente expressa pelas autoridades turcas nas semanas seguintes. Como destacou o ministro turco da Defesa, Hulusi Akar, em coletiva de imprensa com o secretário-geral da ONU, António Guterres, em 20 de agosto, o corredor marítimo representava “um passo importante rumo à paz”, sugerindo que sua operacionalização bem-sucedida poderia “preparar o terreno para um ambiente de paz permanente” (Wilks, 2022a). Esse discurso revela não apenas a persistência das ambições turcas, mas também seu interesse em reinterpretar o êxito técnico como um indicador da eficácia da diplomacia turca e da possibilidade de expandir esse arranjo para questões mais amplas.

A operacionalização rápida do Centro de Coordenação Conjunta (JCC), inaugurado em 27 de julho em Istambul com representantes da ONU, Turquia, Ucrânia e Rússia, serviu para reforçar essa narrativa de eficiência. O JCC não apenas verificava e autorizava embarcações, mas também monitorava o cumprimento das garantias de segurança e supervisionava todo o trânsito pelo corredor humanitário. Em menos de três semanas, mais de 650 mil toneladas de grãos haviam deixado portos ucranianos (Wilks, 2022a).

Esse efeito estabilizador ampliou a visibilidade internacional da Turquia. A queda dos preços globais de cereais e óleos vegetais, registrada nos índices da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação) em julho e agosto (UNCTAD, 2022), reforçou a percepção de que o acordo tinha um impacto sistêmico, projetando Ancara como um ator capaz de mitigar efeitos humanitários da guerra. Para Erdogan, esse sucesso reforçava a legitimidade da Turquia como mediadora de maior escopo, e não apenas de medidas técnicas. E em Lviv, durante a reunião trilateral de 18 de agosto com Zelensky e Guterres, o presidente turco afirmou que a operação no Mar Negro demonstrava que a cooperação envolvendo Turquia, Rússia, Ucrânia e ONU poderia ser replicada em outras dimensões do conflito, incluindo “medidas adicionais” e eventuais negociações de paz (Ertan, 2022). O encontro também tratou de temas sensíveis como a segurança da usina nuclear de Zaporizhzhia, para a qual a Turquia e a ONU buscavam negociações que permitissem a entrada de uma missão da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) — um esforço que, conforme Fischer (2022), enfrentou resistência russa por divergir sobre o acesso territorial, mas que avançou parcialmente no fim de agosto.

No quadro mais amplo, essas iniciativas consolidaram um padrão: enquanto a via política para um cessar-fogo estava bloqueada desde abril, Ancara e a ONU vinham conseguindo ativar canais paralelos de negociação para discutir segurança alimentar, inspeções navais, operações humanitárias e trocas de prisioneiros. A troca de quase 300 prisioneiros entre Rússia e Ucrânia mediada pela Turquia em 22 de setembro, que resultou na chegada de cinco comandantes do batalhão Azov a solo turco, foi interpretada por Erdogan como um “passo importante para o fim da guerra” e como prova de que a “crença no poder do diálogo” produzia resultados concretos (Reuters, 2022). Embora esse movimento não tenha alterado a dinâmica militar do conflito, ele reforçou a capacidade da Turquia de agir como facilitadora em domínios altamente sensíveis e de confiança limitada — um padrão que já aparecia no canal humanitário ativo desde maio para discussões sobre cadáveres e prisioneiros (Fischer, 2022).

Entretanto, apesar da energia diplomática e da multiplicação de trilhas paralelas de diálogo, a janela para um avanço político continuava se fechando. Se a Turquia esperava que o advento positivo do acordo de grãos pudesse ser convertido em uma reabertura das negociações

de paz, os eventos de setembro mostraram que os mecanismos estruturais que bloqueavam a paz continuavam intactos — e, em alguns casos, haviam se agravado. No fim do mês, em 30 de setembro, Putin anunciou a anexação dos territórios ocupados de Donetsk, Luhansk, Kherson e Zaporizhzhia e declarou explicitamente que a Rússia não negociaria o status dessas regiões. Fischer (2022) destaca que essa decisão expandiu a “linha vermelha” russa — antes limitada à Crimeia — para todos os territórios anexados, inviabilizando qualquer acordo que não reconhecesse essas novas fronteiras. Além disso, Putin vinculou a defesa dos territórios anexados à possibilidade de uso de armas nucleares, aumentando os custos diplomáticos de qualquer concessão e afastando ainda mais a Rússia de qualquer formato negocial semelhante ao discutido em Istambul.

Nesse contexto, após o anúncio russo, a reconstrução da trilha mediadora tornou-se estruturalmente improvável: a anexação consolidou o conflito como uma guerra territorializada em múltiplas frentes, elevando o custo de saída para Moscou e eliminando os incentivos que, nos primeiros meses da guerra, haviam permitido avanços nos rascunhos de negociação. A partir daí, o papel da Turquia permaneceu relevante — mas limitado a questões humanitárias, articulações técnicas e diplomacia logística — e o corredor de grãos tornou-se seu principal instrumento de influência até meados de 2023.

Desse modo, agosto e setembro representam um momento ambivalente no processo de mediação turca. Por um lado, Ancara atingiu o ponto mais alto de sua visibilidade internacional — consolidando mecanismos técnicos, garantindo resultados humanitários significativos e realizando a maior troca de prisioneiros até então. Por outro, o horizonte político para a paz se tornava cada vez mais remoto. A Turquia expandia sua capacidade de facilitar, mas perdia a arena para transformar facilitação em solução política. O contraste entre expectativa e estrutura revela, de maneira clara, como a guerra evoluiu para um estágio em que o espaço de mediação se estreitava dramaticamente, apesar dos esforços contínuos da Turquia de instrumentalizar sua mediação enquanto meio para atingir objetivos mais amplos de sua política externa.

3.2.5. Outubro a dezembro de 2022: Crises de renovação e a sobrevivência do “Processo de Istambul”

O último trimestre de 2022 marcou uma virada crítica no papel da Turquia como mediadora, não porque Ancara tenha reduzido sua atividade, mas porque as condições estruturais do conflito passaram a restringir severamente a viabilidade de qualquer avanço político. Entre outubro e dezembro, a guerra entrou numa fase caracterizada por escaladas

militares russas, anexações territoriais, ataques sistemáticos a infraestrutura civil ucraniana e tensões sobre a própria continuidade do acordo de grãos — o principal instrumento diplomático da Turquia desde julho. O mês de outubro expôs de forma explícita a fragilidade estrutural da Iniciativa de Grãos do Mar Negro. Em 29 de outubro, após acusar a Ucrânia de realizar um ataque com drones contra navios da Frota do Mar Negro em Sebastopol, a Rússia suspendeu temporariamente sua participação no acordo. Moscou argumentou que os navios atacados participavam do regime de inspeções do acordo, insinuando que o corredor estaria sendo utilizado para fins militares (Al Jazeera, 2022).

A resposta turca foi imediata: Ancara manteve o fluxo de navios mesmo após a declaração russa. No dia 31 de outubro, 354.500 toneladas de grãos foram exportadas — o maior volume diário desde agosto (Al Jazeera, 2022), o que pode ser lido como um gesto calculado de pressão diplomática e demonstração de capacidade. Erdogan afirmou que a Turquia continuaria operando o corredor “mesmo que a Rússia se comporte de forma hesitante” e classificou o acordo como um serviço prestado “à humanidade”. O ministro turco Akar telefonou à Rússia pedindo a reversão da suspensão, insistindo que o acordo deveria ser tratado separadamente da guerra (Al Jazeera, 2022).

Como observa Fischer (2022), a declaração russa de suspensão em outubro demonstrou o quanto difícil seria a renovação do acordo, cujo prazo de 120 dias se encerraria em 19 de novembro. A crise tornou explícito que Moscou utilizava a iniciativa não apenas como instrumento de pressão, mas também como ferramenta estratégica para influenciar percepções no Sul Global sobre a responsabilidade pela insegurança alimentar — mecanismo que continuaria a operar nas semanas seguintes.

