

A RESPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA À INVASÃO RUSSA DA UCRÂNIA

UMA PERSPETIVA REALISTA NEOCLÁSSICA

António Sanches

INTRODUÇÃO

No dia 24 de fevereiro de 2022, as forças armadas russas empreenderam uma invasão em larga escala da Ucrânia. A invasão chocou os líderes ocidentais, após um período de incerteza que caracterizou os meses precedentes, tendo culminado em esforços massivos por parte de vários Estados em apoio à Ucrânia durante os primeiros meses do conflito. Um esforço que particularmente se destacou neste contexto proveio da União Europeia (UE), consistindo em apoio ao nível económico, humanitário e militar. Até à data, o apoio oferecido pela UE e os seus Estados-Membros aos esforços de guerra ucranianos é estimado em 187,3 biliões de euros (Comissão Europeia, 2025). Todavia, este apoio foi amplamente percecionado como inesperado e, surpreendentemente, consensual (Balfour, 2022; *The Economist*, 2022). Esta mobilização surgiu em completo contraste com a conduta da UE aquando de crises prévias em solo europeu, como a anexação russa da Crimeia em 2014 ou a crise dos refugiados sírios, denotando assim a severidade do desafio enfrentado. Nas palavras do então alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, Josep Borrell: «A União Europeia entrou em ação. Enquanto alguns esperavam

RESUMO

A resposta da União Europeia à invasão russa da Ucrânia em 2022 contrastou com a posição perante a anexação da Crimeia em 2014. Em vez de uma postura contida, resultante de divisões entre Estados-Membros, a União Europeia respondeu de forma uníssona e abrangente. Com base no realismo neoclássico, o artigo identifica fatores que motivaram esta decisão. No plano internacional, o choque causado pela guerra, num contexto de deterioração da segurança e de enfraquecimento da aliança transatlântica, pressionou a União a assumir maior responsabilidade para refrear o expansionismo de Putin. Simultaneamente, fatores domésticos, como cultura estratégica, imagens dos líderes, papel da Comissão Europeia e opinião pública, foram essenciais para compreender o processo decisório europeu ao criar as condições necessárias para a formação de uma resposta concertada, abrangendo o domínio económico, humanitário e militar.

Palavras-chave: União Europeia, segurança europeia, Guerra Russo-Ucraniana, realismo neoclássico.



ABSTRACT

THE EUROPEAN UNION'S RESPONSE TO THE RUSSIAN INVASION OF UKRAINE: A NEOCLASSICAL REALIST PERSPECTIVE

The European Union's response to Russia's invasion of Ukraine in 2022 contrasted sharply with its stance on the annexation of Crimea in 2014. Rather than adopting a restrained position due to divisions among member states, the European Union responded in a unified and comprehensive manner. Drawing on neoclassical realism, this article identifies the factors that motivated this decision. At the international level, the shock of the war, occurring in a context of worsening global security and a weakening transatlantic alliance, pressured the Union to take on a larger role in curbing Putin's expansionism. Domestic factors, such as strategic culture, leaders' perceptions, the role of the European Commission, and public opinion, were also essential to understanding the European Union's decision-making process because they created the conditions for a concerted response across economic, humanitarian, and military domains.

Keywords: European Union, european security, Russian-Ukrainian War, neoclassical realism.

que hesitássemos, discordássemos e atrasássemos, agimos com uma rapidez recorde para apoiar a Ucrânia, quebrando tabus ao longo do caminho» (Borrell, 2022).

O choque internacional causado pela eclosão das hostilidades entre a Federação Russa e a Ucrânia motivou um já largo corpo de investigação que se debruçou sobre as várias dimensões deste conflito, incluindo as causas subjacentes à invasão russa (Gotz & Staun, 2022; Person & McFaul, 2022; Posen, 2025), o seu impacto sobre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) no decurso do conflito (Szenes, 2023; Hlatky & Lambert-Deslandes, 2024), as reações dos diferentes Estados-Membros (Bunde, 2022; Martill, 2024), ou as potenciais consequências deste conflito na ordem internacional (Flockhart & Korosteleva, 2022; Rabel, 2025; Verma & Brosig, 2024). Entre outros temas, vários académicos centraram as suas análises nas implicações da Guerra Russo-Ucraniana para a UE e para a ordem e a estabilidade regional (Orenstein, 2023; Siddi, 2022), nas suas repercussões sobre diferentes políticas oficiais da UE (Giuli & Oberthur, 2023; Riddervold & Rieker, 2024) e no próprio processo de integração europeia (Freudlsperger & Schimmelfennig, 2023; Genschel et al., 2023). Contudo, apesar desta já extensa literatura, a resposta anotada em unísono pela UE à Guerra Russo-Ucraniana tem recebido relativamente pouca atenção nesta literatura que, até então, se tem debruçado exclusivamente sobre a adoção de políticas sectoriais (Cardwell & Moret, 2022; Romanyshyn & Bergmann, 2025).

O presente artigo pretende contribuir para esta literatura ao explicar, através do realismo neoclássico, os fatores que possibilitaram a formação da resposta concertada por parte da União face à invasão russa da Ucrânia entre os meses de fevereiro e novembro de 2022¹. Até ao momento, as análises disponíveis sobre a temática têm, em geral, adotado uma abordagem unidimensional, centrando-se ora em fatores de natureza externa, nomeadamente o choque da guerra e as respetivas implicações para a segurança europeia (Heidbreder, 2024), ora em fatores de ordem doméstica, como valores normativos da UE ou o papel desempenhado por determinadas instituições políticas, como a Comissão Europeia (Bosse, 2022; Hakansson, 2024). Apesar de relevante, este reducionismo analítico revela-se insuficiente para identificar os diferentes mecanismos causais que, coletivamente, explicam a tomada de decisão europeia face ao conflito. Neste sentido, ao nível operacional, a análise recorrerá ao

emprego da teoria realista neoclássica que, ao combinar variáveis independentes de carácter sistémico e variáveis intervenientes de carácter doméstico, se apresenta particularmente apta para nos ajudar a compreender de forma detalhada os diversos fatores explicativos que estão subjacentes à decisão da UE face à Guerra Russo-Ucraniana.

Este artigo está dividido em cinco secções. A primeira apresenta o quadro teórico-conceptual do realismo neoclássico, delineando as suas origens e principais pressupostos, para posteriormente estabelecer o modelo analítico que será aplicado a este estudo de caso. A segunda secção irá analisar a variável independente subjacente à decisão de a UE apoiar ativamente os esforços de defesa da Ucrânia. Demonstramos que, ao nível sistémico, se verificou uma acelerada deterioração do ambiente de segurança internacional, causado pela ressurgência de uma postura revisionista por parte da Rússia e redução do comprometimento norte-americano com a defesa do continente europeu, o que colocaria a UE numa posição de crescente insegurança. A terceira secção irá analisar o conjunto de variáveis intervenientes que, ao nível doméstico, influenciaram o processo decisório europeu durante os primeiros meses do conflito russo-ucraniano. Entre estes fatores destacamos as perceções distintas da ameaça russa entre os líderes europeus, a influência da cultura estratégica da UE, o papel desempenhado pela Comissão Europeia e, por fim, o apoio da opinião pública europeia às decisões tomadas em apoio à Ucrânia. A quarta secção aborda a variável dependente do modelo teórico empregue e que consiste no apoio económico, humanitário e militar fornecido pela UE ao Estado ucraniano.

Concluimos que a decisão adotada por parte da UE de responder de forma concertada ao conflito russo-ucraniano apenas pode ser explicada de forma rigorosa e compreensiva através de uma análise que conjugue e considere o impacto tanto de fatores sistémicos ou exógenos como de fatores domésticos ou endógenos ao processo decisório europeu. Ainda que os primeiros se assumam preponderantes, uma vez que determinam o contexto geopolítico e o ambiente estratégico em que a UE coexiste e se relaciona com outros atores, é apenas através de uma análise pormenorizada de fatores como a opinião pública europeia ou a gradual formação de uma cultura estratégica comum que conseguimos compreender na sua totalidade a resposta da União ao conflito.

ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

A presente secção delinea o enquadramento teórico-conceptual que irá orientar esta análise. Após uma breve explicação da adequação da escola realista ao estudo da política externa da UE, será apresentada a evolução do realismo neoclássico e suas respetivas variantes, com particular atenção à variante teórica que será aplicada ao estudo de caso, o realismo neoclássico de Tipo-II.

