

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JUAN RODRIGUES DE PAULA
7633451

NEXT GENERATION EU
**ENTRE O APERFEIÇOAMENTO DO MULTILATERALISMO REGIONAL E A
REINVENÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA**

ORIENTADOR PROFESSOR PEDRO BOHOMOLETZ DE ABREU DALLARI

SÃO PAULO
2022

GRADUANDO: JUAN RODRIGUES DE PAULA

Nº USP: 7633451

NEXT GENERATION EU

**ENTRE O APERFEIÇOAMENTO DO MULTILATERALISMO REGIONAL E A
REINVENÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA**

ÁREA DE PESQUISA: GLOBALIZAÇÃO/DIREITO INTERNACIONAL

ORIENTADOR PROFESSOR PEDRO BOHOMOLETZ DE ABREU DALLARI

Trabalho de Conclusão do Curso
apresentado ao Instituto de Relações
Internacionais (IRI/USP) como requisito
para colação de grau do bacharelado na
graduação de relações internacionais.

CIDADE UNIVERSITÁRIA, XI DE JANEIRO DE 2022.

Ao mestre e amigo Pedro Dallari,
Aos homens que sonham e acreditam no
saber,
À Academia (“*Scientia Vincet*”),
Aos milhões de homens e mulheres que
perderam sua vida na pandemia (*In*
memorian)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida. Após dois anos de uma guerra invisível, estar vivo é a maior das conquistas. No primeiro momento de guerra, sentimos uma coragem, uma força que brota do otimismo oriundo dos bons tempos. Mas. Aos poucos, o otimismo vai se transformando em uma praxe realista, aos poucos, esta prática vai fazendo parte do dia a dia, e, quando nos damos conta, estamos habituados com o quadro deflagrado como se nunca tivesse existido um momento de paz. Dito isto, agradeço a todos e a todas que enfrentaram esta crise com perseverança e fé.

Agradeço à Universidade de São Paulo por todo o suporte e cuidado, mantendo vivo e inspirando a todos e a todas o sonho do saber, sendo a responsável por importantes estudos em todos os campos a respeito da pandemia (da qual faz parte este trabalho), fundamentais à superação deste momento, contribuindo, inclusive, com a produção de vacinas. A instituição é um orgulho para este país. Viva à ciência.

Agradeço aos meus pais por todo o amor e dedicação. Vê-los com saúde é o meu maior presente. Este governo genocida combinou de nos matar, e, nós, combinamos de não morrer. Nunca esqueceremos a traição cometida contra o povo brasileiro.

Agradeço ao professor Pedro Dallari pela orientação segura e brilhante, o senhor é um orgulho para mim e para a Academia, representando com excelência a Velha Academia e o Instituto de Relações Internacionais. Espero honrá-lo como seu orientando tanto na Academia, como também na vida.

Agradeço também ao escritório Manesco, Perez, Ramires, Marques Azevedo Sociedade de Advogados, nas pessoas dos professores e sócios Marcos Augusto Perez e Floriano Marques Azevedo Neto pelo suporte dado que permitiu o desenvolvimento desta monografia. Também agradeço ao professor Enrique Ricardo Lewandowski, meu orientador do doutorado nas Arcadas pela inspiração e pelas importantes conversas a respeito do momento atual.

Na pessoa do coordenador do TCC, o prof. Felipe Loureiro, agradeço, por fim, a todas as pessoas que me ajudaram direta ou indiretamente nesta jornada da graduação no curso de relações internacionais que termina neste momento.

“A pandemia e a crise económica redefinirão as formas de interação entre potências mundiais e parceiros. A ameaça de erosão e de fragmentação potencial da ordem mundial aumentou de forma acentuada. Ao mesmo tempo, um vírus que não conhece fronteiras lança um desafio comum e cria um caso de força maior e de urgência no sentido de **um multilateralismo reforçado e de uma ordem internacional assente em regras. Mais do que nunca, os desafios que se colocam ao nível mundial obrigam à cooperação internacional e à adoção de soluções comuns**”

(UNIÃO EUROPEIA, 2020)

RESUMO

A presente monografia propõe-se ao estudo do programa de fomento europeu chamado *Next Generation EU*. Criado em 2020, basicamente, o plano tem como objetivo auxiliar na superação da crise sanitária e econômica que aflige a União Europeia causada pela pandemia decorrente do novo coronavírus (COVID-19), para tanto, o programa promete investir € 750 bilhões de euros - via empréstimos públicos garantidos pelo próprio bloco. Justifica-se a escolha do presente objeto de análise, uma vez que o direito internacional e o multilateralismo regional no século XXI estão em crise e em momento crucial de transformação, tendo a crise sanitária mundial agravado tais impasses, nesse sentido, o presente programa busca oferecer inovações institucionais, econômicas, jurídicas e políticas que auxiliarão na superação desta crise, concomitantemente, atendendo às principais demandas europeias de desenvolvimento de seus setores estratégicos, servindo como referência para um novo multilateralismo regional europeu. Por este aspecto, o documento - ora analisado - mostra-se como um marco nas relações internacionais e no direito internacional, em vista disso, a monografia busca analisar quais inovações trazidas pelo respectivo programa e em que medida ele contempla e enfrenta as principais preocupações do bloco europeu. Como veremos, o plano apresenta-se como uma continuidade da evolução do multilateralismo regional europeu que diante da crise instaurada, teve seu processo acelerado. Todavia, a despeito da diagnosticada continuidade das políticas europeias, é fato que o documento também encontra espaço para inovar trazendo acréscimos interessantíssimos nos campos jurídico-institucionais, político-sociais e econômicos, que poderão servir como modelo para o desenvolvimento da ordem global.

Palavras-chave: COVID-19. Crises. Integração. *Next Generation EU*. Regionalismo. Século XXI. União Europeia.

ABSTRACT

This study's goal is to analyze the European development program called *Next Generation EU*. Agreed to in 2020, the program's objective, in short, is to help overcome the sanitary and economic crisis caused by the new coronavirus (COVID-19) pandemic that afflicts the European Union, and for this purpose, it promises to invest €750 billion euros - via public loans guaranteed by the bloc itself. Choosing this subject for analysis is justified by the fact that international law and regional multilateralism in the 21st century are in crisis and at a crucial moment of transformation, with the global health crisis having aggravated such impasses, in this sense, this program seeks to offer institutional, economic, legal and political innovations that will help to overcome this crisis, and at the same time, meeting the main European demands for the development of its strategic sectors, serving as a reference for a new European regional multilateralism. For this reason, the document - now analyzed - reveals itself as a milestone in international relations and international law, therefore, the study seeks to analyze the innovations brought by the respective program and to which extent it contemplates and addresses the main concerns of the European bloc. As we shall see, the plan presents itself as a continuation of the evolution of European regional multilateralism which, in view of the established crisis, had its process accelerated. However, despite the diagnosed continuity of European policies, it is a fact that the document also finds space to innovate, bringing very interesting additions in the legal-institutional, political-social and economic fields, which could serve as a model for the development of the global order.