Em 2 de novembro, após quatro dias de intensa diplomacia telefônica entre Erdogan e Putin, Moscou anunciou que retornaria ao acordo. Segundo o próprio Erdogan, Putin teria concordado em restaurar o regime apenas após seu contato direto — “ele abriu o corredor imediatamente quando liguei” — reforçando a percepção turca de que ela era, naquele momento, o ator mais capaz de influenciar a tomada de decisão russa (Wilks, 2022b, tradução própria).

Ao mesmo tempo, Ancara passou a promover abertamente a ideia de transformar o “corredor de grãos” em um “corredor para a paz”, como afirmou Erdogan em meados de novembro (Tanis, 2022). Essa estratégia buscava alavancar a credibilidade acumulada pela Turquia para reabrir uma trilha política entre os dois lados — algo que Washington negou publicamente estar considerando. Contudo, a disposição turca refletia não apenas ambição geopolítica, mas também uma necessidade doméstica: o capital russo, o comércio bilateral em

ascensão e a entrada maciça de turistas e investimentos tornaram-se fundamentais para estabilizar a economia turca em ano pré-eleitoral, como demonstra Wilks (2022b). O efeito desse mecanismo foi ampliar os custos para Ancara de perder o diálogo privilegiado com Moscou. No entanto, como aponta Fischer (2022), a escalada russa após outubro — especialmente os ataques massivos à infraestrutura ucraniana e a retórica nuclear — reduziu significativamente as condições para qualquer negociação política, e a mediação turca operava, naquele momento, mais como amortecedor humanitário do que como ponte para a paz.

Em dezembro, com a guerra entrando no inverno e a assimetria militar se aprofundando, o espaço de mediação política virtualmente desapareceu. Ainda assim, Erdogan buscou manter vivo o “Processo de Istambul”, insistindo que o formato inaugurado em março continuava sendo o melhor meio para um acordo negociado (Hürriyet Daily News, 2022c). No TRT World Forum¹¹, em 9 de dezembro, Erdogan reiterou que “a guerra não tem vencedor e a paz não tem perdedor” e anunciou que conversaria com Putin e Zelensky nos dias seguintes para fortalecer a implementação do acordo de grãos e ampliar o envio para países menos desenvolvidos. Nas palavras do presidente turco:

Realizamos uma diplomacia de paz que servirá de exemplo para o mundo, tanto por meio dos meus contatos com os líderes da Rússia e da Ucrânia quanto pelos esforços de nossas instituições competentes. Embora pareça ter sido interrompido devido aos desdobramentos no campo de batalha, o Processo de Istambul ainda permanece como o meio de negociação ideal para uma paz duradoura (Hürriyet Daily News, 2022c, tradução própria).

Essa retórica revela uma estratégia dupla: preservar a relevância turca mesmo quando as condições para negociações de paz estavam ausentes; e proteger o acordo de grãos — que se tornara um componente essencial da “fórmula de paz” ucraniana. Ao mesmo tempo, Erdogan buscava capitalizar o acordo para ampliar sua projeção internacional e reforçar sua imagem doméstica de estadista capaz de agir em crises globais. Ancara enfatizava que continuaria facilitando não apenas a exportação de grãos, mas também a liberação de fertilizantes russos bloqueados por entraves de pagamento e seguro — um ponto central de fricção entre Moscou e a ONU.

Todavia, enquanto Ancara mantinha a postura proativa, o ambiente internacional caminhava na direção oposta. Em setembro, a anexação russa de quatro regiões tornou

¹¹ O TRT World Forum é uma conferência internacional organizada anualmente em Istambul que reúne líderes globais, acadêmicos, jornalistas, formuladores de políticas e representantes da sociedade civil para debater desafios contemporâneos e influenciar agendas regionais e internacionais. Desde sua estreia em 2017, tornou-se um espaço de diálogo voltado à promoção da paz, segurança e prosperidade global (TRT World Forum, 2024).

politicamente inviável qualquer negociação territorial. Em outubro e novembro, os bombardeios massivos contra infraestrutura civil ucraniana reduziram a disposição de Kiev para concessões. E a escalada retórica russa sobre armas nucleares minou por completo a confiança entre as partes. Assim, ao final de 2022, a mediação turca havia se transformado em gestão de efeitos colaterais da guerra, mais do que em facilitação para uma solução política (Butler, 2024).

3.2.6. Janeiro a julho de 2023: a deterioração progressiva do acordo de grãos e o esgotamento da via de mediação turca

O início de 2023 marcou uma nova fase da Iniciativa de Grãos do Mar Negro, em que a mediação turca passou a atuar em condições de desgaste progressivo e tensões acumuladas. Já em janeiro, Moscou passou a sinalizar publicamente que não aceitaria novas renovações automáticas do acordo sem contrapartidas concretas às suas queixas ao sistema de pagamentos, ao seguro marítimo e ao transporte de fertilizantes, insistindo que o Memorando de Entendimento assinado com a ONU não estava sendo cumprido em favor de seus interesses (IISD, 2023). Simultaneamente, os dados do Centro de Coordenação Conjunta mostravam que o mecanismo operacional do acordo estava sendo deliberadamente desacelerado (Wintour, 2023).

Esse padrão indica que a Rússia utilizava o acordo também como instrumento de pressão política, reduzindo o fluxo de navios para aumentar os preços globais e reter alavancagem diplomática sobre a ONU, a Ucrânia e o Ocidente. Enquanto isso, Ancara se viu obrigada a deslocar seu papel de mediadora para uma modalidade de diplomacia de manutenção, ocupando-se cada vez mais de sustentar o que restava do acordo e menos de promover avanços substantivos para a paz. Em março, Çavuşoğlu afirmou em Doha que a Turquia estava “trabalhando duro” pela extensão do acordo e dialogava de forma contínua com Guterres, num esforço claro para preservar o funcionamento mínimo da iniciativa (IISD, 2023).

Nesse contexto, a dimensão doméstica – que, como aponta Touval (2003), não apenas motiva o Estado a mediar, mas também condiciona suas estratégias e táticas – também ganhou peso. Como sugere Cagaptay (2023), a postura “pró-Ucrânia sem ser anti-Rússia” servia tanto à inserção diplomática da Turquia quanto aos objetivos eleitorais de Erdogan, que buscava reforçar a imagem de estadista indispensável diante de uma crise econômica profunda. Assim, quanto mais frágil o acordo se tornava, maior era o valor simbólico de defendê-lo, especialmente para um presidente que precisava demonstrar capacidade de influência internacional às vésperas de eleição.

No entanto, apesar do desejo turco de manter o sucesso diplomático ativo, entre março e maio, o acordo passou por renovações cada vez mais curtas, revelando a resistência russa em manter seu compromisso por longos períodos. A renovação de março ocorreu por apenas 60 dias, rompendo o padrão original de 120 dias e reforçando a percepção de deterioração. Em maio, a prorrogação reduzida repetiu-se, tornando evidente que cada renovação passava a funcionar como uma crise diplomática própria. Nesse mesmo período, os volumes exportados diminuíram de modo significativo: depois de atingir o pico de 4,2 milhões de toneladas em outubro, os embarques caíram para cerca de 2 milhões em junho de 2023. Essa redução deveu-se tanto ao comportamento obstrutivo da Rússia quanto à queda na capacidade produtiva ucraniana, resultado da destruição de infraestrutura e de áreas agrícolas ocupadas (Nagurney, 2023).

O período de julho de 2023 trouxe a ruptura definitiva. Nas primeiras semanas de julho, Putin reiterou que “nenhum dos itens relevantes para a Rússia havia sido cumprido” e condicionou a permanência no acordo a uma série de concessões (Wintour, 2023). Nesse ponto, já era evidente que a Rússia não buscava melhorias no acordo, mas administrava politicamente o momento ideal para abandoná-lo.

A confirmação veio em 17 de julho de 2023, quando Moscou anunciou a suspensão definitiva da sua participação, afirmando que o acordo estava “terminado”. A reação global foi imediata: o preço do trigo subiu, o porto de Odessa sofreu ataques de grande escala e a Rússia retirou garantias de segurança para qualquer navio no Mar Negro, transformando o corredor marítimo em um espaço de risco mais uma vez. Zelensky declarou que a Ucrânia estava disposta a continuar operando o corredor com apoio da Turquia e da ONU, mas, como observa Olson e Hernandez (2023), sem garantias russas não existiam condições reais de segurança para a navegação.