REALISMO E UE: UMA ALIANÇA IMPROVÁVEL

A natureza não estatal da UE levantou dúvidas sobre a utilidade do realismo, dada a centralidade que este atribui ao Estado como unidade de análise. Autores como Mear-

sheimer caracterizaram a Comunidade Europeia como extensão económica da NATO, criada para conter a União Soviética (Mearsheimer, 1990; Rosato, 2011), o que contribuiu para a marginalização do realismo nos Estudos Europeus em favor de abordagens liberais e construtivistas (Smith, 2016, p. 30). Contudo, duas tendências revalorizaram o realismo. Primeiro, após o Tratado de Lisboa, a UE consolidou capacidades externas, como o Serviço Europeu de Ação Externa, adquirindo graus variáveis de *actorness* (*Ibidem*, p. 30). Segundo, apesar da sua imagem de «potência normativa», a UE tem adotado políticas externas pragmáticas e orientadas para ganhos relativos, sobretudo no leste europeu, em que iniciativas como a Política de Vizinhança e a Parceria a Leste colidem com a influência russa (Delcour, 2018). Assim, apesar de não explicar todas as dimensões da UE, o realismo fornece ferramentas úteis para compreender aspectos centrais da sua ação externa (Hyde-Price, 2008; Rynning, 2011; Selden, 2010).

ENQUADRAMENTO E EVOLUÇÃO DO REALISMO NEOCLÁSSICO

O realismo neoclássico surge como resposta às limitações do neorealismo – teoria de «terceira imagem» centrada exclusivamente na estrutura anárquica e na distribuição de poder (Mearsheimer, 2013, p. 78; Sterling-Folker, 1997). A incapacidade do neorealismo para explicar fenómenos como o fim da Guerra Fria e a transição para a unipolaridade levou à sua contestação (Kegley, 1993; Lebow, 1994). O realismo neoclássico rejeita a transmissão perfeita dos estímulos sistémicos, defendendo que estes são filtrados por variáveis domésticas, como perceções dos líderes e instituições (Rose, 1998). Existem duas variantes: o realismo neoclássico de Tipo-I, que explica desvios raros ao comportamento previsto pelo neorealismo (Ripsman et al., 2016, pp. 26-28), e o de Tipo-II, que assume que a maioria das decisões não deriva diretamente de imperativos sistémicos, mas de um leque de opções condicionado por fatores domésticos (*Ibidem*, p. 29). O presente artigo alicerça a análise da resposta da UE face à invasão russa da Ucrânia em 2022 nesta nova variante do realismo neoclássico.

REALISMO NEOCLÁSSICO TIPO-II

Mantendo a primazia causal do sistema internacional, mas rejeitando o determinismo, o Tipo-II entende a estrutura como fator que condiciona – e não determina – as opções de política externa (*Ibidem*, pp. 29-31). A análise assenta em três variáveis: a independente (sistema internacional), a interveniente (fatores domésticos) e a dependente (decisão de política externa) (Rose, 1998, p. 146). As variáveis intervenientes incluem imagens dos líderes, cultura estratégica, relações Estado-sociedade e instituições políticas (Ripsman et al., 2016, pp. 58-79).

A abordagem tem demonstrado utilidade em áreas como grande estratégia (Clarke, 2021; Desmaele, 2024), política externa de pequenos Estados (Gvalia et al., 2019; Wivel & Crandall, 2019), alianças (Cha, 2000) e intervenções militares (Marsh, 2014; Rosa et al., 2020), sendo já vista como uma «nova ortodoxia» (Meibauer et al., 2020, p. 2).

Contudo, permanece escassa a sua aplicação ao estudo da UE (Dyson, 2010; Reisdorfer, 2022), incidindo sobretudo em Estados individuais (Weber, 2024). É para este debate que, através da análise realizada nas próximas secções, este artigo pretende contribuir.

VARIÁVEL INDEPENDENTE: SISTEMA INTERNACIONAL

Para analisar a resposta da UE à invasão russa da Ucrânia a partir da perspetiva realista neoclássica de Tipo-II, devemos começar necessariamente por analisar a configuração e a redistribuição de capacidades materiais no sistema internacional imediatamente antes da invasão russa da Ucrânia em 2022 para, dessa forma, identificar o conjunto de pressões que o sistema colocou sobre a UE. Esta secção demonstra que, quando o conflito russo-ucraniano eclode, em fevereiro de 2022, a UE operava num sistema internacional marcado por duas dinâmicas de poder: a ressurgência da Federação Russa e o retraimento europeu dos Estados Unidos.

QUANDO O CONFLITO RUSSO-UCRANIANO ECLODE, EM FEVEREIRO DE 2022, A UE OPERAVA NUM SISTEMA INTERNACIONAL MARCADO POR DUAS DINÂMICAS DE PODER: A RESSURGÊNCIA DA FEDERAÇÃO RUSSA E O RETRAIMENTO EUROPEU DOS ESTADOS UNIDOS.

RESSURGÊNCIA RUSSA, INCERTEZA NORTE-AMERICANA E AUTONOMIA EUROPEIA

A Federação Russa, apesar de não possuir a dimensão territorial ou o poder militar e económico que caracterizava a antiga União Soviética, consiste na ameaça convencional mais direta à UE. Sob a liderança de Vladimir Putin, o Estado russo tem enveredado por um processo de restauração económica, assente primariamente na exploração dos seus extensos recursos energéticos de hidrocarbonetos, e num programa massivo de investimento, de modernização e de expansão das suas forças armadas (Fazendeiro, 2022, pp. 52-53). Recorrendo a estes instrumentos, tem prosseguido uma política externa revisionista pautada por uma crescente agressividade, com o objetivo último de restaurar o estatuto internacional da Rússia como uma grande potência, através da consolidação da sua hegemonia regional sobre os Estados da antiga União Soviética situados na periferia europeia (Plokhly, 2023, pp. 102-103). O evento definidor desta política ocorreu em 2014 na Ucrânia, com a anexação russa da península da Crimeia, a primeira em solo europeu desde a Segunda Guerra Mundial, e o apoio prestado a movimentos separatistas na região ucraniana do Donbass.

Em paralelo a um ressurgimento da Rússia, a segunda dinâmica a ter um impacto crítico sobre a UE concerne aos Estados Unidos. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, sucessivas administrações norte-americanas têm identificado a defesa da estabilidade no continente europeu como um interesse nacional crítico dos Estados Unidos (Moreira de Sá & Soller, 2018, p. 131). Esta orientação estratégica permaneceu

constante não só durante o período da Guerra Fria, como também durante o período do momento unipolar, isto é, o período de hegemonia norte-americana que caracterizou a década de 1990 e a primeira década do século XXI, apesar de recorrentes tensões político-diplomáticas entre Washington e a Europa, como, por exemplo, a crise de 2003 associada à invasão norte-americana do Iraque e as reações divergentes de diferentes Estados europeus a esta (*Ibidem*, pp. 135-137).

Contudo, dois processos têm promovido uma mudança na orientação estratégica norte-americana *vis a vis* a Europa. Primeiro, as intervenções militares custosas no Afeganistão e no Iraque provocaram uma sobreextensão dos recursos materiais norte-americanos demonstrando os limites do respetivo poder, promovendo, em simultâneo, um impulso nacional para um retraimento estratégico por parte dos Estados Unidos (Rato, 2023, pp. 139-140). Segundo, a ascensão da República Popular da China, tanto em termos económicos como militares, e a crescente assertividade desta na condução da sua política externa, representam hoje a principal ameaça ao domínio hegemónico dos Estados Unidos, produzindo uma perceção de uma transição no sistema internacional e, conseqüentemente, um redirecionamento das atenções e dos esforços norte-americanos em direção ao continente asiático, em detrimento de outras regiões como a Europa e o Médio Oriente (Moreira de Sá & Soller, 2018, pp. 151-153).

