

2.5 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

A UNIÃO EUROPEIA E A RESPOSTA AO COVID-19: COORDENAÇÃO E RESILIÊNCIA

Ana Isabel Xavier

Texto entregue em Janeiro de 2021

A promoção da saúde, a proteção dos cidadãos contra ameaças à saúde e o apoio a sistemas de saúde dinâmicos constituem os três objetivos estratégicos da política de saúde comunitária. O Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, reforçou a importância da política de saúde ao estipular que «na definição e execução de todas as políticas e ações da União será assegurado um elevado nível de proteção da saúde».

Assim, a responsabilidade pelos sistemas de saúde continua a incumbir, em primeiro lugar, aos Estados-Membros, mas a União Europeia enquanto tal não deixou de desempenhar um papel relevante no incremento da saúde pública e na prevenção e gestão de doenças, bem como na minimização de fontes de perigo para a saúde humana e na coordenação das estratégias de saúde com e entre os Estados-Membros.

Para o efeito, a União Europeia fez-se valer de todos os recursos e instrumentos ao seu dispor: o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) e a Agência Europeia de Medicamentos (EMA) no âmbito da Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos (DG SANTE); a estratégia em matéria de saúde «Saúde para o Crescimento» e o seu programa de ação (2014-2020); o quadro REACH (para a avaliação e registo de substâncias químicas); a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA); e a Estratégia Europeia «Juntos para a saúde» que apoia a estratégia global Europa 2020 de uma economia inteligente, sustentável e inclusiva, mas com foco numa população saudável. Referir ainda, pela sua importância estratégica, o programa EU4HEALTH 2021-2027, simultaneamente de resposta imediata à gestão da pandemia e em linha com a perspectiva de longo prazo da UE no campo da saúde. O investimento ronda os 9,4 mil milhões de euros, assumindo-se assim como o programa de saúde de sempre mais significativo em termos de financiamento para os 27 Estados-membros, organizações de saúde e Organizações não governamentais.

As dimensões de resposta da União Europeia

Quatro grandes áreas foram identificadas pela União Europeia como prioritárias na resposta institucional de cooperação e coordenação.

A primeira refere-se ao apoio à investigação sobre tratamentos, meios de diagnóstico e vacinas. A 26 de Dezembro de 2020, a vacina foi disponibilizada simultaneamente aos 27 Estados-membros para iniciar a vacinação aos grupos identificados como prioritários a partir de 27 a 29 de Dezembro. Foi a 21 de Dezembro que a Comissão Europeia autorizou a introdução no mercado europeu das primeiras vacinas contra a COVID-19 da Biontêch e da Pfizer recomendadas positivamente pela Agência Europeia de Medicamentos. Só em Janeiro de

2021 se deu luz verde a uma terceira vacina – da anglo-sueca AstraZeneca – embora envolta numa verdadeira guerra comercial (ver CAIXA 1). Até ao momento, a Comissão investiu mais de 660 milhões de euros, ao abrigo do programa Horizonte 2020, para desenvolver vacinas, novos tratamentos, testes de diagnóstico e fornecimento de equipamento médico. Acresce que a UE é parceira da iniciativa universal COVAX, destinada a assegurar o acesso equitativo e universal às vacinas contra a COVID-19, contribuindo com 400 milhões de euros em garantias e 100 milhões de euros em subvenções de investigação.

“
O Conselho Europeu Extraordinário de 17 a 21 de Julho acabou por se saldar numa maratona negocial só comparável à discussão e aprovação dos Tratados Europeus.
”

Uma segunda área de importância vital, sobretudo com impacto no segundo trimestre do ano de 2020, refere-se ao repatriamento de cidadãos da UE¹. À data de 03 de Dezembro de 2020, 90.060 cidadãos da UE tinham sido repatriados ao abrigo do mecanismo de proteção civil europeu.

Em terceiro lugar, a luta contra a desinformação. De acordo com o website www.EUvsDisinfo.eu mais de 700 casos relacionados com o coronavírus foram denunciados, tornados públicos ou identificados entre 30 de Março (data em que a Comissão criou a página *web*) e 22 de dezembro de 2020. Paralelamente, o website faculta informações que visam desfazer mitos e permitir verificar factos para todos os cidadãos da União.

Por fim, não menos importante, o apoio ao emprego, às empresas e à economia. Neste contexto, a Comissão Europeia ativou, pela primeira vez, uma cláusula de derrogação que autorizou os Estados-membros a flexibilizar as regras orçamentais e proporcionar liquidez imediata para apoiar financeiramente os sistemas de saúde, pequenas e médias empresas e os trabalhadores mais afetados pela pandemia.