O colapso do acordo revela limites fundamentais da mediação turca. Embora Ancara tenha mantido o diálogo com ambas as partes e assegurado a sobrevivência do acordo por um ano, sua capacidade não era suficiente para modificar o cálculo estratégico russo quando Moscou passou a considerar a iniciativa mais custosa do que útil. Assim, o fim da Iniciativa de Grãos marcou um retrocesso considerável na gestão da segurança alimentar global. Como lembra Martins (2023), o acordo havia reduzido preços internacionais em mais de 20%, assegurado o envio de trigo ao Programa Mundial de Alimentos (PMA) e fornecido novas margens de sustentação à economia ucraniana, inclusive à sua capacidade militar. Sua interrupção prejudicou a Ucrânia, que perdeu divisas essenciais e viu seus portos se tornarem alvos permanentes, exigindo o deslocamento de tropas para defendê-los. Para o mundo, abriu-

se uma nova fase de volatilidade e incerteza nos mercados de alimentos, com impactos diretos sobre países dependentes de importações, sobretudo na África e no Oriente Médio.

Nesse sentido, janeiro a julho de 2023 demonstram que a mediação turca, apesar de ambiciosa e tecnicamente competente, estava estruturalmente condicionada pela dinâmica estratégica do conflito. Sua capacidade era suficiente para conter crises temporárias, mas não para impedir que incentivos geopolíticos mais amplos — a instrumentalização russa da fome como arma política, a pressão ocidental sobre Kiev, a deterioração da produção agrícola ucraniana e os custos domésticos para Moscou — dessem fim ao acordo. Ancara permaneceu como o último canal funcional entre as partes, mas já não tinha, naquele momento, o poder de preservar a iniciativa sem a vontade política da Rússia de mantê-la.

4. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE MEDIAÇÃO

A reconstrução do processo de mediação empreendido pela Turquia entre março de 2022 e julho de 2023 permite identificar um conjunto consistente de mecanismos que explicam não apenas como Ancara se mobilizou para atuar como mediadora, mas também porque a mediação tornou-se, naquele contexto, um instrumento central de sua política externa. Os resultados evidenciam que o papel desempenhado pela Turquia não pode ser compreendido apenas como resposta normativa à guerra, mas sim como parte de uma estratégia mais ampla de projeção internacional, enraizada em incentivos geopolíticos, econômicos e domésticos.

O primeiro mecanismo diz respeito à convergência entre posição geoestratégica e ativismo diplomático. A localização da Turquia — especialmente sua capacidade de controlar o acesso ao Mar Negro via Convenção de Montreux — forneceu a Ancara um ativo estrutural único, que se converteu em vantagem diplomática assim que o conflito interrompeu as rotas marítimas ucranianas. Essa combinação de geografia e agência política explica por que os esforços turcos foram vistos como relevantes tanto para minimizar os impactos humanitários da guerra quanto para preservar alguma margem de diálogo entre Moscou e Kiev. Ao mobilizar esse ativo estrutural na mediação do acordo de grãos e nas primeiras tentativas de desescalada em março, Ancara ampliou sua relevância no sistema internacional, convertendo sua posição regional em capital diplomático.

Um segundo mecanismo refere-se à manutenção simultânea de canais abertos com Rússia e Ucrânia — fenômeno possibilitado por uma política externa de equilíbrio construída ao longo dos anos. Essa posição híbrida, reforçada por interdependências energéticas com Moscou e por cooperação militar com Kiev, tornou a Turquia um dos poucos Estados capazes de manter certo grau de credibilidade perante ambas as partes conflitantes. Esse equilíbrio, longe de ser circunstancial, estava enraizado em interesses econômicos e políticos domésticos que elevavam o custo de um alinhamento unilateral ao Ocidente ou à Rússia. Assim, quando Ancara ofereceu território e logística para encontros de alto nível, esse gesto foi interpretado pelas partes como coerente com sua trajetória diplomática — o que fortaleceu sua capacidade inicial de mediação.

O terceiro mecanismo identificado é o de projeção estratégica, pelo qual a Turquia empregou a mediação como via para aumentar seu papel na ordem internacional em transformação. As declarações de İbrahim Kalın e Mevlüt Çavuşoğlu, que reiteravam a visão de que o conflito moldaria uma “nova arquitetura global de segurança”, revelam como a mediação era instrumentalizada por Ancara para demonstrar capacidade de liderança regional

e para, ao mesmo tempo, reforçar a narrativa de autonomia estratégica promovida pelo governo do AKP. A mediação funcionava, portanto, como instrumento para reposicionar a Turquia entre as grandes potências, sustentar sua imagem de “potência indispensável” e fortalecer o discurso doméstico de excepcionalidade turca. Esse terceiro mecanismo relaciona-se a um quarto: a instrumentalização doméstica da mediação, aspecto ressaltado pela literatura (Touval, 2003) ao analisar o comportamento de mediadores estatais. Em um contexto de inflação crescente, dependência econômica de fluxos russos e proximidade do ciclo eleitoral de 2023, a diplomacia de mediação de Ancara forneceu a Erdogan uma narrativa útil de liderança internacional para ser utilizada no campo interno. A defesa pública do acordo de grãos, a ênfase na capacidade turca de influenciar Putin e a visibilidade obtida nos fóruns multilaterais contribuíram para ancorar politicamente a imagem presidencial de estabilidade e protagonismo, reforçando a utilidade doméstica da mediação.

Paralelamente, evidencia-se um quinto mecanismo relacionado à adaptação e flexibilidade da atuação turca. Após a erosão das negociações de abril, decorrente tanto da divulgação das atrocidades de Bucha quanto da mudança nos incentivos de guerra para Kiev e Moscou, Ancara reposicionou sua mediação para uma dimensão mais técnica. A transição do formato político de Istambul para o corredor de grãos não significou abandono do objetivo inicial, mas uma reconfiguração pragmática que buscava preservar influência e relevância num ambiente hostil à negociação política. Essa capacidade de adaptação foi crucial para que a Turquia continuasse a ocupar espaço diplomático e para que conseguisse mobilizar seu ativismo em direção à segurança alimentar global, mas essa mesma adaptabilidade enfrentou limitações ao tentar trazer as conversas de volta para o campo político.

Assim, o último mecanismo refere-se aos limites estruturais da influência turca. Embora a Turquia tenha sido capaz de aproximar as partes, garantir propostas formais em Istambul e sustentar por quase um ano a Iniciativa de Grãos, sua capacidade de moldar as preferências estratégicas de Moscou e Kiev permaneceu reduzida. A anexação russa de territórios em setembro de 2022, a escalada militar do inverno e a instrumentalização russa do acordo de grãos para fins políticos evidenciam que a mediação turca operava em espaço estreito, condicionado por fatores sobre os quais Ancara não tinha controle. Assim, mesmo onde houve sucesso técnico — como no corredor de grãos e na troca de prisioneiros — ou intenção declarada — lida nas múltiplas declarações de que Ancara estava disposta a mediar um cessar-fogo — o impacto da mediação permaneceu limitado em termos de transformação política do conflito, em um contexto em que a Turquia não se caracterizava como uma mediadora com capacidades materiais suficientes para moldar significativamente as percepções ou ações das partes.

Logo, os resultados mostram que a mediação turca no conflito entre Rússia e Ucrânia não pode ser interpretada como empreendimento neutro ou altruísta pelo fim da guerra, mas sim como uma estratégia de política externa multifacetada, que buscava simultaneamente mitigar os efeitos do conflito — que a afetavam profundamente —, ampliar a margem turca de influência regional e global, sustentar narrativas domésticas de liderança e preservar a posição singular de Ancara entre Rússia, Ucrânia e o Ocidente. Ao mesmo tempo, os limites desse esforço ficaram claros à medida que a evolução militar e política do conflito passou a restringir o espaço negocial. A mediação produziu efeitos reais — humanitários, logísticos, diplomáticos — mas não suficientes para alterar os incentivos estratégicos das partes, mostrando que, em conflitos envolvendo grandes potências, o alcance de potências médias enquanto mediadores permanece dependente de dinâmicas estruturais mais amplas. Ainda assim, o papel desempenhado pela Turquia entre 2022 e 2023 configurou-se como um dos mais relevantes esforços diplomáticos do período, permitindo observar como potências médias mobilizam a mediação como instrumento central de sua inserção internacional.