Os processos de sobreextensão norte-americana e a ascensão chinesa têm profundas repercussões para a UE, em especial no que concerne ao domínio da segurança. Após mais de setenta anos de liderança norte-americana na defesa do continente europeu, está em curso uma recalibração da postura de segurança americana que, embora em continuidade com apelos recorrentes desde a década de 1990, se apresenta hoje mais explícita e exigente, insistindo em que os Estados europeus assumam maior responsabilidade pela sua própria defesa (Szewczyk, 2021, pp. 84-86). Este processo iniciou-se com a Administração de Barack Obama, entre 2009 e 2017, ficando marcado por crescentes exigências de um maior contributo dos Estados europeus para gastos de defesa comum e o início do *pivot* para a Ásia, mas acelerou de uma forma intensa com a Administração de Donald Trump, entre 2017 e 2021 (Smith, 2021, pp. 108-109). Trump representou uma transformação sem precedentes nas relações Estados Unidos-UE, ao ser o primeiro presidente norte-americano em funções a questionar publicamente não apenas o comprometimento dos Estados Unidos para com a defesa comum europeia, como também o apoio americano ao projeto de integração europeia, ainda que tais declarações não se tenham traduzido, no período considerado, em alterações substantivas de política; essa sinalização ambivalente, acompanhada de maior pressão para partilha de encargos no seio da NATO, elevou a incerteza nas capitais europeias e serviu de ímpeto ao reforço das capacidades europeias (Moreira de Sá & Soller, 2018, pp. 138-139). Apesar da eleição de Joe Biden em 2021, um convicto defensor da aliança transatlântica, a pressão não desapareceu de forma completa para a UE, tendo em conta que a Administração Biden, em conformidade com os seus predecessores, continuou

a classificar a China como a principal ameaça securitária aos Estados Unidos no século XXI (Rato, 2023, pp. 303-305).

Desta forma, podemos afirmar que a combinação dupla do ressurgimento de uma Rússia agressiva e da incerteza de uma continuação das tradicionais garantias de segurança norte-americanas criou fortes pressões sistémicas sobre a UE, intensificando a perceção de que esta hoje opera gradualmente só num ambiente de segurança internacional particularmente hostil. Consequentemente, um discurso em torno do estabelecimento de uma «Autonomia Estratégica» europeia, particularmente em matéria de segurança e defesa, começou a ganhar força nas capitais europeias como uma resposta a esta dupla ameaça (Szewczyk, 2021, pp. 48-49).

A INVASÃO RUSSA DA UCRÂNIA EM 2022

Apesar do surgimento de um debate em torno da ideia de «Autonomia Estratégica», na prática, poucas alterações foram efetuadas seja em matéria de segurança no quadro da União, seja nas relações UE-Rússia. As poucas iniciativas ao nível da defesa empreendidas pela UE centraram-se primariamente na formação de forças de tipo expedicionário destinadas a operações de estabilização ou de apoio humanitário na periferia da União, cujas origens remontam à década de 1990, em detrimento de capacidades de defesa dos territórios europeus de ameaças convencionais como as colocadas pela Rússia (Barbè & Costa, 2023, pp. 434-435). Em relação a esta última, embora a UE tenha recusado reconhecer a anexação ilegal da Crimeia pela Rússia e implementado sanções contra esta, não se envolveu diretamente na resolução do conflito (Blockmans et al., 2024, p. 40). Além disso, embora existisse um reconhecimento crescente na UE de que a sua dependência energética da Rússia poderia revelar-se problemática, inibindo a sua capacidade de ação face a esta, pouco foi feito em concreto para reduzi-la; pelo contrário, a Alemanha concedeu em 2018 as autorizações necessárias para a construção do novo gasoduto Nord Stream 2 no seu território, apesar da oposição de vários Estados-Membros preocupados com o aumento da dependência europeia do gás russo (*Ibidem*, p. 47).

Uma mudança fundamental na orientação da UE face à Rússia ocorreu como resultado da invasão russa da Ucrânia em 2022. O ataque russo no dia 24 de fevereiro de 2022, envolvendo o emprego de uma força de cerca de 300 mil soldados, a maior operação militar em solo europeu desde a Segunda Guerra Mundial, representou um significativo escalar da conduta do Estado russo no continente europeu no geral e na Ucrânia em particular, demarcando-se de uma forma clara das prévias operações empreendidas no ano de 2014, que assentaram no recurso a táticas de guerra híbrida e no apoio a movimentos separatistas ucranianos (Plokhly, 2023, pp. 102-103, 154-155). A invasão serviu como catalisador para a decisão de a UE reformular as suas posição face à Rússia e, subsequentemente, a sua decisão de prestar apoio à Ucrânia.

A invasão consistiu no que a teoria realista neoclássica denomina de «choque percetivo», ou seja, um choque singular que, devido à sua intensidade, consciencializa de repente

os líderes estatais dos «efeitos cumulativos de tendências graduais e de longo prazo de poder estatal» (Rose, 1998, p. 160). Por outras palavras, eles galvanizam os líderes, responsáveis pela formulação e condução da política externa de um Estado, a reconhecer e a reavaliar a sua posição relativa no sistema internacional.

Tendo em consideração que, como referido, a UE já se encontrava sob forte pressão para assumir uma maior responsabilidade pela sua própria defesa num contexto internacional instável, o espoletar da Guerra Russo-Ucraniana confirmou e reforçou fortemente estas mesmas perceções, impulsionando a União a intervir no conflito em defesa dos seus interesses. O evento, pela sua magnitude sem precedentes, colocou em causa a ordem de segurança europeia pós-Guerra Fria, promovendo assim um «despertar geopolítico» da UE, assente, por um lado, na identificação clara da Rússia como a principal ameaça à segurança regional no continente europeu e, por outro, na convicção de que a União tem a obrigação de responder a esta ameaça, em particular, através do fornecimento de apoio à Ucrânia (Blockmans et al., 2024, p. 40).

Nesse sentido, podemos afirmar que a invasão russa da Ucrânia representou um efetivo choque percetivo para a UE. O conflito russo-ucraniano não resultou numa alteração da estrutura fundamental do sistema internacional, mas promoveu uma mudança na

PODEMOS AFIRMAR QUE A INVASÃO RUSSA DA UCRÂNIA REPRESENTOU UM EFETIVO CHOQUE PERCETIVO PARA A UE. O CONFLITO RUSSO-UCRANIANO NÃO RESULTOU NUMA ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDAMENTAL DO SISTEMA INTERNACIONAL, MAS PROMOVEU UMA MUDANÇA NA ABORDAGEM EXTERNA DA UE.

abordagem externa da UE, e em particular uma mudança da perceção do ambiente estratégico em que esta tem de operar, o que por sua vez afeta a formulação e a implementação da respetiva política externa. Este reconhecimento de transformação profunda do contexto internacional e das respetivas prioridades estratégicas por parte da União encontra-se plasmado no documento oficial

emitido, poucos dias após o despoletar da guerra na Ucrânia, pelo Serviço Europeu de Ação Externa intitulado «Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa». Neste, estipula-se que o «retorno da guerra na Europa, com a agressão injustificada e não provocada da Rússia contra a Ucrânia, bem como grandes mudanças geopolíticas, desafiam a nossa capacidade de promover a nossa visão e defender os nossos interesses» (Serviço Europeu de Ação Externa, 2024).

VARIÁVEIS INTERVENIENTES: PERCEÇÕES, CULTURA, COMISSÃO EUROPEIA E OPINIÃO PÚBLICA

Como referido, a invasão da Ucrânia representou um efetivo choque para a UE, promovendo uma consciencialização da necessidade de esta responder de uma forma autónoma àquela ameaça. Contudo, esta resposta não surgiu apenas como fruto de meras considerações sistémicas. De acordo com o realismo neoclássico, esta resposta foi moldada por um conjunto de variáveis ao nível doméstico que intervieram no

processo decisório europeu. Subsequentemente, nesta secção proceder-se-á a uma análise destas variáveis, e como estas afetaram a formulação da resposta da UE ao conflito russo-ucraniano.

PERCEÇÕES DA AMEAÇA RUSSA

A primeira variável que condicionou a formulação da resposta da União à Guerra Russo-Ucraniana diz respeito às imagens dos líderes da UE *vis a vis* a Federação Russa. «Imagens dos líderes» consiste no conjunto de mundivisões que estes subscrevem e que afetam a forma como os estímulos sistémicos são percecionados (Ripsman et al., 2016, pp. 61-62). Neste contexto, a natureza e a extensão das divisões das perceções entre os Estados-Membros da UE relativamente à ameaça colocada pela Rússia desempenharam um papel crítico durante os primeiros meses do conflito no que diz respeito à reação da UE.