Orçamento, orçamento... divergências e condicionalismos a fazerem parte!

Foi a 10 de Julho de 2020 que o Presidente do Conselho Europeu apresentou a sua proposta para o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e o pacote de recuperação associado ao combate ao COVID-19. Nesse contexto, Charles Michel afirmava: “Os objetivos da nossa recuperação podem ser resumidos em três palavras: primeira convergência, segunda resiliência e terceira transformação. Concretamente, isso significa: reparar os danos causados pelo COVID-19, reformar as nossas economias e remodelar as nossas sociedades”.

CAIXA 1 – GUERRA CONTRATUAL NA CORRIDA ÀS VACINAS

A 29 de Janeiro de 2021, a Agência Europeia de Medicamentos deu luz verde a uma terceira vacina, desta feita da empresa anglo-sueca AstraZeneca. Mas o clima é de declarada guerra contratual, com grande risco de falhar prazos e números e, por isso, com grande impacto para a saúde pública dos cidadãos europeus. Na verdade, à semelhança do que fez com a Moderna e com a Pfizer/Biontech, a Comissão Europeia estabeleceu com a AstraZeneca um acordo de reserva antecipada de aquisição no valor de 336 milhões de euros equivalente a 300 milhões de vacinas. Alegando dificuldades na cadeia de produção, a AstraZeneca afirmou que iria dar preferência a quem assinou contratos mais cedo e, desde logo, continuar a abastecer o governo britânico. Na prática, isso significaria entregar aos europeus apenas 30% do inicialmente prometido até Março. Neste seguimento, Bruxelas mandou inspecionar uma das fábricas sedeadas na Bélgica, exigiu a publicação do contrato e ameaçou preparar um sistema de controlo à exportação de vacinas. A guerra contratual adensou ainda mais com a interpretação do próprio documento que fora assinado a 28 de Agosto de 2020: a AstraZeneca defende-se referindo que não existe um calendário específico para a entrega das vacinas, mas apenas uma cláusula que obriga aos “melhores esforços” para a entrega das doses aos Estados-membros; a Comissão reconhece o facto de alguns pontos do acordo terem que ser disputados em tribunal, mas ser crystal clear que o facto da AstraZeneca ter assinado previamente outros contratos com outros clientes não a desobriga de entregar as doses que foram pedidas e pré-financiadas pela União Europeia.

A verdade é que o que deveria ser uma demonstração vigorosa de solidariedade europeia, uma afirmação do poder de compra do mercado único e uma posição moral contra os nacionalismos da vacina com custos mais baixos e diversificação de apostas inteligentes, tem sido muitas vezes percebido como burocrático, restritivo e lento. Alguns Estados membros, pressionados pelas suas opiniões públicas nacionais, querem mais espaço de manobra e avançar para a aquisição de outras vacinas mesmo que à revelia do arsenal de vacinas europeu. É o caso da Hungria, que depois de ter adquirido 2 milhões de doses da vacina russa Sputnik-5, se prepara para adquirir 500 mil doses do laboratório chinês Sinopharm.

QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL (QFP) 2021-2027
Dotações totais por rubrica em milhares de milhões de euros

	QFP	NEXTGENERATIONEU	TOTAL
Mercado único, inovação e digitalização	132,8 mil milhões de EUR	10,6 mil milhões de EUR	143,4 mil milhões de EUR
Coesão, resiliência e valores	377,8 mil milhões de EUR	721,9 mil milhões de EUR	1 099,7 mil milhões de EUR
Recursos naturais e ambiente	356,4 mil milhões de EUR	17,5 mil milhões de EUR	373,9 mil milhões de EUR
Migração e gestão das fronteiras	22,7 mil milhões de EUR	-	22,7 mil milhões de EUR
Segurança e defesa	13,2 mil milhões de EUR	-	13,2 mil milhões de EUR
Países vizinhos e resto do mundo	98,4 mil milhões de EUR	-	98,4 mil milhões de EUR
Administração pública europeia	73,1 mil milhões de EUR	-	73,1 mil milhões de EUR
TOTAL QFP	1 074,3 mil milhões de EUR	750 mil milhões de EUR	1 824,3 mil milhões de EUR

Fonte: Comissão Europeia op cit https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt

planos nacionais de recuperação e resiliência para 2021-2023, em conformidade com o Semestre Europeu. Esses planos serão avaliados em 2022, por maioria qualificada do Conselho e após proposta da Comissão. ■