Ademais, a análise realizada ao longo deste trabalho demonstra que a mediação turca no conflito Rússia–Ucrânia operou em um ambiente estruturalmente adverso, marcado por uma ausência persistente de maturidade do conflito para negociações substantivas. Como lembra Butler (2024), em nenhum momento do ano de 2022 — nem em março, quando houve o avanço mais significativo nas conversas, nem nos meses subsequentes — Rússia e Ucrânia demonstraram disposição estratégica para encerrar a disputa. Moscou acreditava poder atingir seus objetivos pela via militar e, mesmo nas fases em que participou das discussões técnicas facilitadas pela Turquia e pela ONU, não sinalizou abertura para negociações de paz duradouras. Kiev, por sua vez, viu na evolução militar do conflito e no apoio crescente do Ocidente incentivos para manter a resistência, reduzindo a atratividade de um acordo naquele momento.

A literatura sobre o momento adequado da mediação enfatiza que iniciativas precoces tendem a fracassar quando as partes acreditam que podem melhorar sua posição no campo de batalha (Zartman, 2000). Ao mesmo tempo, como salienta Arévalo (2024), processos de negociação podem, em certas circunstâncias, contribuir para “amadurecer” um conflito, gerando vínculos sociais, ajustando percepções e produzindo oportunidades que não existiam inicialmente. O desafio, portanto, é equilibrar fatores contextuais com as vantagens potenciais de iniciar conversas preliminares. No caso da Ucrânia, entretanto, a assimetria de incentivos e a intensidade da guerra tornaram difícil converter iniciativas diplomáticas em avanços políticos — especialmente porque tanto Washington quanto Kiev rejeitavam a ideia de um cessar-fogo

precoce, interpretado como risco de congelamento territorial (Paffenholz et al., 2023). Assim, a lógica predominante foi a de negociações paralelas à guerra, e não condicionadas ao encerramento do conflito – um arranjo coerente com o estado de imaturidade estrutural do conflito.

Diante desse cenário, a decisão turca de assumir um papel central desde os primeiros dias da invasão demonstra, como argumenta Butler (2024), que a motivação do mediador se sobrepõe à ausência de condições estruturais. Para explicar essa postura, o autor propõe o conceito de maturidade obscurecida: em ambientes profundamente permeados por guerra informacional, com sinais contraditórios sobre disposição das partes, o mediador torna-se menos sensível aos determinantes clássicos da maturidade e mais orientado por incentivos próprios. Na leitura de Butler, a Turquia atuou justamente nesse registro: mesmo quando a lógica da guerra anulava as possibilidades de avanço, Ancara continuou investindo diplomaticamente porque sua mediação era impulsionada por objetivos estratégicos de projeção, prestígio e ganhos políticos internos — e não pela expectativa realista de um acordo a curto prazo. A mediação assumiu, assim, um caráter transacional, no qual os interesses do mediador são centrais e frequentemente predominam sobre a lógica prescritiva da resolução de conflitos (Butler, 2009; Touval; Zartman, 1996 apud Butler, 2024).

Essa postura transacional, de acordo com Butler (2024), não se traduz necessariamente em obstrução direta da resolução do conflito, mas introduz tensões inerentes entre a agenda do mediador e as condições reais do terreno. No caso analisado, essas tensões se expressaram no deslocamento da mediação turca do domínio político — inviabilizado pela guerra — para a arena técnica, em que a Turquia pôde obter resultados concretos, como a Iniciativa de Grãos do Mar Negro.

A leitura de Whitfield (2024) reforça essa interpretação. O autor argumenta que a Turquia foi bem-sucedida ao engajar partes em guerra para negociar temas econômicos e humanitários que não estavam diretamente vinculados ao combate. A chave desse êxito esteve na capacidade turca de formular propostas que atendiam a incentivos específicos de cada lado. Para a Ucrânia, as exportações eram o elemento vital para a economia do país. Já para a Rússia, a possibilidade de mitigar percepções negativas no Sul Global e aliviar sanções sobre seus fertilizantes era considerado o grande atrativo. Ao lado disso, Whitfield mostra que a combinação entre a ONU e Ancara formou um binômio diplomático singular: enquanto a ONU conduzia discussões técnicas, a Turquia complementava o processo com influência geoestratégica, proximidade pessoal entre Erdogan, Putin e Zelensky, e interesse próprio na estabilização do Mar Negro. Assim, entende-se que a Turquia desempenhou um papel

importante na mediação da iniciativa — mas dentro de limites claros impostos pelas sensibilidades políticas e militares do conflito.

O acordo de julho de 2022 — assinado separadamente pelas partes com a ONU e a Turquia — ilustra a natureza desse arranjo híbrido. Como nota Whitfield (2024), a estrutura negociada exigiu documentos paralelos justamente porque os atores em guerra não podiam sentar-se juntos para assinar um único acordo. Ao mesmo tempo, a insatisfação russa com a implementação do Memorando de Entendimento sobre fertilizantes demonstrou como questões políticas latentes influenciariam todas as etapas posteriores, culminando no colapso de julho de 2023. Por conseguinte, mesmo o maior sucesso da mediação turca carregava em si a sua própria limitação.

Não obstante, a análise também demonstra que, quando as condições para uma mediação política não estão presentes, abordagens humanitárias ou econômicas podem reduzir o sofrimento e produzir resultados tangíveis. Essa é precisamente a lógica que pode ser retirada da análise da trajetória turca: uma mediação que não conseguiu transformar o conflito politicamente, mas que logrou construir mecanismos práticos de contenção. Kusa (2022) observa que, apesar das ambiguidades inevitáveis da postura turca, nenhuma outra potência conseguiu desempenhar com mais sucesso a função de intermediário indispensável entre Ucrânia, Rússia e Ocidente à época. A mediação turca era, assim, simultaneamente limitada e insubstituível.

Essa ambivalência aparece também em Butler (2024), que argumenta que, embora o Acordo de Istambul representasse um estreitamento da agenda de mediação, constituiu um avanço relevante em uma questão de importância global. Ao alterar prioridades e objetivos das partes, e ao formular uma solução para um problema latente — o corredor de grãos — a Turquia demonstrou capacidade real de influenciar processos, ainda que não pudesse controlar seus desfechos políticos estruturais.

A discussão sobre mediação turca também se insere em um debate mais amplo sobre o papel do país como mediador internacional. Como lembra a literatura sobre a política externa do AKP, desde Davutoğlu a mediação integra o imaginário de autonomia estratégica da Turquia e sua tentativa de se posicionar como potência intermediária global. A institucionalização desse projeto — expressa em iniciativas como o Grupo de Amigos da Mediação, as Conferências de Mediação de Istambul e, mais recentemente, a criação da Direção-Geral de Mediação Internacional em 2024 — revela que a mediação turca é parte de uma visão duradoura sobre o lugar da Turquia na ordem internacional. No caso da Ucrânia, porém, como destaca Bechev (2023), as motivações diferem do padrão registrado em casos de mediação anteriores: a guerra

toca diretamente os interesses nacionais turcos no Mar Negro, a estabilidade dos estreitos e a gestão do equilíbrio entre Rússia, OTAN e economia doméstica.

Essa perspectiva é reforçada pela análise de Colibasanu (2024), que observa que a posição única da Turquia no Mar Negro — controlando o acesso ao estreito, mantendo laços históricos com a Crimeia e atuando como ponte Eurásia–Oriente Médio–Europa — amplifica tanto seu potencial quanto seus dilemas. Nesse caso, a estratégia de “neutralidade equilibrada” permitiu a manutenção simultânea de relações com a OTAN e a Rússia, mas acarretava riscos de percepção de ambiguidade entre as partes — como observado na rejeição russa da Turquia como Estado garantidor no Comunicado de Istambul. Esse equilíbrio delicado moldou a mediação turca na guerra e continuará moldando sua política externa em cenários onde tenha que lidar com aliados concorrentes.