As relações dos 27 Estados-Membros da UE face à Rússia podem ser divididas, em termos gerais, em dois grandes campos, uma divisão que, ressalva-se, precedia o espolter do conflito russo-ucraniano em 2022. O primeiro, composto primariamente pelos Estados europeus de leste, casos da Polónia, dos Estados Bálticos, da Chéquia, da Roménia e da Bulgária, influenciados pelo legado da Guerra Fria, adotou uma política de confronto e contenção, especialmente ao nível militar, relativamente à Rússia, identificada como uma ameaça existencial à respetiva segurança nacional (Silva II, 2022, p. 176). O segundo grupo, composto primariamente pelos Estados europeus ocidentais, com especial destaque para o eixo franco-alemão e a Itália, apesar de reconhecer o perigo de uma Rússia revisionista, não a identificou como uma ameaça direta à sua segurança nacional, favorecendo, em vez de uma política ativa de contenção militar, uma política de fortalecimento da interdependência económica, com ênfase no sector energético, e de diálogo diplomático, de modo a reduzir a hipótese de um conflito e a moderar as ambições territoriais russas (Bosse, 2024, pp. 1224-1225).

A invasão russa da Ucrânia, pelo menos nos seus momentos iniciais, não promoveu imediatamente um consenso estável sobre os interesses de segurança entre todos os Estados-Membros. As supramencionadas linhas divisórias, que separavam os Estados de leste dos Estados a oeste, dificultaram tal convergência durante os primeiros tempos do conflito. Enquanto os Estados orientais, desde a primeira hora, defenderam a obrigação de a UE fornecer todo o apoio necessário, exceto intervenção militar direta, à Ucrânia, os Estados ocidentais adotaram uma postura mais cautelosa, enfatizando a necessidade de contenção de uma escalada do conflito, revelando alguma relutância em apoios de grande escala à Ucrânia (*Ibidem*, p. 1223). De facto, como afirma Bosse (2022, pp. 533-534), inicialmente, Estados-Membros chave, como a Alemanha e a França, não interpretaram a invasão russa da Ucrânia como uma ameaça direta à sua segurança, apontando como possíveis causas o custo económico que a guerra podia suscitar em França e o possível impacto sobre as eleições presidenciais então em curso,

e as profundas divisões entre membros do governo de coligação do chanceler alemão Olaf Scholtz, relativamente à postura a adotar perante a Rússia, e a forte interdependência energética entre a Alemanha e o Estado russo.

Esta divisão teve um profundo impacto sobre a capacidade de atuação da União, pois, devido à natureza intergovernamental subjacente ao processo de decisão do sistema de relações externas da UE, cada Estado-Membro possui um efetivo direito de veto (Sjursen & Rosén, 2016, p. 23). Ou seja, não existe um poder coercivo supranacional capaz de forçar a unanimidade entre os Estados-Membros. Neste sistema de formulação de política externa, uma decisão coletiva e unânime tem de ocorrer voluntariamente por parte dos Estados-Membros. Devido à divisão de percepções que imperava entre estes, a capacidade de a UE apoiar a Ucrânia revelou-se, inicialmente, fortemente limitada.

CULTURA ESTRATÉGICA

Uma variável que contribuiu para a formação de um consenso concerne ao papel desempenhado pela cultura estratégica da UE. Como supramencionado, o termo «cultura estratégica» denota o conjunto dos valores ou das normas que se encontram firmemente enraizadas no Estado e que desempenham um papel central na formulação da política externa ao definirem o que é, e não é, aceitável em termos de opções políticas (Ripsman et al., 2016, pp. 66-67).

De acordo com Bosse (2022, p. 532), normas e valores sempre desempenharam um papel decisivo no processo decisório europeu. De facto, a UE é regularmente designada como um «ator normativo», isto é, um ator que procura instilar e difundir regras, valores e normas no domínio das relações internacionais através de meios não coercivos (Tocci, 2007). A dimensão «normativa» desta está firmemente ligada à noção da UE como um ator «diferente», um ator que se caracteriza pela influência e qualidade moral das normas e princípios que orientam as suas políticas, em detrimento de meros interesses materiais (Sjursen, 2006, pp. 169-181). Estes princípios, que guiam e justificam a política externa da União, alicerçam-se na defesa, na promoção dos direitos e deveres consagrados, do direito internacional e das instituições internacionais (Szewczyk, 2021, pp. 70-71).

A invasão russa representou uma violação massiva destas mesmas normas e princípios em que se alicerça a conduta externa da UE. Tal contexto de mudança externa e de incerteza, durante os primeiros meses após a invasão, revelou-se propício a argumentos baseados em normas no processo de tomada de decisões da UE no que diz respeito à resposta ao conflito (Bosse, 2024, pp. 1223-1224). Estes argumentos assentaram na conceção da invasão como um desafio direto à ordem de segurança europeia, e na necessidade de a UE recorrer aos meios necessários para defender os seus princípios. Como refere Bosse (2022), três argumentos revelaram-se particularmente preponderantes no processo decisório europeu: primeiro, que a União tem o dever de defender os princípios do direito internacional, neste caso o direito à soberania, à autodeterminação e à integridade

territorial ucranianas; segundo, tem a obrigação de reagir e de punir crimes de guerra perpetrados pelas forças russas na Ucrânia, perante as provas emergentes de tais ações, como foi o caso da descoberta do massacre na cidade de Bucha em março de 2022; terceiro, e último, tem a responsabilidade de proteger a população civil ucraniana, com particular destaque para o número crescente de refugiados.

Estes argumentos normativos desempenharam um papel fulcral, ao contribuírem para a formação de um consenso entre os Estado-Membros em torno da necessidade de a União prestar apoio à Ucrânia, seja ele económico, militar ou humanitário, nos seus esforços de resistência, devido ao reconhecimento da existência de um compromisso coletivo, enquanto membros da UE, para com as normas e princípios que a definem, e que a agressão russa colocou em causa (Bosse, 2024, p. 1233). Neste contexto, tendo em conta a natureza da invasão russa como a maior violação da ordem de segurança europeia, argumentos normativos tornaram a ausência de uma resposta coletiva ao nível europeu efetivamente inaceitável, permitindo assim superar interesses e crenças antagónicas prevaletentes entre os Estados-Membros relativamente a que tipo de ameaça a Rússia representava e qual devia ser a resposta da UE.

TENDO EM CONTA A NATUREZA DA INVASÃO RUSSA COMO A MAIOR VIOLAÇÃO DA ORDEM DE SEGURANÇA EUROPEIA, ARGUMENTOS NORMATIVOS TORNARAM A AUSÊNCIA DE UMA RESPOSTA COLETIVA AO NÍVEL EUROPEU EFETIVAMENTE INACEITÁVEL, PERMITINDO ASSIM SUPERAR INTERESSES E CRENÇAS ANTAGÓNICAS PREVALECENTES ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS.

COMISSÃO EUROPEIA E RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE

Por fim, destacam-se duas outras variáveis intervenientes que tiveram um impacto na formulação da resposta europeia à invasão russa da Ucrânia: primeiro, o papel desempenhado por organizações políticas europeias; segundo, as relações Estado-sociedade, isto é, o grau de convergência existente entre as respostas da UE e a população europeia no geral.

A primeira variável incidu exclusivamente sobre a Comissão Europeia, em detrimento de outros órgãos como o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu. O Conselho é excluído por refletir sobretudo o carácter intergovernamental do processo decisório europeu, que já é captado na supramencionada variável «Imagens dos líderes», evitando-se assim uma sobreposição analítica, e pelo facto de não possuir capacidade autónoma de ação equiparável à Comissão. Quanto ao Parlamento, este possui competências limitadas em matérias de política externa e de defesa (Keukeleire & Delreux, 2022, p. 107), pelo que não é tratado na presente análise.

A Comissão Europeia, chefiada desde 2019 por Ursula von der Leyen, desempenhou um papel crítico na formulação da política da UE. A invasão, como supramencionado, representou um choque para os principais Estados-Membros da União, permitindo assim à Comissão, num contexto de rutura e incerteza, desempenhar um papel proe-

minente, nos primeiros momentos após o início da guerra, na elaboração da reação da UE, bem como na sua respetiva argumentação e defesa (Bosse, 2024, p. 1232). Desde o primeiro momento, em completo contraste com a divisão que permeava entre os Estados-Membros, a Comissão identificou a invasão russa da Ucrânia como uma ameaça à própria UE, e defendeu a obrigação de esta apoiar o esforço de resistência ucraniano (Hakansson, 2024, p. 31). Esta posição encontra-se patente no discurso realizado por von der Leyen, poucos dias após o espoletar do conflito russo-ucraniano, perante o Parlamento Europeu, em que diz: «O destino da Ucrânia está em jogo, mas o nosso próprio destino também está em risco [...] Esta é a nossa demonstração de força» (Comissão Europeia, 2022a).