Keywords: 21st century. COVID-19. Crises. European Union. Integration. Next Generation EU. Regionalism.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 1 UNIÃO EUROPEIA: UM MARCO PARA O MULTILATERALISMO REGIONAL..... | 14 |
| 1.1 Evolução do multilateralismo regional pós-guerra: A consolidação do modelo de integração regional europeu..... | 14 |
| 1.2 Do Tratado de Maastricht à atualidade: principais características e distinções do bloco europeu..... | 16 |
| 1.3 A crise do multilateralismo e a pandemia causada pelo novo coronavírus: A resposta europeia (Programa <i>Next Generation EU</i>)..... | 19 |
| 2 ELEMENTOS CONFIGURADORES DO PROGRAMA <i>NEXT GENERATION EU</i> | 22 |
| 2.1 O contexto europeu e a criação do programa..... | 23 |
| 2.2 Processualística administrativa e sua aprovação | 25 |
| 2.3 Análise jurídica, política e institucional do programa..... | 31 |
| 2.4 Aspectos relevantes do programa..... | 54 |
| 2.5 Entre a realizabilidade e a utopia: O documento contempla e enfrenta as preocupações europeias do século XXI?..... | 56 |
| 3 O PROGRAMA <i>NEXT GENERATION EU</i> NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DO MULTILATERALISMO REGIONAL EUROPEU..... | 62 |
| 3.1 A Crise sanitária e o multilateralismo regional europeu: uma leitura dos movimentos..... | 62 |
| 3.2 Da vanguarda: inovações e tendências contidas no programa..... | 65 |
| 3.3 Reinvenção da União Europeia ou a catalização de tendências do direito internacional? | 80 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 83 |
| REFERÊNCIAS..... | 87 |
| ANEXO..... | 96 |

INTRODUÇÃO¹⁻²⁻³

“Risco” é a palavra que define este século⁴. A relação entre risco e sociedade ganha contornos com o incremento do capitalismo e da globalização, existindo uma ampla relação entre a produção de riqueza e a produção social de riscos⁵. Tamanha é sua relevância contemporânea, que Ulrich BECK desenvolve a sociologia do risco, sendo seu principal expoente. Diferentemente de outras épocas, as crises não são mais regionais, por conta da globalização e do capitalismo, as crises tendem a ser mais robustas e totais.

Isto fica ainda mais claro se tivermos em conta o feito peculiar, **o padrão distributivo específico dos riscos da modernização: eles possuem uma tendência imanente à globalização. A produção industrial é acompanhada por um universalismo de ameaças, independente dos lugares onde são produzidas: cadeias alimentares interligam cada um a praticamente todos os demais na face da Terra. Submersas, elas atravessam fronteiras**⁶.

No que tange ao direito global, Mireille DELMAS-MARTY aponta para uma mundialização dos riscos e conseqüentemente a necessidade dos Estados de preverem, organizarem e controlarem esses riscos⁷.

¹ Preliminarmente, a presente monografia foi realizada, tempestivamente, com base no projeto de pesquisa outrora apresentado a esta instituição, seguindo todas as recomendações do corpo competente do IRI/USP, nos termos da Deliberação nº 7 – CG/IRI-USP, de 22 de novembro de 2021. Em cumprimento aos requisitos formais, a presente monografia opta pelo **formato de trabalho original** (art. 19, II, § 6º da Deliberação supramencionada). Ademais, em consonância com as recomendações do coordenador e do orientador deste Trabalho de Conclusão de Curso, a monografia seguirá em **formato de artigo**, cumprindo rigorosamente o quanto dispõe o § 4º § 6º do art. 19, respeitando-se ainda as normas da ABNT e a estilística do orientador, havendo, por conseguinte, o a intenção de que o presente texto seja indicado pela banca examinadora à Biblioteca Digital de Trabalhos Acadêmicos (BDTA) da USP, bem como seja publicado em revistas científicas de alta reputação entre os pares, resultando ainda em outros produtos intelecto-científicos como pareceres e manuais.

² A Introdução é produzida com base na teoria de SWALES. Ver: SWALES, John Martin. *Genre analysis: english in academic and research settings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

³ Para elaboração de uma monografia de Trabalho de Conclusão de Curso em formato de artigo será utilizada a obra DAVIS, Gordon; PARKER, Clyde; STRAUB, Detmar. *Writing the doctoral dissertation: A systematic approach*. 3. ed. New York: Barron's, 2012.p. 169-176.

⁴ A linha seguida no que tange à globalização no século XXI foi inspirada na dissertação de mestrado do orientando. DE PAULA, Juan Rodrigues. *Aquiles e seu calcanhar: um estudo sobre a força e a fraqueza do Estado no século XXI (Prognósticos e tendências do Estado Contemporâneo)*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020. 355 f.

⁵ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 23, 2010. p. 23.

⁶ *Ibid.*, p. 43.

⁷ DELMAS-MARTY, Mireille. *Les forces imaginantes du droit: Le relatif et l'universel*. Paris: Seuil, 2004. p.39.

Isto porque, a principal característica da globalização contemporânea é a grande velocidade e a intensidade do circuito de pessoas, ideias e mercadorias⁸. Justifica-se em parte esta velocidade pelo aumento vertiginoso da tecnologia digital, dos meios de comunicação e compartilhamento de dados e dos meios de transporte, fazendo com que o mundo esteja mais integrado, em rede e desterritorializado, num plano sociocultural acima das fronteiras impostas⁹. Por causa e consequência, há uma crescente porosidade na soberania dos países¹⁰, cujo efeito prático é a permissão cada vez maior da realizabilidade desta globalização, propagadora dos riscos, estando o direito internacional e as relações entre Estados em contínua expansão e questionamento¹¹.

O sistema capitalista, por sua vez, dia após dia torna-se mais brutal e traz consigo todos os males potencializados pela enorme desigualdade e a deterioração contínua do meio ambiente. Segundo BOAVENTURA, hoje estamos a lidar com o capitalismo “abissal”:

O cenário do capitalismo abissal é o cenário de uma economia colocada numa situação para não se desviar da sua lógica de reprodução quaisquer que sejam as circunstâncias e as consequências. Em face das circunstâncias, é de prever que o capitalismo abissal se torne ainda mais antissocial e excludente, e ainda menos sensível ao empobrecimento generalizado (...) ¹²

Num mundo globalizado, os problemas sociais reverberam direta ou indiretamente para todos os indivíduos e Estados. Se antes, as questões eram resolvidas nas aldeias, vilarejos e povoados, pelo fato de os problemas serem restritos à sua região, hoje, os problemas atingem repercussões globais - como a pauta do terrorismo -, levando-nos a considerar que **o mundo se torna a cada dia uma grande aldeia**¹³.

Tal constatação, todavia, por incrível que pareça, já fora negada diversas vezes por algumas correntes teóricas, a dificuldade em aceitar que os problemas sensíveis

⁸ FARIA, José Eduardo. *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 30.

⁹ Este é um debate nitidamente transdisciplinar. Seus principais expoentes figuram entre diversas das áreas do conhecimento, desde a geografia e ciência política até a sociologia e tecnologia da informação. Manuel Castells é um dos maiores defensores desta visão contemporânea de sociedade. Utilizaremos o autor para explicar o funcionamento desta sociedade em rede.

¹⁰ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 253-255.

¹¹ *Ibid.*

¹² SANTOS. Boaventura de Sousa. *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*. São Paulo: Boitempo, 2021. p. 233.

¹³ A tese de que o mundo é uma grande aldeia global foi trazida pela primeira vez pelo teórico da comunicação Marshall Mc Luhan. Para LEWANDOWSKI, o conceito emerge da ideia de que a sociedade hoje possui um espaço único, em que o que ocorre na outra parte do mundo, pode ser ouvido e sentido por estas bandas. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*, p. 104-105.

à população dos países hoje também são globais, impunha a doutrinadores uma defesa cega da soberania, numa típica demonstração de isolacionismo infantil¹⁴.

Assim, é fato, inegavelmente, há uma conjuntura contemporânea a qual tem favorecido uma grande disputa entre formas distintas de se enxergar o processo de globalização: de um lado, os estadistas e juristas comprometidos com o quanto acordado no pós-guerra, buscando viabilizar as soluções consensuais na esfera mundial, por meio da cooperação e de valores norteados pelos direitos humanos fundamentais. Esta preocupação encontra guarida e tradição no direito internacional contemporâneo, nos princípios fundamentais e na prática jurisprudencial internacional. De outro, sob uma roupagem irresponsável, alguns Estados – contam-se nos dedos – reivindicam um mundo separado, dividido entre estados-nações que buscam individualmente seus interesses acima de todos, são estes que defendem que suas soberanias são algo inquestionável, em nome desses interesses, dificultam acordos multilaterais, prejudicam o funcionamento de blocos regionais e fazem *lobby* em organizações internacionais, tudo isto, para ver seus interesses nacionais preservados integralmente.

Compreendendo-se isto, vê-se que, a despeito dos grandes avanços da ordem mundial contemporânea a qual dia após dia constrói tal amálgama baseado no direito, na cooperação, no compartilhamento e na interdependência entre os Estados para lidar com as consequências desta globalização e destes novos tempos de insegurança, há também um quadro de crise em seu modelo na contemporaneidade. Isto decorre da necessidade de aperfeiçoamento do sistema internacional que não tem conseguido se atualizar tão rápido quanto a demanda exige.