Sob essa ótica, a mediação turca na guerra Rússia–Ucrânia representa um capítulo emblemático da política externa de Ancara: uma diplomacia de ambições globais, condicionada por vulnerabilidades regionais, conduzida em um ambiente de conflito sem maturidade perceptível, mas capaz de produzir resultados operacionais concretos. Os achados deste estudo indicam que a mediação turca serviu simultaneamente à contenção humanitária, à projeção de poder, à legitimação interna de um regime em ano eleitoral e à manutenção do equilíbrio delicado entre parceiros estratégicos — evidenciando que, conforme apontam Bramsen e Svensson (2024), negociações e guerra não são alternativas excludentes, mas estratégias paralelas por meio das quais os Estados buscam concretizar suas aspirações.

Os dados analisados permitem concluir que a mediação desempenhou um papel crucial na estratégia internacional da Turquia entre 2022 e 2023: não porque buscava encerrar o conflito — algo que não dependia de suas capacidades — mas porque ofereceu a Ancara a oportunidade de atuar em consonância com sua visão de autonomia estratégica, elevar seu prestígio global e doméstico e mitigar os efeitos diretos de uma guerra em seu entorno imediato. Esses limites e potencialidades são inseparáveis da compreensão do papel turco na guerra e constituem contribuições centrais para a literatura sobre mediação internacional conduzida por potências médias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo desta monografia demonstrou que a mediação internacional, embora constitua-se uma modalidade da gestão pacífica de conflitos, representa também um instrumento político profundamente enraizado nas percepções, ambições e necessidades estratégicas dos mediadores estatais. No caso da Turquia, a pesquisa evidenciou que os esforços mobilizados no âmbito da guerra Rússia–Ucrânia não podem ser compreendidos apenas como iniciativas voltadas à redução imediata das hostilidades ou ao avanço de um acordo de paz. Pelo contrário: a atuação turca, desde os primeiros contatos diplomáticos até a consolidação da Iniciativa de Grãos do Mar Negro, revela o uso da mediação como mecanismo de projeção internacional, alinhado às transformações mais amplas da política externa sob o governo do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP). Nesse sentido, a mediação se apresenta como prática coerente com a busca histórica de Ancara por autonomia estratégica, reposicionamento geopolítico e legitimação interna, especialmente no contexto de uma ordem internacional marcada pela competição entre grandes potências e pelo declínio relativo das instituições multilaterais.

Ao articular o aporte teórico de Bercovitch (2016), Zartman (2016), Greig & Diehl (2012) e Touval (2003), foi possível demonstrar que a mediação raramente emerge como ação neutra ou desvinculada dos interesses do mediador. A perspectiva instrumental desenvolvida por Touval (2003) mostrou-se particularmente útil para compreender o comportamento turco, ao enfatizar que os Estados recorrem à mediação não apenas em razão da oportunidade estrutural, mas também porque percebem nela um meio de alcançar objetivos mais amplos de política externa e doméstica. No caso analisado, essa percepção se manifestou de maneira clara na construção ativa da imagem da Turquia como ponte geopolítica entre Oriente e Ocidente, como ator indispensável na segurança alimentar global e como potência média com capacidade de diálogo com partes mutuamente hostis. As iniciativas adotadas em Antália, em Istambul e, posteriormente, no âmbito da Iniciativa de Grãos, refletem, assim, não apenas o cálculo técnico de facilitação, mas a estratégia de reforçar o lugar da Turquia em uma ordem fragmentada e cada vez mais competitiva.

Nesse ponto, os resultados do estudo de caso corroboram a hipótese central deste trabalho: os esforços iniciais empreendidos pela Turquia — sob o governo do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) — para mediar o conflito entre Rússia e Ucrânia, deflagrado em fevereiro de 2022, configuraram-se sobretudo como um instrumento de política externa orientado à projeção internacional. Tal atuação esteve ancorada na busca por autonomia

estratégica, moldada pelas percepções turcas acerca da ordem pós-unipolar, e articulada também a necessidades internas de legitimação governamental em ano pré-eleitoral.

Embora Ancara tenha de fato desempenhado um papel relevante na facilitação de encontros entre representantes russos e ucranianos — e, especialmente, na construção do arranjo logístico e institucional que viabilizou a saída de cereais pelos portos do Mar Negro — esses feitos só podem ser compreendidos à luz de uma política externa moldada por ambições históricas e pragmáticas. As evidências mobilizadas nesta pesquisa — pronunciamentos de personalidades políticas, declarações oficiais, informações retiradas de veículos institucionais e jornalísticos e análises acadêmicas especializadas — apontam para uma convergência clara entre a atuação mediadora turca e a lógica de autonomia estratégica, conforme formulada por Kutlay e Öniş (2021), e para a instrumentalização da mediação como recurso de projeção internacional e legitimação interna.

A comparação entre o comportamento da Turquia antes e depois de 2016 permitiu observar que a mediação evoluiu de um instrumento associado à lógica da interdependência — que marcou a primeira década do AKP — para um componente do paradigma securitizado e personalista que caracteriza a política externa do país após a tentativa de golpe. Nesse cenário, a mediação passou a comunicar não apenas uma visão de estabilidade regional ou de aproximação diplomática, mas uma narrativa de resistência, autonomia e projeção civilizacional, como sugerem as leituras de autores como Yanık (2011) e Altunışık (2023). Assim, mesmo quando a mediação não foi capaz de produzir acordos duradouros — como no caso da tentativa de promover encontros políticos formais além das negociações técnicas — ela cumpriu funções estratégicas para Ancara: reforçou seu papel como ator relevante, ampliou seu capital diplomático e consolidou sua posição como potência média capaz de dialogar com adversários estratégicos em um ambiente internacional polarizado.

A partir da análise da dinâmica concreta da mediação turca — seus limites, suas oportunidades e seus produtos — verifica-se que o conflito Rússia–Ucrânia não apresentou, durante 2022 e 2023, condições adequadas de “maturidade” (Zartman, 2016). Nem Moscou nem Kiev demonstraram disposição para assumir custos significativos ou reconhecer unilateralmente a inviabilidade da continuidade da guerra durante a maior parte do período analisado. Essa ausência de um impasse mutuamente doloroso, associada à percepção das partes de que vitórias incrementais ainda eram possíveis, limitou a capacidade de Ancara de avançar para fases negociais substantivas. No entanto, a insuficiência de maturidade estrutural não impediou que a mediação produzisse resultados relevantes em termos de governança humanitária e de estabilização de cadeias críticas, como ficou evidente na Iniciativa de Grãos. Isso reforça

a importância de compreender a mediação não apenas como instrumento de resolução ou arrefecimento do conflito, mas como ferramenta de gestão, mitigação e diplomacia estratégica, mesmo em cenários de baixo potencial de acordo político.

Ainda, é importante reconhecer que muitos elementos da convergência entre política externa e política doméstica observados na mediação turca escapam ao escopo desta pesquisa. A literatura analisada, em especial Touval (2003), Kutlay e Öniş (2021) e Altunışık (2023), demonstrou que a mediação não é apenas um empreendimento voltado ao ambiente internacional, mas também um recurso de governabilidade interna. No caso da Turquia, a atuação como mediadora também serviu para reforçar a legitimidade doméstica do governo. Em um ambiente doméstico marcado por tensões políticas, crise econômica e percepções de isolamento, o sucesso diplomático na mediação — sobretudo na Iniciativa de Grãos — constituiu uma oportunidade valiosa para reafirmar o papel da liderança nacional e consolidar o discurso de que a Turquia atua em defesa da estabilidade global, ainda que em descompasso com os alinhamentos tradicionais do Ocidente. No entanto, foge do escopo dessa pesquisa avaliar de forma exaustiva os mecanismos pelos quais essa narrativa foi construída ou internalizada no debate doméstico, bem como os efeitos específicos que tais iniciativas tiveram sobre a opinião pública ou sobre o desempenho eleitoral do governo. A delimitação aqui adotada concentra-se no nível internacional e na lógica estratégica da política externa, reconhecendo, contudo, que as ações de um Estado só podem ser plenamente compreendidas quando situadas nessa interseção entre política interna e externa, cuja exploração mais detalhada permanece aberta para investigações futuras.