A Comissão foi a principal instituição responsável pela divulgação e promoção ativa dos vários argumentos normativos supramencionados, com o objetivo de mobilizar não só a opinião pública europeia em prol do apoio à Ucrânia, como também, em particular, os Estados-Membros mais recalcitrantes à ideia de fornecimento de um auxílio mais extenso ao Estado ucraniano. Como afirmam Dias e Matos (2023, p. 186), a Comissão, após o espoletar da guerra, impulsionou a criação e disseminação de uma narrativa em torno da elevação do estatuto da Ucrânia de um mero parceiro estratégico a uma parte integrante do projeto europeu, e cuja resistência à agressão russa representava uma luta pela estabilidade e paz no continente europeu e pelos valores sobre os quais se alicerça a UE, tendo esta o dever de prestar auxílio ao povo ucraniano na sua luta.

Esta narrativa ficou patente em várias intervenções públicas da presidente da Comissão, Ursula von der Leyen. Por exemplo, em março de 2022, discursando perante o Parlamento Europeu, von der Leyen sublinhou: «Nestes dias, a Ucrânia independente enfrenta o seu momento mais negro. Ao mesmo tempo, o povo ucraniano está a erguer o testemunho da liberdade para todos nós» (Comissão Europeia, 2022a). Também, durante a sua primeira visita a Kyiv após o início da guerra, em abril de 2022, estes temas estavam presentes: «Finalmente, estamos convosco enquanto sonham com a Europa. Caro Volodymyr, a minha mensagem de hoje é clara: a Ucrânia pertence à família europeia. [...] Hoje, mais do que nunca, a Europa está aqui. A Europa está convosco» (Comissão Europeia, 2022b). Estes discursos, entre múltiplos outros feitos durante este período por parte da Comissão, contribuíram para a superação das divergências entre os Estados-Membros, impulsionando assim uma convergência entre estes em torno de um compromisso coletivo para com o fornecimento de auxílio económico, humanitário, e militar, à Ucrânia.

Relativamente às relações Estado-sociedade, estas revelam-se uma variável central para o processo decisório europeu. Quanto maior for o nível de harmonia entre o Estado e a sua sociedade, maior será a capacidade de extração e mobilização dos recursos necessários para a prossecução das respetivas políticas externas (Ripsman et al., 2016, p. 71); uma extensa literatura demonstra estenexo causal, sobretudo em regimes democráticos,

e mostra como a fragmentação da opinião pública reduz a margem de manobra dos decisores, desincentivando ou bloqueando completamente determinadas políticas, mesmo quando estas são adequadas face às pressões sistémicas (Dueck, 2009; Schweller, 2004).

No contexto da Guerra Russo-Ucraniana e da resposta da UE, destaca-se um notável grau de convergência entre a população europeia e a decisão de prestar apoio à Ucrânia. Esta convergência depreende-se dos elevados níveis de aprovação da opinião pública europeia, no período inicial do conflito, da ideia de a UE prestar auxílio ao Estado ucraniano. De acordo com uma sondagem pelo Eurobarómetro em maio de 2022: 93% dos inquiridos apoiavam a ideia de prestar apoio humanitário às pessoas afetadas pela guerra; 91% apoiavam o acolhimento na UE de refugiados ucranianos; 80% aprovavam a aplicação de sanções económicas contra o Estado russo, bem como empresas e indivíduos; e cerca de 70% concordavam com a ideia de a UE financiar o fornecimento e a entrega de equipamento militar à Ucrânia (Comissão Europeia, 2022c). Este forte apoio da opinião pública contribuiu para a implementação do auxílio da UE à Ucrânia, apesar dos riscos e custos, especialmente ao nível económico, que este poderia implicar para a população europeia.

NO CONTEXTO DA GUERRA RUSSO-UCRANIANA E DA RESPOSTA DA UE, DESTACA-SE UM NOTÁVEL GRAU DE CONVERGÊNCIA ENTRE A POPULAÇÃO EUROPEIA E A DECISÃO DE PRESTAR APOIO À UCRÂNIA.

VARIÁVEL DEPENDENTE: APOIO ECONÓMICO, HUMANITÁRIO E MILITAR EUROPEU

Apesar de, num primeiro momento, a reação da UE ter sido constrangida pela existência de perspetivas contrastantes entre os líderes europeus, o reconhecimento de que o conflito russo-ucraniano representava uma potencial ameaça aos próprios valores sob os quais esta mesma se alicerça – um reconhecimento incentivado em larga parte pela Comissão Europeia e secundado por uma vasta maioria da opinião pública – possibilitou uma resposta concertada europeia ao conflito. A invasão em larga escala da Ucrânia impeliu a UE a rever profundamente a respectiva política em relação à Rússia, culminando na decisão de esta se envolver numa luta em que considerava se jogava o futuro da ordem europeia. Este sentido de ameaça é patente nas palavras de Josep Borrell: «A brutal invasão da Ucrânia pela Rússia não é apenas um ataque não provocado a um país soberano que defende os seus direitos e a sua democracia, é também o maior desafio à ordem de segurança da Europa desde o fim da Segunda Guerra Mundial» (Borrell, 2023).

O resultado, ou seja, a variável dependente, traduziu-se na decisão europeia de prestar o mais forte apoio possível à Ucrânia (ver quadro 1). O apoio consistiu numa necessidade geopolítica, em que a UE fez uso de vários elementos à sua disposição no contexto da sua política externa e de segurança, tomando múltiplas decisões sem precedentes (Blockmans et al., 2024, pp. 49-50). Este apoio envolveu medidas de cariz económico, humanitário e, crucialmente, de cariz militar.

Quadro 1 > Fatores explicativos da resposta da UE à invasão Russa da Ucrânia a partir da perspectiva do realismo neoclássico

Variável		Resultado	
Variável independente (fatores sistémicos)	<i>Sistema internacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reemergência de uma Rússia revanchista investida em preservar o domínio na sua tradicional «esfera de influência» [Geórgia 2008, Ucrânia 2014]. • Incerteza crescente nas garantias tradicionais de segurança norte-americanas ao continente europeu. • Ambiente de segurança internacional crescentemente hostil. 	Identificação da Rússia como principal ameaça à segurança regional no continente europeu.
		<ul style="list-style-type: none"> • Choque percetivo provocado pela invasão russa da Ucrânia em 2022. 	Obrigações de a UE responder a esta ameaça através do fornecimento de apoio à Ucrânia.
Variáveis intervenientes (fatores domésticos)	<i>Imagens dos líderes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Divisão de perceções da ameaça russa entre países do leste europeu e países europeus ocidentais. 	Capacidade de resposta inicial da UE limitada.
	<i>Cultura estratégica</i>	<ul style="list-style-type: none"> • UE como ator normativo, promotora do direito internacional e das instituições internacionais. • Princípios ameaçados pela invasão russa. 	Compromisso coletivo para com a defesa de normas e princípios ameaçados pela invasão russa.
	<i>Comissão Europeia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação de argumentos normativos em apoio da Ucrânia; mobilização de apoio dos Estados-Membros. 	Superação de divergências entre Estados-Membros e convergência em torno de apoio unificado à Ucrânia.
	<i>Relações Estado-sociedade</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nível elevado de aprovação da opinião pública europeia face ao apoio da UE à Ucrânia. 	Tolerância aos custos económicos incorridos sobre a população europeia.