Fato é que o fortalecimento de que hoje os problemas nacionais também são globais se consolidara com a pandemia trazida pelo novo coronavírus. Em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (“OMS”) declarou que a COVID-19 era uma situação pandêmica.

Como a recente história conta, o esforço da OMS para conter a propagação do vírus e evitar assim a morte de milhões de pessoas não foi o suficiente para evitar o caos sanitário, social e econômico trazido pelo momento vivido. Das explicações possíveis para isto, é possível atribuir uma culpa grande aos Estados ou por *(i)* falta de alinhamento irrestrito entre as políticas adotadas pelos países para combate ao COVID-19 às recomendações da OMS, *(ii)* falta de plano nacional, regional e global sólido de

¹⁴ São os soberanistas, defensores de que a soberania deve se sobrepor aos interesses sociais em defesa de um tipo de conceito de nação.

saúde e ciência para contenção de tamanha crise e *(iii)* falta de apoio de grandes potências na tomada correta das decisões, fato é que o mundo foi flagrado de surpresa, engolido pelas adversidades, as quais serviram como aprendizado à ordem internacional.

Em face desta conjuntura terrível, a União Europeia, em maio de 2020 – como é de praxe sua vanguarda – decidiu por apresentar o maior programa de fomento europeu já existente intitulado *Next Generation EU* com o intuito de enfrentar esta crise¹⁵.

Em linhas rápidas, o programa é um aporte de € 750 bilhões de euros, via empréstimos públicos garantidos pelo próprio bloco, o qual busca financiar o empreendimento da construção e fortalecimento de uma nova União Europeia pós-crise, aproveitando a ocasião para um revigorar do bloco, corrigindo caminhos e, enfim, embarcando em novos projetos alinhados ao século XXI.

Das diversas preocupações europeias contidas no documento, talvez, a que mais chame a atenção relaciona-se ao fato de que a pandemia causou impactos distintos nos diversos países-membros, gerando problemas severos à coesão territorial e social do bloco. Tais “rachaduras” podem causar impactos significativos à União Europeia como a saída de membros ou a incapacidade de sustento do bloco que cairá obrigatoriamente em um *déficit* orçamentário cada vez maior para tentar equalizar a crise entre os países. Nesse sentido, a União Europeia remodela os programas de desenvolvimento que já estavam em execução previstos no Quadro Financeiro Plurianual (“QFP”) anterior, inserindo este significativo aporte para impulsionar de forma transversal o crescimento e a estabilidade do bloco, evitando que a crise econômica trazida no bojo da crise sanitária venha a causar danos ainda maiores e de longo prazo à organização regional.

Assim, a partir do QFP - que vigora entre 2021-2027 -, há uma revisão de prioridades na recuperação econômica europeia, oportunizando, por sua vez, o reforço da defesa de uma Europa mais digital, mais sustentável, reduzindo-se a desigualdade social e fortalecendo os princípios de democracia e de direitos humanos. Para além disso, o programa inova na busca pelo financiamento da ciência, de modo que assuma o protagonismo da indústria farmacêutica e da área médica. Com todos estes compromissos, propõe-se, no final das contas, ao desenvolvimento e modernização de sua própria indústria, de modo que em momentos como este tenha maior autonomia diante

¹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em 10 dez. 2021.

dos outros países, reduzindo, portanto, sua dependência. Tudo isso é proposto de uma vez, sob o argumento de que o momento vivido exige uma ação grande e forte o suficiente, qualidades que apenas a União Europeia pode oferecer. Nesse sentido, a Europa busca desenvolver uma economia resiliente e capaz de lidar com as diversas crises que possivelmente virão neste século, para fins de preservar sua própria existência.

Resta evidente, que o presente programa se mostra um marco nas relações internacionais e no direito internacional por sua inovação e seu diálogo com os novos tempos, evidenciando-se utilíssimo, ou porque é um novo marco administrativo para a União Europeia, ou porque é um documento vanguarda quanto às inovações institucionais do multilateralismo regional, ou porque é um documento principiológico para o revigorar da ordem internacional.

Tais características justificam, deste modo, a elaboração deste artigo que terá por finalidade tecer considerações a respeito do Programa *Next Generation EU*. Apesar das inúmeras possibilidades e documentos normativos que poderiam ser analisados em âmbito da União Europeia, nenhum teria tanta capacidade de refletir o momento vivido, bem como as emergentes inovações do multilateralismo regional.

Assim, para fins de lapidar melhor o objeto em tela e a busca pelo objetivo proposto, contribuindo de forma útil com a ciência, trazendo instrumentos para que outros pesquisadores possam se aprofundar neste universo de ideias e conceitos apresentados pelos documentos, será realizada uma descrição e análise dos documentos jurídicos e institucionais que compõem o Programa *Next Generation EU*, oriundos do processo administrativo europeu que deu ensejo à sua aprovação pelo Conselho Europeu.

Vale lembrar, o presente trabalho (i) não busca exaurir o debate sobre o programa, apenas tecer reflexões a respeito dos seus principais marcos teóricos e referenciais, (ii) é restrito ao debate do multilateralismo regional europeu e a criação do Programa *Next Generation EU*, sendo o presente trabalho um estudo de caso, (iii) não busca compreender profundamente o sistema jurídico-administrativo-político-econômico-social-institucional europeu – objeto demasiadamente vasto que demandaria um trabalho mais robusto, como uma tese de doutorado –, apenas e tão somente busca compreender de que maneira e em que intensidade o Programa *Next Generation EU* aprimora o atual projeto europeu, e (iv) entende ser o tema bastante atual, portanto, toma cuidados para não se tornar obsoleto ou ingênuo diante de fatos ainda poucos estudados¹⁶.

¹⁶ ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 21. ed. Tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 27-32.

Para tanto, o artigo terá um método principal, qual seja, o **método transdisciplinar**, sob a Escola de Edgar Morin¹⁷, e será dividido em três capítulos que, para cada um, existirão métodos e procedimentos distintos para confecção do texto: **(i) União Europeia: um marco para o multilateralismo regional** (delimitação histórica do bloco regional): o capítulo busca traçar historicamente a evolução da União Europeia apontando para suas principais características, por fim, relatando o bloco na contemporaneidade e seu último marco, o Programa *Next Generation EU*. Para tanto será aplicado o **Método histórico-bibliográfico**¹⁸; **(ii) Elementos configuradores do Programa *Next Generation EU*** (majoritariamente, a descrição do documento): o objetivo é a descrição e definição dos principais documentos coletados constitutivos do Programa, para tanto, aplicar-se-ão os **métodos descritivo, comparativo e documental**¹⁹; **(iii) O programa *Next Generation EU* no contexto da evolução do multilateralismo regional europeu** (majoritariamente, a análise do documento): Nesta etapa, por meio de um **estudo de caso**²⁰, analisaremos e especularemos no mérito a qualidade das inovações trazidas pelo programa, bem como se esses diplomas contemplam e enfrentam os problemas do regionalismo europeu. Para tanto, aplicar-se-ão os **métodos bibliográfico e especulativo**²¹.

Assim, o presente trabalho busca pelo quanto exposto descrever este programa sob suas diretrizes legais – respaldado da melhor doutrina e jurisprudência - e daí buscar analisar quais inovações são trazidas pelo respectivo programa e em que medida ele contempla e enfrenta as principais preocupações do bloco europeu.

¹⁷ Resumidamente, Morin considera que a realidade estava a se tornar complexa demais, não havendo espaço para a aplicação analítica isolada, sem considerar o meio ao seu redor. Essa abordagem sem a devida atenção ao global, ele apelida de hiperespecialização. Morin, então, entende que a ideia de compartimentar as diversas áreas do conhecimento em grupos e subgrupos impedia os indivíduos de refletirem sistematicamente sobre o mundo. Assim, sugeriu que, a despeito da área do conhecimento, que fossem estudados os problemas essenciais, práticos e que fazem parte da vida do homem, transversalizando as disciplinas outrora isoladas em busca de uma verdade orgânica. MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita*. Tradução Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 13-14.