Ademais, outro aspecto que não pôde ser plenamente capturado no escopo deste trabalho, refere-se à dimensão identitária da política externa turca. A literatura de Yanık (2011), as formulações de Davutoğlu (2008) e o debate sobre o neo-otomanismo indicam que o imaginário geopolítico da Turquia — assentado em narrativas de excepcionalismo civilizacional e de centralidade regional — influencia profundamente a forma como Ancara concebe e exerce a mediação. Esses elementos discursivos não apenas moldam a autopercepção da Turquia como “ponte” ou “Estado central”, mas também informam o uso da mediação como meio de afirmação simbólica e identitária. Assim, reconhece-se que esses componentes identitários constituem um campo de análise próprio e merecem ser explorados com maior profundidade em estudos posteriores.

Por fim, a pesquisa demonstrou que a mediação turca possui características híbridas que desafiam classificações rígidas entre neutralidade, parcialidade e instrumentalização estratégica. A Turquia não se alinha completamente a nenhuma dessas categorias: ao mesmo

tempo em que mantém interesses materiais significativos com a Rússia e profundos vínculos militares com a Ucrânia, Ancara procurou posicionar-se como agente indispensável, capaz de dialogar com ambas as partes sem romper seus compromissos estruturais ou alianças estratégicas. Essa ambiguidade calculada emerge como marca central da política externa do AKP e foi essencial à capacidade turca de assumir o papel de mediadora em um dos conflitos mais polarizados do século XXI. Nesse sentido, o caso analisado contribui para o entendimento mais amplo de como potências médias podem mobilizar alianças estratégicas para ampliar seu raio de ação e maximizar sua relevância internacional através da mediação.

Em conjunto, os achados deste trabalho sugerem que a mediação internacional, especialmente quando desempenhada por Estados posicionados no limiar entre esferas de influência rivais, deve ser compreendida como prática simultaneamente diplomática e estratégica. Ao trazer luz às relações entre sistema, conflito e mediador e ao situar a atuação turca no contexto das transformações de sua política externa, esta monografia buscou demonstrar que a mediação não é apenas resultado de condições favoráveis ou de um desejo desinteressado pela resolução do conflito, mas também de escolhas políticas informadas por percepções de oportunidade, risco e ambição. Dessa forma, a presente pesquisa contribui para o estudo acerca da resolução pacífica de conflitos ao fornecer um exemplo empírico de como os Estados podem recorrer à mediação não apenas para gerenciar crises, mas também para fortalecer sua posição estratégica e moldar a própria imagem em um cenário internacional em transformação — obtendo, simultaneamente, ganhos diplomáticos e resultados humanitários concretos ao longo do processo.

REFERÊNCIAS

AL JAZEERA. **Grain exports continue despite Russian withdrawal.** Doha, 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/10/31/grain-exports-continue-despite-russian-withdrawal>. Acesso em: 17 nov. 2025.

ALI, Rabia. **How Türkiye became a trusted global mediator in conflict zones.** Ankara: Anadolu Agency, 2025. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/en/turkiye/how-turkiye-became-a-trusted-global-mediator-in-conflict-zones/3564529>. Acesso em: 26 nov. 2025.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS - ACNUDH. **Fact-Finding Mission on the Israeli attack on the Flotilla carrying humanitarian assistance to Gaza presents report to Human Rights Council.** 27 Sept. 2010. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2010/09/fact-finding-mission-israeli-attack-flotilla-carrying-humanitarian>. Acesso em: 26 nov. 2025.

ALTUNIŞIK, M. B. **Challenges to Turkey's "Soft Power" in the Middle East.** Foreign Policy Programme, TESEV, 2023. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/3092494>. Acesso em: 11 nov. 2025.

ALTUNIŞIK, M. B. **Worldviews and Turkish Foreign Policy in the Middle East.** New Perspectives on Turkey, n. 40, p. 169–192, 2009. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/new-perspectives-on-turkey/article/abs/worldviews-and-turkish-foreign-policy-in-the-middle-east/FB6D3D3B25B0A5E5DD782BB86F180888>. Acesso em: 17 nov. 2025.

ALTUNIŞIK, M. B; MARTIN, L. G. **Turkey and the Middle East and North Africa under the AKP: A Three Level Analysis of Foreign Policy Change.** Uluslararası İlişkiler, v. 20, n. 78, p. 79–96, 2023. Disponível em: <https://www.ir-journal.com/storage/media/3667/01HBS8A9N5H0C5Q52PP2BX9YET.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2025.

AMBROSETTI, E. T. **Tarafsız: Turkey's Impartial Stance Vis-a-Vis Russia's War Against Ukraine.** In: MIHR, Anja; PIEROBON, Corinne (org.). *Polarization, Shifting Borders and Liquid Governance*. Cham: Springer, 2024. p. 365–380. Disponível em: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/86920/1/978-3-031-44584-2.pdf#page=365>. Acesso em: 17 nov. 2025.

ARÉVALO, J. **Uncertain readiness: process design and complexity management in peace negotiations.** *International Studies Review*, v. 26, n. 1, 2024. Disponível em: <https://academic.oup.com/isr/article/26/1/viae006/7601090>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BECHEV, D. **Sailing through the storm: Türkiye's Black Sea strategy amidst the Russian-Ukrainian war.** Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2023. Disponível em: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_1_Turkey%20in%20the%20Black%20Sea%20%282%29.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

BERCOVITCH, J. **International Mediation.** *Journal of Peace Research*, v. 28, n. 1, p. 3–6, 1991. Disponível em: <https://www.ir-journal.com/issues/russia-and-turkey-in-a-changing>

global-order/worst-of-friends-best-of-rivals-agency-vs-structure-in-turkey-russia-relations. Acesso em: 17 nov. 2025.

BERCOVITCH, J. **A mediação em conflitos internacionais.** In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (org.). *Mediação internacional*. Petrópolis: Vozes, 2016. p. 26–56.

BERCOVITCH, J; JACKSON, R. **Conflict Resolution in the Twenty-First Century: Principles, Methods, and Approaches.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009, p.1. Disponível em: <https://press.umich.edu/Books/C/Conflict-Resolution-in-the-Twenty-first-Century2>. Acesso em: 17 nov. 2025.

BERIKER, N. **United States's grand strategy and the middle power policy.** In: ERALP, Doga Ulas (ed.). *Turkey as a mediator: stories of success and failure*. London: Lexington Books, 2016. p. 18-50.

BRAMSEN, I; SVENSSON, I. **Peace talks in the Russia–Ukraine war: when, who, and how?** *International Negotiation*, v. 30, n. 1, p. 97–122, 2024. Disponível em: https://brill.com/view/journals/iner/30/1/article-p97_6.xml. Acesso em: 25 nov. 2025.

BUTLER, M. J. **Ripeness obscured:** inductive lessons from Türkiye's (transactional) mediation in the Russia–Ukraine war. *International Journal of Conflict Management*, v. 35, n. 1, p. 104–128, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJCMA-12-2022-0215>.

CAGAPTAY, S. **Unpacking Turkey's non-binary Ukraine war policy.** The Washington Institute for Near East Policy, 7 mar. 2023. Disponível em: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/unpacking-turkeys-non-binary-ukraine-war-policy>. Acesso em: 25 nov. 2025.

CHARAP, S; RADCHENKO, S. **The talks that could have ended the war in Ukraine:** a hidden history of diplomacy that came up short—but holds lessons for future negotiations. *Foreign Affairs*, 16 abr. 2024. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/talks-could-have-ended-war-ukraine>. Acesso em: 25 nov. 2025.

COLIBASANU, A. **Turkey's evolving geopolitical strategy in the Black Sea.** Foreign Policy Research Institute, 2024. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2024/12/turkeys-evolving-geopolitical-strategy-in-the-black-sea/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

COLLIER, D. **Understanding process tracing.** *PS: Political Science & Politics*, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ps-political-science-and-politics/article/understanding-process-tracing/183A057AD6A36783E678CB37440346D1>. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>. Acesso em: 26 nov. 2025.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Food security and Ukraine:** Black Sea Grain Initiative helps stabilize global food markets. 12 set. 2022. Disponível em: <https://unctad.org/es/node/38348>. Acesso em: 25 nov. 2025.