[Cont. →]

Variável			Resultado
Variável dependente (tomada de decisão)	<i>União Europeia</i>	Apoio da UE à Ucrânia face à invasão russa de 2022.	Apoio económico: imposição de diversos pacotes de sanções visando o complexo militar-industrial russo. Apoio humanitário: auxílio fornecido à população civil ucraniana; ativação da Diretiva de Proteção Temporária. Apoio militar: criação da Missão da União Europeia de Assistência Militar à Ucrânia (EUMAM-Ucrânia); fornecimento de equipamento militar no âmbito do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao nível económico, a UE impôs uma série de sanções económicas à Rússia, tendo como principal alvo o complexo militar-industrial russo. Estas sanções distinguem-se de anteriores, como aquando da anexação da Crimeia em 2014, pela sua quantidade e extensão (*Ibidem*, p. 50). Entre fevereiro e junho de 2022, o Conselho Europeu adotou cerca de seis pacotes de sanções, incluindo medidas, até então sem precedentes, como a retirada do maior banco russo do sistema de pagamentos SWIFT e o fim das importações europeias de gás e petróleo russos (Bosse, 2022, pp. 535-536). O objetivo último destas medidas é desacelerar a máquina de guerra russa, tornando a ação militar demasiado cara para o Estado russo a longo prazo.

Até à data, a UE tem continuado os seus esforços nesta área tendo aprovado sucessivos, e mais abrangentes, pacotes de sanções. O impacto destas tem sido alvo de extensiva discussão e debate, estando fora do escopo do presente artigo empreender uma análise compreensiva da sua eficácia. Contudo, numa primeira impressão, pode-se afirmar que, apesar de as sanções não terem sido decisivas em determinar o resultado do conflito, estas têm exercido uma forte pressão sobre o complexo militar-industrial russo. Esta realidade é demonstrada pela necessidade de a Federação Russa recorrer ao apoio de atores como o Irão e a Coreia do Norte para o fornecimento de diferentes categorias de equipamento militar, como munições de artilharia, e, no caso específico do Estado coreano, de dezenas de milhares de soldados (Giumelli, 2024, p. 223).

No plano humanitário, destaca-se o apoio fornecido à população civil ucraniana, especialmente ao número substancial de refugiados ucranianos. Uma medida chave consistiu na ativação, em 3 de março de 2022, da Diretiva de Proteção Temporária, criada em 2001 com o objetivo de lidar melhor com grandes fluxos de refugiados que procuram entrar na UE, e que inclui um mecanismo de redistribuição entre Estados-Membros, atribuindo os refugiados em função das capacidades de cada governo (Orenstein, 2023, p. 335). Esta diretiva nunca tinha sido implementada, mesmo durante a crise de refugiados da Síria em 2015-2016, tendo em conta que o tema da migração tem-se revelado uma matéria historicamente fraturante na UE, o que torna a decisão rápida e unânime desta última no caso ucraniano particularmente notável (Bosse, 2022, pp. 538-539). Graças a esta diretiva, cidadãos ucranianos obtiveram o direito de viver, trabalhar, aceder a serviços de saúde, habitação e educação de forma imediata, sem a necessidade de serem sujeitos a longos procedimentos de pedidos de asilo, que podem durar entre um ano e três anos (*Ibidem*, p. 538). Até à data, o número de refugiados da Guerra Russo-Ucraniana sob proteção temporária presentes na UE totaliza cerca de 4,3 milhões (Eurostat, 2025).

Por fim, ao nível militar, apesar de a larga maioria deste apoio provir diretamente dos Estados-Membros, a UE tem desempenhado um papel chave no processo, em dois domínios. Primeiro, o Conselho da União Europeia criou a Missão da União Europeia de Assistência Militar à Ucrânia (EUMAM-Ucrânia), que possui um mandato para auxiliar na formação militar de 15 mil membros das Forças Armadas Ucranianas (FAU) (Reis, 2023, p. 39). Segundo, a UE tomou a decisão de recorrer ao Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP), estabelecido em 2021 com o objetivo de financiar ações no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, para reembolsar os Estados-Membros pelo fornecimento de equipamento, letal e não letal, às FAU (*Ibidem*, p. 40). Esta decisão representou um efetivo marco histórico, constituindo a primeira vez que a UE decidiu fornecer armamento a um país terceiro durante um conflito. Como Josep Borrell afirmou no dia em que a decisão foi anunciada: «Outro tabu caiu, [...] O tabu de que a UE não estava a fornecer armas numa guerra, sim, estamos a fazê-lo» (Baume & Barigazzi, 2022).

Ambas as iniciativas continuam em operação. Após a postulada formação inicial de 15 mil militares, a EUMAM-Ucrânia prosseguiu os seus esforços alcançando até agora um total de 73 mil militares das FAU treinados, tendo visto, como resultado, o seu mandato renovado para um período adicional de dois anos em novembro de 2024 (Conselho Europeu & Conselho da União Europeia, 2025). Em termos dos esforços despendidos sob a alçada do MEAP, entre 2022 e 2024, cerca de 6,1 biliões de euros foram mobilizados em apoio do Estado ucraniano; adicionalmente, face aos resultados positivos até então alcançados, no dia 18 de março de 2024, o Conselho Europeu autorizou, no âmbito do MEAP, a criação de um «Fundo de Assistência à Ucrânia» especializado, no valor de cinco biliões de euros, para dar continuidade ao acima mencionado financiamento do fornecimento de equipamento militar, letal e não letal, e da formação de militares das FAU, simplificando assim o processo de auxílio europeu (*Ibidem*).

CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo compreender o processo que levou a UE a apoiar em larga escala os esforços de resistência da Ucrânia à invasão perpetrada pela Federação Russa entre os meses de fevereiro e novembro de 2022. A análise realizada foi alicerçada na teoria realista neoclássica de Tipo-II que, ao enfatizar a relevância de variáveis sistêmicas e domésticas no processo de tomada de decisão em política externa, permite oferecer uma resposta particularmente completa e detalhada a este puzzle.


Esta investigação mostrou que, ao nível sistémico e ainda antes do início da guerra, a reemergência de uma Rússia revisionista e o retraimento americano do continente europeu originaram pressões na UE para que esta assumisse um maior compromisso para com a sua própria segurança, apesar de não se ter materializado em mudanças práticas. A Guerra Russo-Ucraniana de 2022, embora não tenha alterado o sistema internacional, provocou aquilo a que o realismo neoclássico denomina como um «choque percetivo», forçando a UE a reavaliar a sua posição no sistema internacional, especialmente face à ameaça colocada pela Rússia. A resposta a este choque foi subsequentemente moldada por um conjunto de fatores domésticos que, de forma mais ou menos evidente, acabaram por intervir no processo decisório europeu ao facilitar a adoção de uma postura e política externa mais assertiva em detrimento de outras possíveis. As perceções divergentes relativamente à ameaça russa entre os líderes europeus, nomeadamente entre Estados orientais e Estados ocidentais, acabariam por constringer a resposta europeia nos momentos imediatamente posteriores a 24 de fevereiro de 2022 e limitar o apoio dado à Ucrânia.

Contudo, foram as demais variáveis domésticas que permitiram superar estas divergências iniciais e adotar uma ação concertada. A cultura estratégica europeia, assente na defesa das normas e dos valores inerentes à União, funcionou como um quadro de referência para os decisores, permitindo interpretar a invasão russa não apenas como uma ameaça à Ucrânia, mas ao próprio projeto europeu, e o auxílio a Kyiv como um dever de ação coletiva. Neste processo, a Comissão Europeia, sob a liderança de Ursula van der Leyen, atuou como o principal veículo para a difusão desta narrativa, junto não só dos líderes como também da população europeia em geral, contribuindo assim para a formação de uma convergência entre os Estados-Membros quanto à necessidade de apoiar a Ucrânia na sua defesa. Por fim, esta resposta concertada foi possibilitada pelos elevados níveis de apoio da opinião pública europeia, apesar dos múltiplos e inevitáveis custos que esta decisão iria incutir. O resultado, a variável dependente, foi o apoio militar, económico e humanitário fornecido pela UE à Ucrânia.

O presente artigo oferece um contributo original para a literatura em dois aspectos. Em primeiro lugar, no aspecto teórico, representa uma adição ao ainda limitado, mas crescente, corpo de trabalhos que aplicam abordagens realistas para compreender a ação externa da UE, reforçando os argumentos que sustentam a sua crescente relevância neste domínio. Em segundo lugar, ao nível empírico, o artigo contribui para o debate

sobre as causas da resposta notavelmente unificada da UE no rescaldo da invasão russa da Ucrânia, ao mapear os múltiplos fatores, tanto externos como domésticos, que condicionaram e tornaram possível tal resposta, superando as explicações reducionistas que ainda caracterizam a escassa literatura existente sobre o tema.