¹⁸ SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 100, 123-124.

¹⁹ *Ibid.*, p. 121-122.

²⁰ *Ibid.*, p. 121.

²¹ *Ibid.*, p. 122-123.

1 UNIÃO EUROPEIA: UM MARCO PARA O MULTILATERALISMO REGIONAL

Este capítulo propõe-se a tratar resumidamente da evolução jurídico-institucional do multilateralismo regional europeu desde o fim da Segunda Guerra Mundial, apontando para os seus principais marcos legais e avanços institucionais em âmbito administrativo e do direito internacional, de modo a delinear as principais características do bloco na contemporaneidade, culminando no último grande marco europeu intitulado *Next Generation EU*.

1.1 Evolução do multilateralismo regional pós-guerra: A consolidação do modelo de integração regional europeu

Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, é o momento de se recomeçar. Ou por uma visão pragmática, ou por uma visão realista, ou ainda por uma visão romântica, fato é que há um concerto apontando para um novo projeto de ordem mundial consubstanciado nos pilares da paz e na afirmação do direito internacional, por meio dos direitos humanos²². É notória a nova fase dado o grande desenvolvimento do direito internacional e da fundação de diversas organizações multilaterais²³, começa-se andar a passos largos rumo a uma nova fase da globalização.

Como marco principal desta nova fase do direito internacional, nasce a Organização das Nações Unidas (ONU), a Fênix Rediviva²⁴. Diferentemente de qualquer outra, a ONU é uma organização de vocação universal²⁵, promotora da paz e do diálogo²⁶. Seu documento institutivo foi a Carta assinada em 26 de junho de 1945, em São Francisco. A despeito das múltiplas inovações presentes no diploma, para esta monografia vale mencionar seu art. 52²⁷:

²² MOYN, Samuel. *The last utopia: human rights in history*. Massachussetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010. p. 176-211.

²³ ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 110-111.

²⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 35-38.

²⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009. p. 264.

²⁶ KENNEDY, Paul. *The parliament of man*. New York: First Vintage Books Edition, 2006. p. 77

²⁷ DAMROSCH, Lori F.; HENKIN, Louis; MURPHY, Sean D.; SMIT, Hans. *International law: Cases and materials*. 15. ed. New York: Thomson Reuters, 2001. p.1.

Artigo 52. 1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas²⁸.

Reconhece-se nesse momento a possibilidade de novos rearranjos multilaterais de caráter regional, cumprindo funções mais específicas que outras organizações globais não desempenhariam com tanta perfeição. A partir de então aflora inúmeros organismos multilaterais regionais, dentre eles alguns embriões que dariam origem ao que hoje conhecemos como União Europeia.

Vale rememorar, no pós-guerra, o continente europeu - cenário da maioria das batalhas ocorridas -, encontrava-se destruído. Sua reconstrução econômica inicia-se em meio à Guerra Fria, os EUA patrocinam a reconstrução do continente por meio do Plano *Marshall*, de 1947²⁹.

A despeito da reconstrução material dos países que se firmava aos poucos, o impasse europeu mantinha-se: após a guerra, a paz necessitava ser reconstruída e calcada em um projeto regional, por meio do fortalecimento da cooperação e da interdependência econômica que sustentasse a estabilidade política da região e evitasse o crescimento das rivalidades. Imediatamente ao contexto pós-guerra, há três agrupamentos europeus que nascem: BENELUX (união aduaneira entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo, em 1948); Conselho da Europa (órgão político, em 1949) e a Organização Europeia de Cooperação Econômica (agência que opera o Plano Marshall)³⁰⁻³¹.

O grande avanço ocorre a partir do Plano Schuman³² que possuía duplo objetivo: facilitar e racionalizar o comércio e a produção de carvão sob a condução de um poder comum e evitar novos conflitos entre a Alemanha e a França³³.

Nasce então o primeiro relevante marco, de 1950, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA), cuja agremiação possuía um objetivo

²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Carta de São Francisco*, 26 jun. 1945. Disponível em: < <https://iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2016/08/CARTA-DA-ONU.pdf> >. Acesso em: 01 jan. 2022.

²⁹ HOBBSBAWM, Eric John Ernest. *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. Tradução Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 237.

³⁰ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 313.

³¹ Antiga OCDE.

³² Ministro francês à época.

³³ *Ibid.*

de cooperação econômica e de manutenção da paz entre vizinhos belicosos, contando com a presença de França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Bélgica e Holanda³⁴.

Decorrente da crescente aproximação entre os países signatários, em 1957, há o segundo importante passo, com a celebração do Tratado de Roma que cria a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), ou seja, ocorre um aprofundamento das relações econômicas dos países e um alinhamento em assuntos militares³⁵. É por meio deste Tratado que são criadas as instituições europeias que funcionam atualmente (Conselho, Comissão, Assembleia e Tribunal). Após a grande crise monetária da década de 70, os países signatários aprovam em 1986, o Ato Único Europeu (AUE), que reforma diversos pontos importantes do Tratado de Roma, acrescentando, sobretudo a cooperação da política monetária³⁶.

Num cenário pós-queda do Muro de Berlim, a comunidade europeia via o mundo bem diferente daquele da década de 40. Se antes a demanda era pela reconstrução da Europa pós-guerra, hoje o desafio estava em lidar com um mundo global. Isto exigia novas estruturas e instituições, o que demandava o início de uma nova fase europeia. Em 1992, é celebrado o Tratado de Maastricht modificando o nome do bloco para Comunidade Europeia, dando os alicerces do que viria a ser hoje a União Europeia.

1.2 Do Tratado de Maastricht à atualidade: principais características e distinções do bloco europeu

O Tratado de Maastricht (ou como ficou conhecido, o Tratado da União Europeia) é celebrado em 7 de fevereiro de 1992 e inicia uma nova fase do organismo. Preliminarmente há a criação de dois novos pilares: *(i)* a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e *(ii)* a cooperação judiciária entre os estados³⁷, os quais se somaram com o pilar econômico-monetário já existente³⁸.

Das inovações trazidas, o diploma aumenta e aprimora institucionalmente o bloco³⁹ por meio da integração entre países, de modo que facilitou uma política

³⁴ ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 462.

³⁵ *Ibid.*, p. 462-463.

³⁶ *Ibid.*, p. 463.

³⁷ *Ibid.*, p. 469.

³⁸ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 316.

³⁹ BLOKKER, Niels M.; SCHERMERS, Henry. *International Institutional Law*. 15. ed. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011. p. 1167-1729.

intergovernamental de segurança comum e de cooperação judiciária. O Tratado permitiu a institucionalização de uma política externa europeia, trazendo no bojo diversos debates sobre fronteiras, migração e defesa. Ainda o Tratado inovou mais uma vez ao criar um espaço adequado para o nascimento do Euro, por meio da coordenação organizada de políticas econômicas entre os Estados-membros e a criação do Banco Central Europeu⁴⁰.

Ato seguinte, há em 26 de fevereiro de 2001, a adoção do Tratado de Nice, que das múltiplas qualidades presentes, cabe nota, o documento foi o responsável pelo alargamento da União Europeia⁴¹.

Em 2005, esta União Europeia, em novo passo vanguardista, assina o documento institucional dando guarida a este constitucionalismo para além das fronteiras: a Constituição Europeia, celebrada pelo Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2007⁴². O Constitucionalismo Europeu é a perfectibilização de um movimento maior marcado pelo nascimento de uma constitucionalização decorrente de um novo poder originário, qual seja, a “sociedade europeia”, contemplando, por um lado, a concretização dos direitos e deveres deste novo cidadão de dupla pátria, nascendo, por outro lado, um novo país chamado “Europa”, respaldado pela busca incessante da democracia configurada na sua esfera de ação⁴³.

Pelo contexto apresentado, é nítido que o bloco supera a concepção de ser apenas um organismo econômico (à época da CECA) e passa a criar diversos mecanismos regionais pela vontade e autonomia dos Estados⁴⁴, que transmuta o organismo em direção a uma integração, propondo uma verdadeira união de países⁴⁵ e nesta compreensão da força em conjunto, para além de uma confederação, parecendo-se mais com uma futura federação de Estados⁴⁶.