Dias antes, foi a França e a Alemanha que avançaram com a proposta de um fundo de recuperação para a UE de 500 mil milhões de euros, financiado por emissão de dívida pela Comissão Europeia e distribuído a fundo perdido, através de subvenções, aos países e setores mais afetados pela crise. Porém, o Conselho Europeu Extraordinário de 17 a 21 de Julho acabou por se saldar numa maratona negocial só comparável à discussão e aprovação dos Tratados Europeus. Com a pandemia a repercutir-se de forma assimétrica na União Europeia (com Itália e Espanha a registarem um maior número de infetados e óbitos do que qualquer outro Estado-membro) testemunhou-se uma discrepância que acabou por se revelar estrutural: os países do sul (mais afetados pelo vírus, com dívidas soberanas mais elevadas e dependentes de indústrias extremamente afetadas como o turismo) e os denominados Frugais – Holanda, Dinamarca, Suécia e Áustria (receando perder financiamento comunitário, mostraram relutância em conceder subsídios a fundo perdido aos países em dificuldades).

No final da reunião, o Presidente do Conselho Europeu elogiava os progressos alcançados: “Este é um bom acordo. É um acordo sólido. E, mais

importante ainda, é o acordo certo para a Europa, neste momento. (...) Decidimos apoiar um orçamento de 1 074 milhares de milhões de euros para os próximos sete anos. Decidimos mobilizar 750 mil milhões de euros para apoiar a recuperação económica.”²

“
A associação sem precedentes entre o Estado de direito e os valores europeus, tornou-se um dos condicionalismos da atribuição do Quadro Financeiro Plurianual e do Fundo de Recuperação.”
”

No entanto, Charles Michel, no mesmo contexto, realçava ainda o pioneirismo do momento: “(...) é a primeira vez na história da Europa que o nosso orçamento está claramente ligado aos nossos objetivos em matéria de clima. É a primeira vez que o respeito pelo Estado de direito é um critério decisivo para as despesas do orçamento. É ainda a primeira vez que reforçamos em conjunto as nossas economias contra uma crise”.³

De facto, de modo a cumprir o objetivo da neutralidade climática até 2050, as metas climáticas da UE para 2030 e o Acordo de Paris, 30% do financiamento terá de ser direcionado obrigatoriamente para estas áreas.

Para além disso, a associação sem precedentes entre o Estado de direito e os valores europeus, tornou-se um dos condicionalismos da atribuição do Quadro Financeiro Plurianual e do Fundo de Recuperação. Este aspeto só ficou efetivamente firmado no Conselho Europeu de 10 e 11 de Dezembro de 2020, após a Hungria e a Polónia (que respondem por procedimentos de infração ao abrigo do artigo 7.º por violações ao Estado de Direito) desbloquearem a sua aprovação, confiantes na apreciação futura da sua legalidade pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Na prática, a Comissão Europeia congelaria os fundos a um país que viole o Estado de direito e caberia então a esse governo encontrar apoio de maioria qualificada dos Estados-membros para descongelar esses mesmos fundos.

Para além disso, em linha com o Quadro Financeiro Plurianual (ver QUADRO) e o Next Generation EU (ver CAIXA 2), os Estados membros devem elaborar

CAIXA 2 – NEXT GENERATION EU

Mais verde, mais digital e mais resiliente. É assente nesta tríade que a União Europeia projeta, no verão de 2020, um instrumento orçamentado em 750 mil milhões de euros para apoiar a imediata recuperação económica e social provocados pela pandemia e que, no seu âmago, é um chapéu enquadrador de três iniciativas complementares. A primeira, mais significativa, reportam-se aos fundos do mecanismo de Recuperação e Resiliência. Na prática, 672,5 mil milhões de euros em empréstimos e subvenções para apoiar reformas e investimentos assentes nos planos de recuperação e resiliência dos Estados-membros orientados sobretudo para as transições ecológica e digital.

A segunda refere-se à Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU), que disponibilizará 47,5 mil milhões de euros ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas mais carenciadas (FEAD).

A terceira relativa a outros programas ou fundos europeus, como o Horizonte 2020, o InvestEU, o desenvolvimento rural ou o Fundo para uma Transição Justa (FTJ).

Notas

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20201207_coronavirusoutbreak_euresponse_repatriation.pdf

² <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/07/21/remarks-by-president-charles-michel-after-the-special-european-council-17-21-july-2020/>

³ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/07/21/remarks-by-president-charles-michel-after-the-special-european-council-17-21-july-2020/>