Por razões de parcimónia, a presente investigação selecionou deliberadamente um conjunto restrito de variáveis intervenientes, consideradas as mais pertinentes para explicar as causas do apoio da UE à Ucrânia durante o período considerado. Contudo, estas opções não esgotam o leque de fatores relevantes para o processo decisório europeu. Outros fatores com provável impacto, mas não tratados sistematicamente neste trabalho, incluem o papel desempenhado por outros órgãos da UE, como por exemplo o Parlamento Europeu. A variável «Imagens dos líderes» incidiu sobre a clivagem Leste-Oeste, mas outras dimensões, como as respetivas divergências ideológicas, merecem atenção em análises futuras, tal como o papel de titulares de cargos da União nesse período, por exemplo, o alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, Josep Borrell, ou o presidente do Conselho Europeu, Charles Michel. Por fim, as culturas estratégicas nacionais dos Estados-Membros poderão também ser exploradas, examinando a sua interação com a cultura estratégica europeia. Estes e outros tópicos constituem não apenas limitações do presente estudo, mas também vias promissoras para investigação futura sobre a resposta da UE à invasão russa da Ucrânia.

Três anos após a eclosão do conflito russo-ucraniano, o apoio multidimensional fornecido pela UE ao Estado ucraniano ainda perdura. Nas presentes condições, e como esta investigação demonstrou, a persistência da ameaça representada pela Rússia não deve, contudo, ser considerada como a única condição necessária para a manutenção do apoio da UE. Variáveis domésticas vão continuar a desempenhar um papel crítico neste processo. As mudanças de perceções dos principais líderes europeus, a alteração da opinião pública e outros fatores podem contribuir para transformar a orientação estratégica europeia face ao conflito russo-ucraniano, com as consequências inerentes de tal decisão no desenrolar da guerra. Ao mesmo tempo, a alteração radical na postura estadunidense provocada pela eleição de Donald Trump em 2024 adicionou um novo nível de complexidade e urgência na resposta europeia ao conflito. 

Data de receção: 30 de abril de 2025 | *Data de aprovação:* 28 de novembro de 2025

António Sanches Mestre em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade da Beira Interior e licenciado em Relações Internacionais pela Universidade de Évora.

> Universidade da Beira Interior, Rua Marquês D'Ávila e Bolama, 6201-001 Covilhã, Portugal | afreiresanches89@gmail.com | <https://orcid.org/0009-0007-0174-1352>

NOTA

¹ Este período corresponde sensivelmente à primeira fase do conflito, que começa com o início da invasão e termina com a reconquista pela Ucrânia de territórios em Kherson e Kharkiv.

BIBLIOGRAFIA

- Balfour, R. (2022, março 8). *What Russia's war in Ukraine means for Europe*. Carnegie Europe. <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2022/03/what-russias-war-in-ukraine-means-for-europe?lang=en>
- Barbè, E., & Costa, O. (2023). A moving target. EU actorness and the Russian invasion of Ukraine. *Journal of European Integration*, 45(3), 431-446. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183394>
- Baume, M., & Barigazzi, J. (2022, fevereiro 27). *EU agrees to give €500M in arms, aid to Ukrainian military in «watershed» move*. POLITICO. <https://www.politico.eu/article/eu-ukraine-russia-funding-weapons-budget-military-aid/>
- Blockmans, S., Osypchuk, A., Raik, K., & Sustov, A. (2024). EU Policy towards Ukraine: Entering geopolitical competition over European order. *The International Spectator*, 59(1), 39-58. <https://doi.org/10.1080/03932729.2023.2296576>
- Borrell, J. (2022, março 3). *Putin's war has given birth to geopolitical Europe*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/geopolitical-europe-responds-to-russias-war-by-josep-borrell-2022-03>
- Borrell, J. (2023, março 24). *Europe in the interregnum: Our geopolitical awakening after Ukraine*. Groupe d'études géopolitiques. <https://geopolitique.eu/en/2022/03/24/europe-in-the-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine/>
- Bosse, G. (2022). Values, rights, and changing interests: The EU's response to the war against Ukraine and the responsibility to protect Europeans. *Contemporary Security Policy*, 43(3), 531-546. <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2099713>
- Bosse, G. (2024). The EU's response to the Russian invasion of Ukraine: Invoking norms and values in times of fundamental rupture. *Journal of Common Market Studies*, 62(5), 1222-1238. <https://doi.org/10.1111/jcms.13569>
- Bunde, T. (2022). Lessons (to be) learned? Germany's Zeitenwende and European security after the Russian invasion of Ukraine. *Contemporary Security Policy*, 43(3), 516-530. <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2092820>
- Cardwell, P. J., & Moret, E. (2022). The EU, sanctions and regional leadership. In *European Security*, 32(1), 1-21. <https://doi.org/10.1080/09662839.2022.2085997>
- Cha, V. (2000). Abandonment, entrapment, and neoclassical realism in Asia: The United States, Japan, and Korea. *International Studies Quarterly*, 44(2), 261-291. <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00158>
- Clarke, M. (2021). *Power, ideas, and choice: Explaining change in American Grand Strategy*. Palgrave Macmillan.
- Comissão Europeia. (2022a, março 1). *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the Russian aggression against Ukraine*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_1483
- Comissão Europeia. (2022b, abril 8). *Statement by President von der Leyen with Ukrainian President Zelenskyy at the occasion of the president's visit to Kyiv*. https://enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-ukrainian-president-zelenskyy-occasion-presidents-visit-kyiv-2022-04-08_en
- Comissão Europeia. (2022c, junho). *Key challenges of our times – the EU in 2022*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2694>
- Comissão Europeia. (2025, novembro 13). *EU assistance to Ukraine*. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_en
- Conselho Europeu & Conselho da União Europeia. (2025, novembro 17). *EU military support for Ukraine*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/military-support-ukraine/>
- Delcour, L. (2018). Dealing with the elephant in the room: the EU, its «Eastern neighbourhood» and Russia. *Contemporary Politics*, 24(1), 14-29. <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1408169>
- Desmaele, L. (2024). *Europe's evolving role in US Grand Strategy: Indispensable or insufferable?*. Routledge.
- Dias, V., & Matos, A. (2023). De vizinho a candidato: A resposta da Comissão Europeia à guerra na Ucrânia. In S. Monteiro, C. Cebola, & E. Lucas (Eds.), *A União Europeia em tempos de crise: Direito e políticas públicas de 2020 a 2023* (pp. 169-192). Edições Almedina.
- Dueck, C. (2009). Neoclassical realism and the national interest: Presidents, domestic politics, and major military interventions. In S. Lobell, N. Ripsman, & J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical realism, the state, and foreign policy* (pp. 139-169). Cambridge University Press.
- Dyson, T. (2010). *Neoclassical realism and defence reform in post-Cold War Europe*. Palgrave Macmillan.
- Eurostat. (2025, novembro 5). *Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics*. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oid=594548>
- Fazendeiro, B. (2022). *A guerra quente e a paz fria: Sobre as origens da guerra na Ucrânia*. Guerra & Paz.
- Flockhart, T., & Korosteleva, E. (2022). War in Ukraine: Putin and the multi-order world. *Contemporary Security Policy*, 43(3), 466-481. <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2091591>
- Freudtsperger, C., & Schimmelfennig, F. (2023). War and boundary formation: The Russo-Ukrainian War and European integration. In M. Rabinovych, & A. Pintsch (Eds.), *Ukraine's thorny path to the EU* (pp. 19-41). Palgrave Macmillan Cham.
- Genschel, P., Leek, L., & Weyns, J. (2023). War and integration. The Russian attack on Ukraine and the institutional development of the EU. *Journal of European Integration*, 45(3), 343-360. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183397>
- Giuli, M., & Oberthur, S. (2023). Third time lucky? Reconciling EU climate and external energy policy during energy security crises. *Journal of European Integration*,