⁴⁰ BLUMANN, Claude; DUBOIS, Louis. *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*. 5. ed. Lexis Nexis: Paris, 2013. p. 12-17.

⁴¹ *Ibid.*, p. 18-20.

⁴² UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (17 de dezembro de 2007). *Tratado de Lisboa*: que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. 17 dez. 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>. Acesso em: 07 nov. 2021.

⁴³ ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David. (Ed.). *Cosmopolitan Democracy: an agenda for a new world order*. Oxford, UK: Polity Press, 1995. p. 68-95.

⁴⁴ TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Teoria pluriversalista do direito internacional*. São Paulo: Editora WF Martins Fontes, 2011. P. 271-272.

⁴⁵ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 310.

⁴⁶ Este ponto é avaliado por CANOTILHO que considera ser esta uma das correntes interpretativas dentro da Europa a respeito da organização, ou seja, a afirmação de que a União Europeia se trata de um “europeísmo-federalista”. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. p. 1373.

De fato, vale reconhecer que a Europa, assim como qualquer outro continente é múltiplo em sua cultura, possui grandes diferenças entre países, mesmo assim, sua construção se dá sob a égide de uma comunidade que – reconhecendo seu destino – buscara calcar sua união na vontade e nos valores em comum, os quais aos poucos geram uma identidade europeia e consequentemente uma cidadania europeia⁴⁷.

E essa excepcionalidade da União Europeia é fartamente notada pela doutrina, assim descreve SEINTENFUS:

O que importa verdadeiramente salientar, de início, é que a atual União Europeia constitui um modelo sui generis de organização internacional a abrigar características, objetivos, fundamentos institucionais e jurídicos que a diferem das demais. Ela se inclui no rol das instituições a serem analisadas porque **sua criação decorre de uma vontade coletiva de estados. Todavia, por buscar a integração – o que poderá levá-la a fazer com que seus criadores venham a desaparecer – seu entendimento representa um imenso desafio intelectual e sua consecução uma das maiores aventuras da humanidade**⁴⁸.

Conforme relatado, muitas foram as inovações trazidas pelo bloco, como a criação de uma moeda única (“o EURO”)⁴⁹, o livre trânsito de pessoas e mercadorias (“Espaço *Schengen*, art. 21 do *TFUE*”)⁵⁰, um direito administrativo referencial e pujante – como se verá -, e a centralização da política monetária da zona do EURO pelo Banco Central Europeu. Para além de um intercâmbio apenas comercial, a União Europeia é uma união de países que desfruta dos mesmos direitos para os seus cidadãos naquele espaço europeu (“interlegalidade”)⁵¹, agindo o bloco de acordo com o princípio da subsidiariedade em relação aos países⁵², todavia, expandindo seu cerco institucional dia após dia.

Nesse sentido, a União Europeia encontra-se em um processo cada vez maior de amalgamento jurídico, econômico e institucional. Atualmente a EU é um complexo bloco multilateral regional de âmbito econômico e político, constituído por 27 países que

⁴⁷ MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita*. Tradução Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 71.

⁴⁸ SEINTENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 310.

⁴⁹ Nasce em 1999 e possui 19 membros da União Europeia.

⁵⁰ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). *Tratado de Roma*: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 201.

⁵¹ TEUBNER, Gunther; FISCHER-LESCANO, Andreas. *Regime -Kollisionen: Zue fragmentierung des globalen rechts*. Frankfurt: Suhrkamp, 2006. p. 34.

⁵² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. p. 368

juntos representam maioria populacional e territorial, respaldada nos princípios do Tratado de Lisboa e da Carta de Direitos Fundamentais da EU.

1.3 A crise do multilateralismo e a pandemia causada pelo novo coronavírus: A resposta europeia (Programa *Next Generation EU*)

Conforme visto, após o fim da Segunda Guerra Mundial, têm-se a evolução de um sofisticado direito internacional e do multilateralismo regional europeus, norteados pelo fortalecimento dos direitos humanos, da busca pela paz - entre vizinhos historicamente belicosos - e pela vontade em comum de integração. Ao longo das duas últimas décadas, no entanto, a União Europeia – assim como o próprio instituto do “multilateralismo” – tem passado por diversos desafios, os quais a impuseram a necessidade de uma reinvenção para lidar com os problemas notórios.

Primeiro, a partir de 11 de setembro de 2001, com a queda das Torres Gêmeas norte-americanas por conta de uma onda de ataques terroristas houve uma mudança na relação entre os Estados. Medidas como leis nacionais mais rígidas para entrada e saída de pessoas, aumento vertiginoso da segurança, sobretudo em voos internacionais e a cooperação de combate ao terrorismo, cumulou numa nova política de segurança internacional e combate ao terrorismo⁵³, que repercutiu, vale dizer, indiretamente em políticas questionáveis de migração dos países-membros.

Baixando-se a poeira ocorre, em 2008, a crise econômica mundial por conta da quebra do setor imobiliário decorrente de *subprimes*⁵⁴, e por esta razão, expande-se um novo intervencionismo no mundo todo, inclusive na Europa, para a proteção de todos os entes confederados⁵⁵. Lembrando que após esta crise mundial, o bloco enfrentou uma sucessão de micro crises econômicas internas, como a Crise Financeira da Grécia e de Portugal, voltando-se a uma política mais austera⁵⁶.

Recentemente, a União Europeia foi novamente enfrentada por conta do *Brexit*⁵⁷, o desejo de saída do Reino Unido do bloco por conta da crise do euro⁵⁸, interesse

⁵³ FERGUSON, Niall; KENNEDY, Paul (Orgs.). *The age of terror: America and the world after september 11*. New York: Basic Books, 2001. p. 1-142.

⁵⁴ Títulos de risco.

⁵⁵ CARVALHO, Laura. *Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020. p. 18-19.

⁵⁶ NYE, Joseph Samuel Jr. *O futuro do poder*. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012. p. 204.

⁵⁷ SHIPMAN, Tim. *All out war: The full story of Brexit*. London: William Collins, 2017. p. 25-110.

⁵⁸ STIGLITZ, Joseph. *The EURO: How a common currency threatens the future of Europe*. New York: W.W. Norton & Company, 2016.

que fora consolidado formalmente em 31 de janeiro 2020. Somado a todos estes eventos, nos últimos anos tem ocorrido uma onda antidemocrática pelo mundo, com o objetivo de retorno aos ideais nacionalistas, contra a globalização e disposta à violência para ter seus objetivos políticos alcançados. Esta onda se consolidara com Donald Trump assumindo a presidência dos EUA. Fato é que existe hoje uma crise de confiança no poder público e no Estado⁵⁹, repercutindo em respostas autoritárias por parte dos cidadãos.

Desde o Brexit até Donald Trump, 2016 foi um ano difícil para as previsões. (...)Existem outros exemplos de democracia cada vez mais frágeis, inclusive dentro da União Europeia, como a Hungria e a Polônia, enquanto aumenta a relevância geopolítica da Rússia de Vladimir Putin.⁶⁰

Fato é que o bloco se deparara ao longo dessas décadas com tais graves problemas e, aos poucos, há um recrudescimento da posição romântica de acreditar na facilidade ou – na possibilidade – da consecução racional de algo tão grande como um bloco regional dotado de tantos atributos.

Todavia, o baque derradeiro, ocorreu por meio da pandemia do COVID-19, declarada em 11 de março de 2020 pela OMS, que pôs o bloco em grave risco, exigindo medidas drásticas que repercutiram no plano chamado de “*Next Generation EU*”, um Plano de Recuperação da Europa pós-pandemia.⁶¹ Basicamente, o programa é o encabeçamento corajoso da União Europeia em defesa de sua integração, por meio de valores e princípios fundados na tradição internacional dos direitos humanos e da democracia.

Explicando as razões para a criação do programa, à época, a Comissão Europeia expôs que o *Next Generation* deriva da necessidade de uma resposta europeia à crise apresentada para a recuperação de forma justa e equilibrada de todos os membros da União: “*Daqui resulta o risco de uma recuperação desequilibrada, de condições de concorrência desiguais e de disparidades crescentes, o que mostra claramente a necessidade e o valor de uma resposta europeia*”⁶².