CONSELHO EUROPEU. **Relações da UE com a Turquia.** Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/turkiye/>. Acesso em: 26 nov. 2025.

COSKUN, O. **Turkey in talks with Russia, Ukraine over grain-export corridor.** Reuters, 26 maio 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/markets/commodities/turkey-talks-with-russia-ukraine-over-grain-export-corridor-senior-official-2022-05-26/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

DAILY SABAH. **Türkiye emerges as trusted global mediator in conflict zones.** Daily Sabah, 12 maio 2025. Disponível em: <https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkiye-emerges-as-trusted-global-mediator-in-conflict-zones>. Acesso em: 25 nov. 2025.

DALAY, G. **Deciphering Turkey's geopolitical balancing and anti-Westernism in its relations with Russia.** SWP Comment, n. C 35, 20 maio 2022. DOI: 10.18449/2022C35. Disponível em: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022C35/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

DAS, A; WANIS-ST. JOHN, A. **Turkey and Brazil's joint mediation between Iran and the Western powers.** In: ERALP, Doga Ulas (ed.). Turkey as a mediator: stories of success and failure. London: Lexington Books, 2016. p. 126–152.

DAVUTOĞLU, A. **Turkey's foreign policy vision:** an assessment of 2007. Insight Turkey, v. 10, n. 1, 2008. Disponível em: <https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/it/v10i1/0000917.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

DEMIRYOL, T. **Interdependence, balancing and conflict in Russian-Turkish relations.** In: KLIEMAN, Aaron (ed.). Great powers and geopolitics. Cham: Springer Nature, 2015. p. 65–86. Disponível em: <https://openaccess.altinbas.edu.tr/items/b4b5b964-1263-4194-aed2-53cbd39d5d7b>. Acesso em: 25 nov. 2025.

DINELLA, H. **Imia, NATO, and Alpha Centauri.** Washington, DC: Wilson Center, 7 jul. 2011. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/publication/imia-nato-and-alpha-centauri>. Acesso em: 26 nov. 2025.

ERALP, D. U. (ed.). **Turkey as a mediator: stories of success and failure.** London: Lexington Books, 2016. ISBN 9780739193631 (impresso); 9780739193648 (e-book).

ERTAN, N. **UN, Turkey, and Ukraine discuss grain exports, nuclear safety.** Al-Monitor, 2022. Disponível em: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/08/un-turkey-and-ukraine-discuss-grain-exports-nuclear-safety>. Acesso em: 27 nov. 2025.

FISHER, R. J. **Assessing the contingency model of third-party intervention in successful cases of prenegotiation.** Journal of Peace Research, v. 44, n. 3, p. 311–329, 2007. Disponível em: <https://cdm21069.contentdm.oclc.org/digital/api/collection/ppl1/id/406539/download>. Acesso em: 25 nov. 2025.

FISCHER, S. **Peace talks between Russia and Ukraine:** mission impossible. SWP Comment, n. C 65, 8 nov. 2022. DOI: 10.18449/2022C65. Disponível em: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022C65/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

HOFFMAN, D. A. **Mediation and the art of shuttle diplomacy.** Negotiation Journal, v. 27, n. 3, p. 263–309, 18 jul. 2011. Disponível em:

<https://direct.mit.edu/ngtn/article/27/3/263/121933/Mediation-and-the-Art-of-Shuttle-Diplomacy>. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.2011.00309.x>. Acesso em: 26 nov. 2025.

GREIG, J. M; DIEHL, P. F. **International mediation**. 1. ed. Cambridge: Polity Press, 2012. 160 p. ISBN 978-0745653310.

KOZOK, F; HACAOĞLU, S. **Ukraine cautious as Turkey, Russia push Black Sea Grain Deal**. Bloomberg, 6 jun. 2022. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-06/ukraine-cautious-as-turkey-russia-push-black-sea-grain-deal>. Acesso em: 25 nov. 2025.

HALE, William. **Turkish foreign policy since 1774**. 3. ed. London; New York: Routledge, 2013. ISBN 978-0415599870.

HERZ, M; SIMAN, M; DRUMOND, P. **O que é a mediação internacional?** In: Mediação internacional. Petrópolis: Vozes, 2016.

HÜRRİYET DAILY NEWS. **Turkish, Russian, Ukrainian top diplomats to meet in Antalya**. **Hürriyet Daily News**, 2022a. Disponível em: <https://www.hurriyetdailynews.com/turkish-russian-ukrainian-top-diplomats-to-meet-in-antalya-cavusoglu-172038>. Acesso em: 25 nov. 2025.

HÜRRİYET DAILY NEWS. **Turkey urges Russia for urgent humanitarian truce**. Hürriyet Daily News, 2022b. Disponível em: <https://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-foreign-minister-to-visit-moscow-172248>. Acesso em: 25 nov. 2025.

HÜRRİYET DAILY NEWS. **Istanbul process still ideal medium for ending war**: Erdogan. Hürriyet Daily News, 2022c. Disponível em: <https://www.hurriyetdailynews.com/istanbul-process-still-ideal-medium-for-ending-war-erdogan-179214>. Acesso em: 25 nov. 2025.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD). **Türkiye is “working hard” to clinch extension of Black Sea Grain Deal**. IISD – News, 2023. Disponível em: <https://www.iisd.org/articles/news/turkey-extension-ukraine-black-sea-grain-deal>. Acesso em: 25 nov. 2025.

ISACHENKO, D. **Turkey in the Black Sea region**: Ankara’s reactions to the war in Ukraine against the background of regional dynamics and global confrontation. SWP Research Paper, n. 12/2023. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2023. Disponível em: https://www.swpberlin.org/publications/products/research_papers/2023RP12_Turkey_BlackSea.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

ISACHENKO, D. **Bilateral priorities in Turkey–Russia relations**. Russian Analytical Digest, n. 315, p. 5–8, 2024. DOI: 10.3929/ethz-b-000681226. Disponível em: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/101379/ssoar-russanald-2024-315-isachenko-Bilateral_Priorities_in_Turkey-Russia_Relations.pdf?sequence=1. Acesso em: 25 nov. 2025.

KAPOOR, K. **Ukraine grain exports via Poland, Romania face bottlenecks, deputy foreign minister says**. Reuters, 12 jun. 2022. Disponível em:

<https://www.reuters.com/world/ukraine-grain-exports-via-poland-romania-face-bottlenecks-deputy-foreign-2022-06-12/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

KRIESBERG, L. **Tipos de mediação e de mediadores nas relações internacionais.** In: HERZ, Monica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (org.). *Mediação internacional*. Petrópolis; Rio de Janeiro: Vozes; Editora PUC-Rio, 2016. p. 57–74.

KUSA, I. **From ally to mediator:** how Russia's invasion has changed Ukraine–Turkey relations. *Carnegie Politika*, 2022. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/politika/88097>. Acesso em: 11 dez. 2022.

KUTLAY, M; ÖNIŞ, Z. **Turkish foreign policy in a post-western order:** strategic autonomy or new forms of dependence? *International Affairs*, v. 97, n. 4, p. 1085–1104, 2021. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article/97/4/1085/6314232>. Acesso em: 25 nov. 2025.

LENDON, B. **Drones have already revolutionized warfare:** they're about to do it again. *CNN World*, 27 nov. 2025. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2025/11/27/world/history-future-of-drones-intl-hnk-ml-dst>. Acesso em: 27 nov. 2025.

LESAGE, D; DASKIN, E; YAR, H. **The war in Ukraine and Turkey's hedging strategy between the West and Russia.** In: HAESEBROUCK, Tim; TAGHON, Sören; VAN COPPENOLLE, Heleen (ed.). *GIES Occasional Paper*, n. 1. Ghent: Ghent University, Ghent Institute for International and European Studies (GIES), 2022. p. 55–62. Disponível em: <https://biblio.ugent.be/publication/8748234>. Acesso em: 25 nov. 2025.

MARTINS, P. **O fim do Acordo de Grãos do Mar Negro:** ruim para o mundo, péssimo para a Ucrânia. *Boletim Geocorrente*, n. 187, p. 11, jul. 2023. ISSN 2446-7014. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br.egn/files/Boletim_Geocorrente_187.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

MONAGHAN, S. **Reviving the prospects for coercive diplomacy in Ukraine.** Foreign Policy Research Institute, 25 maio 2022. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2022/05/reviving-the-prospects-for-coercive-diplomacy-in-ukraine/>. Acesso em: 28 maio 2022.