- 45(3), 345-412. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2190588>
- Giunelli, F. (2024). A comprehensive approach to sanctions effectiveness: Lessons learned from sanctions on Russia. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 30, 211228. <https://doi.org/10.1007/s10610-024-09585-x>
- Gotz, E., & Staun, J. (2022). Why Russia attacked Ukraine: Strategic culture and radicalized narratives. *Contemporary Security Policy*, 43(3), 482-497. <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2082633>
- Gvalia, G., Lebanidze, B., & Siroky, D. (2019). Neoclassical realism and small states: Systemic constraints and domestic filters in Georgia's foreign policy. *East European Politics*, 35(1), 21-51. <https://doi.org/10.1080/21599165.2019.1581066>
- Hakansson, C. (2024). The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor. *Journal of European Integration*, 46(1), 25-45. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2239998>
- Heidbreder, E. (2024). Withering the exogenous shock: EU policy responses to the Russian war against Ukraine. *West European Politics*, 47(6), 1392-1418. <https://doi.org/10.1080/01402382.2023.2291971>
- Hlatky, S. von, & Lambert-Deslandes, É. (2024). The Ukraine war and nuclear sharing in NATO. *International Affairs*, 100(2), 509-530. <https://doi.org/10.1093/ia/iaae001>
- Hyde-Price, A. (2008). A «tragic actor»? A realist perspective on «ethical power Europe». *International Affairs*, 84(1), 29-44. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00687.x>
- Kegley, C. W. (1993). The neoidealist moment in International Studies? Realist myths and the new international realities. *International Studies Quarterly*, 37(2), 131-146. <https://doi.org/10.2307/2600765>
- Keukeleire, S., & Delreux, T. (2022). *The foreign policy of the Europe* (3.ª ed.). Bloomsbury Publishing.
- Lebow, R. N. (1994). The long peace, the end of the Cold War, and the failure of realism. *International Organization*, 48(2), 249-277. <https://doi.org/10.1017/S0020818300028186>
- Marsh, K. (2014). Leading from behind: Neoclassical realism and operation Odyssey Dawn. *Defense & Security Analysis*, 30(2), 120-132. <https://doi.org/10.1080/14751798.2014.894295>
- Martill, B. (2024). Return to Europe? Institutional choice, outsider status, and Britain's response to the Ukraine war. *The British Journal of Politics and International Relations*, 27(4), 1176-1198. <https://doi.org/10.1177/13691481241291431>
- Mearsheimer, J. J. (1990). Back to the future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, 15(1), 46-74. <https://doi.org/10.2307/2538981>
- Mearsheimer, J. J. (2013). Structural realism. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International Relations theories: Discipline and diversity* (3.ª ed., pp. 77-91). Oxford University Press.
- Meibauer, G., Desmaele, L., Onea, T., Kitchen, N., Foulon, M., Reichwein, A., & Sterling-Folker, J. (2020). Forum: Rethinking neoclassical realism at theory's end. *International Studies Review*, 23(1), 268-295. <https://doi.org/10.1093/isr/viaa018>
- Moreira de Sá, T., & Soller, D. (2018). *Donald Trump: O método no caos*. Publicações Dom Quixote.
- Orenstein, M. (2023). The European Union's transformation after Russia's attack on Ukraine. *Journal of European Integration*, 45(3), 333-342. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183393>
- Person, R., & McFaul, M. (2022). What Putin fears most. *Journal of Democracy*, 33(2), 18-27. <https://doi.org/https://doi.org/10.1353/jod.2022.0015>
- Plokhly, S. (2023). *A Guerra Russo-Ucraniana: O regresso da história*. Editorial Presença.
- Posen, B. (2025). Putin's preventive war: The 2022 invasion of Ukraine. *International Security*, 49(3), 7-49. https://doi.org/10.1162/isec_a_00501
- Rabel, R. (2025). Global South and western divergence on Russia's war in Ukraine: Implications for world order. *International Affairs*, 101(3), 1005-1021. <https://doi.org/10.1093/ia/iaaf008>
- Rato, V. (2023). *Tsunami: Trump, trumpismo e a Europa*. Conjuntura Atual Editora.
- Reis, L. (2023). A resposta da União Europeia à guerra da Ucrânia. *Relações Internacionais*, 77, 35-43.
- Reisdoerfer, B. R. (2022). EU military capabilities in the post-Cold War: A response to systemic pressures. *Global Journal of Human-Social Science*, 22(1), 42-56.
- Riddervold, M., & Rieker, P. (2024). Finally coming of age? EU foreign and security policy after Ukraine. *European Security*, 33(3), 497-516. <https://doi.org/10.1080/09662839.2024.2376616>
- Ripsman, N., Taliaferro, J., & Lobell, S. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. Oxford University Press.
- Romanyshyn, I., & Bergmann, J. (2025). Preference convergence, functional pressure and supranational entrepreneurship: Explaining the launch and design of the EU's military assistance mission to Ukraine. *European Security*, 1-21. <https://doi.org/10.1080/09662839.2025.2506515>
- Rosa, P., Benati, S., Foradori, P., & Longoni, G. (2020). Neoclassical realism and Italy's military behaviour, 1946-2010: A combined dyad/nation analysis. *Political Research Exchange*, 2(1). <https://doi.org/10.1080/2474736X.2020.1770103>
- Rosato, S. (2011). Europe's troubles: Power politics and the state of the European project. *International Security*, 35(4), 45-86. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00035
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144-72. <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>
- Rynning, S. (2011). Realism and the Common Security and Defence Policy. *Journal of Common Market Studies*, 49(1), 23-42. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02127.x>
- Schweller, R. (2004). Unanswered threats: A neoclassical realist theory of underbalancing. *International Security*, 29(2), 159-201. <https://doi.org/10.1162/0162288042879913>
- Selden, Z. (2010). Power is always in fashion: State-centric realism and the European Security and Defence Policy. *Journal of Common Market Studies*, 48(2), 397-416. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02057.x>
- Serviço Europeu de Ação Externa. (2024, março 28). *Strategic Compass for Security and Defence*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en
- Siddi, M. (2022). The partnership that failed: EU-Russia relations and the war in Ukraine. *Journal of European Integration*, 44(6), 893-898. <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2109651>
- Silva II, P. (2022). Strategic culture and competing visions for the EU's Russia strategy: Flexible accommodation, cooperative deterrence, and calibrated confrontation. *International Relations*, 38(2), 165-191. <https://doi.org/10.1177/00471178221104697>
- Sjursen, H. (2006). What kind of power? *Journal of European Public Policy*, 13(2), 169-181. <https://doi.org/10.1080/13501760500451584>
- Sjursen, H., & Rosén, G. (2016). Arguing sanctions: On the EU's response to the crisis in Ukraine. *Journal of Common Market Studies*, 55(1), 20-36. <https://doi.org/10.1111/jcms.12443>
- Smith, M. (2021). The European Union and the United States: Competition, convergence and crisis in a strategic relationship. In L. Ferreira-Pereira, & M. Smith, *The European Union's Strategic Partnerships: Global diplomacy in a contested world* (pp. 97-120). Palgrave Macmillan.
- Smith, N. R. (2016). The EU under a realist scope: Employing a neoclassical realist framework for the analysis of the EU's deep and comprehensive free trade agreement offer to Ukraine. *International Relations*, 30(1), pp. 29-48. <https://doi.org/10.1177/0047117815588117>
- Sterling-Folker, J. (1997). Realist environment, liberal process, and domestic-level

- variables. *International Studies Quarterly*, 41(1), 1-25. <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00031>
- Szenes, Z. (2023). Reinforcing deterrence: Assessing NATO's 2022 Strategic Concept. *Defense & Security Analysis*, 39(4), 539-530. <https://doi.org/10.1080/14751798.2023.2270230>
- Szewczyk, B. (2021). *Europe's Grand Strategy: Navigating a new world order*. Palgrave Macmillan.
- The Economist* (2022, março 26). The EU's unity over Ukraine has given it surprising heft. <https://www.economist.com/europe/the-eus-unity-over-ukraine-has-given-it-surprising-heft/21808306>
- Tocci, N. (2007). Profiling normative foreign policy: The European Union and its global partners. In N. Tocci (Ed.), *Who is a normative foreign policy actor? The European Union and its global partners* (pp. 1-21). Centre for European Policy Studies.
- Verma, R., & Brosig, M. (2024). The Russia-Ukraine war, the evolving global order, the Global South and emergence of non-alignment 2.0. *Global Policy*, 15(4), 794-801. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13410>
- Weber, G. (2024). Zeitenwende à la française: Continuity and change in French foreign policy after Russia's invasion of Ukraine. *The British Journal of Politics and International Relations*, 27(4), 1153-1175. <https://doi.org/10.1177/13691481241303277>
- Wivel, A., & Crandall, M. (2019). Punching above their weight, but why? Explaining Denmark and Estonia in the transatlantic relationship. *Journal of Transatlantic Studies*, 17, 392-419. <https://doi.org/10.1057/s42738-019-00020-2>