⁵⁹ INNERARITY, Daniel. *Política para perplexos: o fim das certezas*. Tradução Leonardo A.R.T. dos Santos. Petrópolis: Editora Vozes, 2021.p. 73.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 17.

⁶¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em 10 nov. 2021.

⁶² *Ibid.*

Com esta conjuntura, a Europa vive um novo impasse, portanto. E diante deste impasse deu este passo, qual seja, a criação deste programa, o qual será estudado a partir de agora, restando apenas a dúvida se o programa nasce por conta de uma consciente mudança decorrente de um mundo em crise, ou se o faz pela necessidade desesperada de manter-se “pedalando a bicicleta à beira do desfiladeiro” e do risco da derrocada do bloco.

2 ELEMENTOS CONFIGURADORES DO PROGRAMA *NEXT GENERATION EU*

Conforme explanado no capítulo anterior, a União Europeia é fruto de uma longa evolução institucional e jurídica pós-guerra consubstanciada nos seus marcos regulatórios e na operacionalidade de suas instituições, reverberando em um modelo avançado de multilateralismo regional, exemplo para a ordem global. Diante dos novos desafios postos, mais uma vez, a União Europeia avança de forma vanguardista, agora, por meio do Programa *Next Generation EU*, o qual será descrito e analisado neste complexo e denso capítulo.

Pois bem. O Programa foi analisado integralmente desde a publicação do primeiro texto “A hora da Europa: Reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração”, de 27 de maio de 2020, até a publicação do seu último marco legal, qual seja, o Programa InvestEU, de 12 de março de 2021. É sabido que, a partir daí, como próximas etapas do programa, houve a apresentação por parte de cada Estado-membro de programas de recuperação e resiliência nacionais que, por sua vez, estão em fase de execução neste momento, os quais não serão objeto desta análise dado que escapam do escopo do programa fundador.

Os documentos que serão analisados (os quais compõem o programa fundador) possuem uma quantia significativa de páginas (diversas centenas de laudas) e envolvem as mais diversas áreas do conhecimento (direito, economia, ciência política e relações internacionais). Em um universo tão amplo de pesquisa, o presente artigo não se propõe a exaurir todas as frentes de estudo, apenas apresentar à Academia os principais elementos do Programa, permitindo aos pesquisadores das variadas áreas desenvolverem trabalhos específicos que se aprofundem nas respectivas temáticas.

Assim, por meio de uma visão transdisciplinar atenta à melhor doutrina, alinhada aos dispositivos legais europeus e a à sua jurisprudência, este capítulo busca (i) descrever os diplomas, (ii) mapear as principais linhas teóricas contidas no programa, (iii) apontar as inovações trazidas, verificando se (iii.a) há uma ruptura com o antigo multilateralismo regional europeu, (iii.b) ou apenas um progresso para uma integração mais alinhada ao século XXI, (iv) desenvolver uma crítica a respeito do Programa, apontando suas características institucionais e jurídicas, (v) verificando por fim se o Plano responde como a melhor opção para o enfrentamento aos problemas do bloco.

2.1 O contexto europeu e a criação do programa

Como já apresentado, a União Europeia vive dois momentos distintos que, juntos, trazem uma grande crise ao bloco. O primeiro momento é conjuntural e envolve o desenlace das relações internacionais europeias nas últimas décadas e a clara competição do organismo com outras grandes potências - sobretudo os EUA e a China -, o outro é imediato, e refere-se à crise sanitária decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus. Tais momentos proporcionam uma ocasião fulcral para transformação do bloco.

Ora, por um lado, além da própria crise do multilateralismo outrora relatado, a União Europeia sofre a competição econômica cada vez maior com novas potências que assumem um papel de vanguarda, como é o caso da China - rivalizando diretamente com os EUA -, nesse sentido, o bloco é coagido à autocrítica e à reavaliação.

Com o passar das décadas, a Europa tem visto alterações entre o otimismo excessivo e surtos de “europessimismo”, como o que caracteriza o período atual. Como um jornalista relatou em 2010: “A Europa está começando a parecer o prejudicado em uma nova ordem geopolítica dominada pelos Estados Unidos e pelos poderes emergentes liderados pela China”⁶³

Neste cenário, como veremos, diversos diplomas e programas já estavam sendo construídos outrora no continente europeu para enfrentar ao seu modo este momento, para fins de contemplar pontos estratégicos europeus, como o fomento de sua indústria e o desenvolvimento de setores econômicos fundamentais alinhados ao século XXI. Todavia, a implementação desses projetos estava demasiadamente lenta com relação à velocidade ideal de reação. Nesse sentido, resta evidente que havia uma ação executiva por parte da União Europeia para trazer respostas à conjuntura econômica desfavorável anterior à pandemia, reforçando a competitividade e reposicionando a Europa na ordem global.

Ocorre que deparada com a crise sanitária pandêmica, a União Europeia sentiu doer o seu “calcanhar de Aquiles”⁶⁴, ou seja, após milhares de mortos e a mais completa desconexão entre os países-membros em prol de uma superação em conjunto da crise, deu-se conta de sua defasagem industrial atual e da dependência de insumos e

⁶³ NYE, Joseph Samuel Jr. *O futuro do poder*. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012. p. 206.

⁶⁴ “Calcanhar de Aquiles” como sinônimo de fraquezas estratégicas do bloco.

de produtos industrializados com relação aos outros países, estando, portanto, vulnerável às instabilidades da economia internacional e às crises mundiais⁶⁵.

Edgar MORIN, pensador francês, no início da pandemia, acusou ainda para o outro problema decorrente da crise sanitária, qual seja, a crise de coesão territorial que passaria o bloco a partir de então, havendo uma força de dissolução cada vez maior pelos interesses nacionais.

Com a crise da pandemia da Covid-19 soou a hora da verdade para a Europa. Sob o choque da epidemia, a União Europeia partiu-se em fragmentos nacionais. Num acesso de febre soberanista, cada Estado se retraiu e fechou as fronteiras, com exceção de algumas cooperações tímidas e pouco importantes, como a acolhida dos doentes alsacianos por parte da Alemanha⁶⁶.

No começo da pandemia, os países agiram de forma independente e pouco solidários, nesse sentido, a União Europeia viu seus países-membros enfrentarem a crise de modo distinto, evidenciando sua falta de coesão interna. Relata o autor que:

(...) Os Estados membros foram incapazes de chegar a um acordo comum para auxiliar os países com mais dificuldades.

Durante meses, nenhuma das tentativas de solidariedade financeira teve sucesso, e foi só em situação extrema que a França e a Alemanha propuseram às outras nações europeias destinar um crédito de 500 bilhões de euros à reconstrução comum (ao se referir ao Next Generation EU recém-criado à época – grifo nosso)⁶⁷.

A crise sanitária, nesse sentido, exigiu da União Europeia respostas rápidas a alguns problemas inéditos – e a outros problemas crônicos -, exigindo também um plano de recuperação conjunto e um esforço comum de todos os estados-membros para saírem juntos da crise como última alternativa. Vale lembrar que a União Europeia possuía uma política de austeridade rígida para evitar crises econômicas internas como aquelas presenciadas em 2008, o que dificultava ainda mais a agilidade de um intervencionismo. Eis a visão pessimista do autor francês:

⁶⁵ “Desde a crise de 2008, que a UE tem vindo a sofrer um declínio industrial, e a ser ultrapassada pelos EUA, pela China e pelo Japão, sendo, pois, necessário que se alcance um consenso para a reformulação de políticas industriais para se ir de encontro ao desenvolvimento que se pretende, um desenvolvimento coeso e uniforme”. PEREIRA, Maria João Meireles. *O impacto do Plano de Recuperação Económica Europeia: “Next Generation EU”* ao nível das políticas da Região de Coimbra. 2021. Relatório de estágio em Mestrado (Mestrado em Economia Industrial) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2021. p. 9.