NAGURNEY, A. **Why Russia pulled out of its grain deal with Ukraine – and what that means for the global food system.** *The Conversation*, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://theconversation.com/why-russia-pulled-out-of-its-grain-deal-with-ukraine-and-what-that-means-for-the-global-food-system-210046>. Acesso em: 27 nov. 2025.

NASSER, R; MORAES, W. R. **A política externa turca no pós-2011:** das revoltas árabes à ascensão do Estado Islâmico. *Carta Internacional*, v. 11, n. 2, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21530/ci.v11n2.2016.555>. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/555>. Acesso em: 25 nov. 2025.

OĞUZLU, H. T. **Turkish foreign policy in a changing world order.** *All Azimuth*, v. 9, n. 1, p. 127–139, 2020. Disponível em: https://www.allazimuth.com/wp-content/uploads/2019/11/Jan2020-9-1_Oguzlu_Turkish-Foreign-Policy.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Manila sobre a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais**. Nova York, 15 nov. 1982. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/39254>. Acesso em: 17 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Manual das Nações Unidas sobre a Solução Pacífica de Controvérsias entre Estados**. Nova York: Organização das Nações Unidas, 1992. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/147810>. Acesso em: 25 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução 65/283**: Fortalecimento do papel da mediação na solução pacífica de controvérsias. Assembleia Geral, Nova York, 22 jun. 2011. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/710508>. Acesso em: 17 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Guia das Nações Unidas para a Mediação Eficaz**. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2012. Disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDP_A2012.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

ÖZKEÇECİ-TANER, B; AÇIKMEŞE, S. A. (ed.). **One hundred years of Turkish foreign policy (1923–2023)**: historical and theoretical reflections. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-35859-3>. Acesso em: 25 nov. 2025.

PETTERSSON, H; ROBINSON, L. **Russia withdraws from grain deal**. *Mapa*. CNN, 2023. Fontes: The United Nations; Turkish Defence Ministry; Maps4news/©HERE. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2023/07/17/europe/russia-ukraine-grain-deal-intl>. Acesso em: 25 nov. 2025.

PAFFENHOLZ, T. et al. **Negotiating an end to the war in Ukraine**: ideas and options to prepare for and design a negotiation process. Geneva: Inclusive Peace, 2023. Disponível em: <https://www.inclusivepeace.org/wp-content/uploads/2023/08/UKR-negotiations-preparations-report-2023.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

PARK, B. **Turkey's European Union Candidacy**: From Luxembourg to Helsinki — to Ankara? In: INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION ANNUAL CONVENTION, 41., 2000, Los Angeles. Anais [...]. Los Angeles, CA, 14–18 mar. 2000. Disponível em: <https://ciaotest.cc.columbia.edu/isa/pab01>. Acesso em: 26 nov. 2025.

REPÚBLICA DA TURQUIA. **Ministério das Relações Exteriores**. Türkiye–Russia–Ukraine Trilateral Foreign Ministers Meeting, 10 March 2022. Antalya, 2022. Disponível em: <https://www.mfa.gov.tr/turkiye-rusya-ukrayna-uclu-disisleri-bakanlari-toplantisi--10-mart-2022.en.mfa>. Acesso em: 11 nov. 2025.

REUTERS. Erdogan says prisoner exchange is important step towards ending Ukraine war. Reuters, 22 set. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/erdogan-says-prisoner-exchange-is-important-step-towards-ending-ukraine-war-2022-09-22/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

STICHER, V. Negotiating peace with your enemy: the problem of costly concessions. Journal of Global Security Studies, v. 6, n. 4, 2021. DOI: 10.1093/jogss/ogaa054. Disponível em: <https://academic.oup.com/jogss/article/6/4/ogaa054/6124710>. Acesso em: 25 nov. 2025.

TANIS, F. Turkey is friendly with both Russia and Ukraine. Now it wants them to talk peace. NPR, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www.npr.org/2022/11/16/1136473400/turkey-russia-ukraine-peace>. Acesso em: 25 nov. 2025.

TAŞPINAR, Ö. Turkey's Middle East Policies: Between Neo-Ottomanism and Kemalism. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2008. (Carnegie Papers, n. 10). Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2008/09/01/turkey-s-middle-east-policies-between-neo-ottomanism-and-kemalism-pub-21138>. Acesso em: 17 nov. 2025.

TAŞPINAR, Ö. The Three Strategic Visions of Turkey. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2011. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0308_turkey_taspinar.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

TASS RUSSIAN NEWS AGENCY. Deliveries of Ukrainian grain by sea may start soon — Erdogan's representative. TASS, 4 jun. 2022. Disponível em: <https://tass.com/world/1460695>. Acesso em: 25 nov. 2025.

TOUVAL, S. Mediation and foreign policy. International Studies Review, v. 5, n. 4, p. 91–95, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3186396>. Acesso em: 25 nov. 2025.
TOUVAL, Saadia; ZARTMAN, I. William. International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics. Journal of Social Issues, v. 41, n. 2, p. 27–45, 1985a. Disponível em: <https://spssi.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1540-4560.1985.tb00853.x>. Acesso em: 11 nov. 2025.

TOUVAL, S; ZARTMAN, I. W. Mediation in Theory. In: TOUVAL, Saadia; ZARTMAN, I. William (org.). International Mediation in Theory and Practice. Boulder: Westview Press, 1985b. p. 1–33.

TRT WORLD FORUM. About. Disponível em: <https://www.trtworldforum.com/2024-2/about/>. Acesso em: 26 nov. 2025.

UNITED STATES. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. Turkey: administrative divisions Mapa. Washington, D.C.: Central Intelligence Agency, 2006. Disponível em: <https://www.loc.gov/item/2006625582/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

WHITFIELD, T. Still time to talk: mediation alongside the ‘hell of war’—the Black Sea Grain Deal. Accord, n. 30, fev. 2024. Disponível em: <https://www.c-r.org/accord/still-time-talk/mediation-alongside-hell-war-black-sea-grain-deal>. Acesso em: 25 nov. 2025.

WILKS, A. Turkey hopes to extend mediation role in Ukraine war after grain deal success. Al-Monitor, 2022a. Disponível em: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/08/turkey-hopes-extend-mediation-role-ukraine-war-after-grain-deal-success>. Acesso em: 25 nov. 2025.

WILKS, A. As Russia's war in Ukraine drags on, Turkey's role expands. Al Jazeera, 2022b. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/11/15/how-turkey-positions-itself-during-the-war-in-ukraine>. Acesso em: 25 nov. 2025.

WINTOUR, P. Turkey leads pack of countries trying to mediate between Ukraine and Russia. The Guardian, 31 mar. 2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/31/turkey-leads-pack-of-countries-vying-to-mediate-between-ukraine-and-russia>. Acesso em: 25 nov. 2025.

WINTOUR, P. What was the Black Sea grain deal and why did it collapse? The Guardian, 20 jul. 2023. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2023/jul/20/what-was-the-black-sea-grain-deal-and-why-did-it-collapse>. Acesso em: 25 nov. 2025.

YANIK, L. K. Constructing Turkish “exceptionalism”: discourses of liminality and hybridity in post-Cold War Turkish foreign policy. *Political Geography*, v. 30, n. 2, p. 80–89, 2011. DOI: 10.1016/j.polgeo.2011.01.003.

ZARTMAN, I. W. Negotiation and conflict management: essays on theory and practice. New York: Routledge, 2007. ISBN 9780415545297. Disponível em: <https://www.routledge.com/Negotiation-and-Conflict-Management-Essays-on-Theory-and-Practice/Zartman/p/book/9780415545297>. Acesso em: 25 nov. 2025.

ZARTMAN, I. W. Amadurecimento do conflito: para além do impasse mutuamente insustentável. In: HERZ, Monica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (org.). *Mediação internacional*. Petrópolis; Rio de Janeiro: Vozes; Editora PUC-Rio, 2016. p. 75–105.