⁶⁶MORIN, Edgar. *É hora de mudarmos de via: as lições do coronavírus*. Tradução Ivone C. Benedetti. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.p. 40.

⁶⁷ *Ibid.*

Agora que da União Europeia só resta um esqueleto, será que o despertar da solidariedade e uma política ecológica comum poderiam restituir-lhe alguma musculatura? **As divisões permanecem, e as ameaças de fragmentação se agravarão com os movimentos secessionistas dos soberanistas revigorados. Estamos torcendo para que essa desintegração seja evitada**⁶⁸.

Apresentado o contexto da criação do Programa *Next Generation EU*. Portanto da leitura contextual, extrai-se que a Europa já necessitava se realinhar aos seus projetos estratégicos tornando-se mais competitiva mundialmente, o que ficou ainda mais evidenciado após a crise sanitária que trouxe graves consequências aos países-membros. Nesse sentido, com a devida vênia, cabe interrogar até que ponto a crise sanitária demandou realmente as tais ações da União Europeia, ou se aquela servira como “cortina de fumaça” de uma crise conjuntural mais profunda do bloco. Interroga-se: tal fomento maciço é oriundo da conjuntura ou da necessidade? Oportunidades de fato ou projeto impraticável? O programa será capaz de inspirar aos seus cidadãos e estados os valores e projetos embutidos? Como ficará os parceiros estratégicos mundiais? A Europa se fecha ou se abre com o presente documento? Dúvidas como essas que a monografia busca responder a partir de agora.

2.2 Processualística administrativa e sua aprovação⁶⁹

De forma preambular, conforme será exposto neste subcapítulo, o Programa *Next Generation EU* foi aprovado por meio do processo que tramitou no Conselho, havendo a participação da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e de outros atores europeus na formulação dos documentos de políticas públicas e suas consequentes positivamente, por meio de Regulamentos.

Dito isto, o Programa *Next Generation EU* teve sua primeira aparição em maio de 2020, aproximadamente dois meses e meio após a OMS declarar a situação de pandemia decorrente do novo coronavírus. Em 27 de maio de 2020, conforme prevê o art. 17 do Tratado da União Europeia, por competência da Comissão Europeia⁷⁰, há a

⁶⁸ MORIN, Edgar. *É hora de mudarmos de via: as lições do coronavírus*. Tradução Ivone C. Benedetti. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.p. 40.

⁶⁹ Todos os documentos a seguir descritos estão em língua portuguesa e foram obtidos em sites oficiais da União Europeia. Sendo este um dos idiomas oficiais do organismo, sua tradução é oficial e válida no âmbito das relações internacionais.

⁷⁰ “Artigo 17º, 2. Os atos legislativos da União só podem ser adotados sob proposta da Comissão, salvo disposição em contrário dos Tratados. Os demais atos são adotados sob proposta da Comissão nos casos em que os Tratados o determinem”. UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (07 de fevereiro de 1992). *Tratado de Maastricht*: que institui o Tratado da União Europeia. 07 fev. 1992. Disponível em:

Comunicação deste órgão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões sobre a proposta de novo ato legislativo intitulado “**A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar para a Próxima Geração**”⁷¹.

Após a apreciação da proposta apresentada pela Comissão, fruto de maturação e acordo político, em Reunião Extraordinária do Conselho Europeu, ocorrida entre 17 e 21 de julho de 2020, o Secretariado-Geral do Conselho apresenta as **Conclusões**⁷² do Conselho quanto ao objeto analisado⁷³. Tendo em vista o momento excepcional vivido, o Conselho Europeu entende ser esse o momento adequado para o desenvolvimento de um programa que - ao mesmo tempo que responde a graves problemas trazidos pela pandemia, concede maior robustez aos projetos aprovados no antigo QFP. Partindo dessa premissa, as Conclusões buscam formular o novo QFP de 2021-2027 e apontar de que forma os valores voltados ao Programa serão distribuídos. Neste documento já há a linha substancial para que veio o Programa, com a proposta relativa à transição entre o QFP 2014-2020 e 2021-2027 de modo a facilitar sua exequibilidade.

Em nova oportunidade, em 17 de setembro de 2020, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento a **Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021**⁷⁴, dando ensejo pela primeira vez aos contornos do programa. Devido a sua grandeza e complexidade, foi entendido que o programa se subdividiria de modo que contemplasse de forma setorial e progressiva todas as questões a serem enfrentadas, nesse sentido, reafirma-se a criação do

< https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁷¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁷² UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Reunião extraordinária do Conselho Europeu (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020)*, 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2020/08/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁷³ O Conselho é o órgão competente para a apreciação da proposta. HARTLEY, TC. *The foundations of European Union Law: An introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*. 17 ed. New York: Oxford University Press, 2010. p. 22.

⁷⁴ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento. *A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021*, 17 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

Mecanismo de Recuperação e Resiliência (parte principal do programa) e subjacente a este mecanismo nasceriam subprogramas capazes de gerir assuntos estratégicos e prioridades dos Estados-membros, como a questão do desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento digital.

Em correspondência à proposta, ora apresentada, após a apresentação do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais, após parecer do Parlamento Europeu, autorizado pelo art. 311, § 3º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)⁷⁵, há a **Decisão do Conselho da União Europeia**, em 24 de setembro de 2020⁷⁶, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia para fins de simplificar o procedimento, permitindo então que excepcionalmente fossem possíveis obter fundos por empréstimo em mercado de capitais na quantia de € 750 bilhões de euros para o patrocínio do Programa. A mencionada decisão revoga a Decisão 2014/335/EU/Euratom que possuía um entendimento contrário e configurava como fato impeditivo antinômico.

Enfim, em 14 de dezembro de 2020, o Conselho da União Europeia aprova o Regulamento 2020/2094⁷⁷, permissivo do art. 122 do TFUE⁷⁸, instituindo o **Instrumento de Recuperação da União Europeia** para apoiar a recuperação na

⁷⁵ “O Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União desde que tal esteja previsto na decisão adotada com base no terceiro parágrafo. O Conselho delibera após aprovação do Parlamento Europeu”. UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). *Tratado de Roma*: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁷⁶ UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/EU, Euratom*, 24 set. 2020. Disponível em: < <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁷⁷ UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Regulamento que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise de COVID-19*, 14 dez. 2020. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094&from=EN> >. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁷⁸ “1. Sem prejuízo de quaisquer outros procedimentos previstos nos Tratados, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros, das medidas adequadas à situação económica, nomeadamente em caso de dificuldades graves no aprovisionamento de certos produtos, designadamente no domínio da energia. 2. Sempre que um Estado-Membro se encontre em dificuldades ou sob grave ameaça de dificuldades devidas a calamidades naturais ou ocorrências excecionais que não possa controlar, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode, sob certas condições, conceder ajuda financeira da União ao Estado-Membro em questão. O Presidente do Conselho informará o Parlamento Europeu da decisão tomada”. UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). *Tratado de Roma*: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

sequência da crise da COVID-19. No mesmo dia, há a publicação daquela Decisão do Conselho da União Europeia, proferida em 24 de setembro de 2020⁷⁹.

Em 16 de dezembro de 2020, por permissivo do art. 295 do TFUE⁸⁰, há o **Acordo Interinstitucional**⁸¹ entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para introdução de novos recursos próprios. No mesmo dia, por força do art. 322, alínea “a” do TFUE⁸², há a redação do Regulamento 2020/2092⁸³ que permite financeiramente a constituição do ato de criação do programa e remanejamento orçamentário sem que isto gere problemas ao erário público europeu reiterando os princípios de governança e boa gestão financeira para fins estabelecer um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União e do Estado de Direito.

Não havendo óbice, com base no art. 312 do TFUE⁸⁴, em 17 de dezembro de 2020, o **QFP 2021-2027 é aprovado** (vigorando a partir de janeiro de 2021) com o

⁷⁹ UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Decisão (EU, Euratom) relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e revoga a Decisão 2014/335/EU, Euratom*, 14 dez. 2020. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053&from=EN>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁸⁰ “O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão procedem a consultas recíprocas e organizam de comum acordo as formas da sua cooperação. Para o efeito, podem, respeitando os Tratados, celebrar acordos interinstitucionais que podem revestir-se de caráter vinculativo.” UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). *Tratado de Roma*: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁸¹ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. *Acordo institucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios*, 16 dez. 2020. Disponível em: < [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=EN)>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁸² “1. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta ao Tribunal de Contas, adotam, por meio de regulamentos: a) As regras financeiras que definem, nomeadamente, as modalidades relativas à elaboração e execução do orçamento e à prestação e fiscalização das contas;”. UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). *Tratado de Roma*: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁸³ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. *Regulamento (EU, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União*, 16 dez. 2020. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁸⁴ “1. O quadro financeiro plurianual destina-se a garantir que as despesas da União sigam uma evolução ordenada dentro dos limites dos seus recursos próprios. O quadro financeiro plurianual é estabelecido por um período de pelo menos cinco anos. O orçamento anual da União respeita o quadro financeiro plurianual. 2. O Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, adota um regulamento que estabelece o quadro financeiro plurianual. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem. O

acréscimo do *Next Generation EU*, havendo uma clara especificação para a alocação desses novos recursos⁸⁵. Em 22 de dezembro de 2020, o Conselho publica a Declaração Comum do Parlamento, do Conselho e da Comissão sobre o reforço de programas específicos e a adaptação dos atos de base⁸⁶.

Em 23 de dezembro de 2020, após a transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentares nacionais, tendo em conta o parecer do Tribunal de Contas, por força dos arts. 177 e 322, alínea “a” do TFUE⁸⁷, há a redação do Regulamento (EU) 2020/2221⁸⁸, o qual fora ratificada por todos os Estados-membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, que estabelece a alteração do Regulamento n°

Conselho Europeu pode adotar, por unanimidade, uma decisão que autorize o Conselho a deliberar por maioria qualificada quando adotar o regulamento a que se refere o primeiro parágrafo. 3. O quadro financeiro fixa os montantes dos limites máximos anuais das dotações para autorizações por categoria de despesa e do limite máximo anual das dotações para pagamentos. As categorias de despesas, em número limitado, correspondem aos grandes setores de atividade da União. O quadro financeiro prevê todas as demais disposições que sejam úteis para o bom desenrolar do processo orçamental anual. 4. Se o regulamento do Conselho que estabelece um novo quadro financeiro não tiver sido adotado no final do quadro financeiro precedente, os limites máximos e outras disposições correspondentes ao último ano deste quadro são prorrogados até à adoção desse ato. 5. Durante todo o processo que conduz à adoção do quadro financeiro, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão tomam todas as medidas necessárias para facilitar essa adoção”. UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). Tratado de Roma: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁸⁵ ANEXO.

⁸⁶ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. *Declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre o reforço de programas específicos e a adaptação dos atos de base*, 22 dez. 2020. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:444I:FULL&from=EN>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁸⁷ “Artigo 322, n°1, alínea “a”1. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta ao Tribunal de Contas, adotam, por meio de regulamentos: a) As regras financeiras que definem, nomeadamente, as modalidades relativas à elaboração e execução do orçamento e à prestação e fiscalização das contas; Artigo 177 - Tratado Funcionamento EU Sem prejuízo do disposto no artigo 178.o, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico Social e ao Comité das Regiões, definirão as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos com finalidade estrutural, o que poderá implicar o agrupamento desses fundos. São igualmente definidas nos mesmos termos as regras gerais que lhes serão aplicáveis, bem como as disposições necessárias para garantir a sua eficácia e a coordenação dos fundos entre si e com os demais instrumentos financeiros existentes. Um Fundo de Coesão, criado nos mesmos termos, contribuirá financeiramente para a realização de projetos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infraestruturas de transportes”. UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). *Tratado de Roma*: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁸⁸ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. *Regulamento (EU) 2020/2221 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 no que respeita aos recursos adicionais e às disposições de execução a fim de prestar assistência à promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e respetivas consequências sociais e à preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia (REACT-EU)*, 23 dez. 2020. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2221&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

1303/2013⁸⁹ permitindo o uso de recursos adicionais às disposições de execução para fins de prestar assistência à promoção da recuperação da crise sanitária, por meio de políticas voltadas à recuperação ecológica, digital e resiliente da economia.

Anteparo à grandeza do Programa, em 02 de fevereiro de 2021, com fulcro nos arts. 177 e 322 do TFUE⁹⁰ há a redação por parte do Conselho do Regulamento 2021/240 que cria um **instrumento de assistência técnica**⁹¹, para fins de apoiar os Estados-membros na execução das reformas necessárias para garantir a transição ecológica e digital, fornecendo subsídio técnico para o direcionamento dos valores a serem recebidos.

Logo em seguida, por meio do Regulamento 2021/241 é apresentado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, em 10 de fevereiro de 2021, o **Mecanismo de Recuperação e Resiliência**⁹² em conformidade com a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021, seguindo todos os ritos necessários, em conformidade com o art. 175, § 3º do TFUE⁹³. Embutindo ao Regulamento que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, a Comissão Europeia estabelece por meio do Comunicado as

⁸⁹ O Regulamento n° 1303/2013 trata da execução do FEDER e Fundo de Coesão.

⁹⁰ Artigo 177 - Tratado Funcionamento EU – “Sem prejuízo do disposto no artigo 178.o, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico Social e ao Comité das Regiões, definirão as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos com finalidade estrutural, o que poderá implicar o agrupamento desses fundos. São igualmente definidas nos mesmos termos as regras gerais que lhes serão aplicáveis, bem como as disposições necessárias para garantir a sua eficácia e a coordenação dos fundos entre si e com os demais instrumentos financeiros existentes. Um Fundo de Coesão, criado nos mesmos termos, contribuirá financeiramente para a realização de projetos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infraestruturas de transportes”. Artigo 322, n°1, alínea “a”1. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta ao Tribunal de Contas, adotam, por meio de regulamentos: a) As regras financeiras que definem, nomeadamente, as modalidades relativas à elaboração e execução do orçamento e à prestação e fiscalização das contas” UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). Tratado de Roma: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁹¹ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. Regulamento (EU) 2021/240 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um instrumento de assistência técnica, 10 fev. 2021. Disponível em: < <https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/paragraph/documents/10642/18022021jouel57.pdf> >. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁹² UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, 10 fev. 2021. Disponível em: < <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁹³ Artigo 175, § 3º - Tratado Funcionamento EU “Se se verificar a necessidade de ações específicas não inseridas no âmbito dos fundos, e sem prejuízo das medidas decididas no âmbito das outras políticas da União, essas ações podem ser aprovadas pelo Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões”. UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). Tratado de Roma: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

orientações técnicas para a aplicação do princípio de “não prejudicar significativamente”⁹⁴ no bojo do programa, em virtude da manutenção dos pilares de proteção ao meio ambiente.

Por fim, em 12 de março de 2021, em consonância com os arts. 173 e 175, § 3º do TFUE⁹⁵, e em correspondência a todos os ritos necessários, há a criação por meio do Regulamento 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia do **Programa InvestEU** que altera o Regulamento 2015/1017⁹⁶ possibilitando que os conceitos subjacentes se expressem mediante políticas públicas.

2.3 Análise jurídica, política e institucional do programa

A presente descrição e análise aborda o plano sob os aspectos jurídicos, políticos e institucionais, o último subdividido em questões administrativas e econômico-financeiro-orçamentárias. Tal detalhamento se faz necessário pois, além do aspecto

⁹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão relativa às orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de “não prejudicar significativamente” ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 18 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁹⁵ Art. 173 – Tratado Funcionamento EU – “1. A União e os Estados-Membros zelarão por que sejam asseguradas as condições necessárias ao desenvolvimento da capacidade concorrencial da indústria da União. Para o efeito, e no âmbito de um sistema de mercados abertos e concorrenciais, a sua ação tem por objetivo: - acelerar a adaptação da indústria às alterações estruturais, - incentivar um ambiente favorável à iniciativa e ao desenvolvimento das empresas do conjunto da União, e nomeadamente das pequenas e médias empresas, - incentivar um ambiente favorável à cooperação entre empresas, - fomentar uma melhor exploração do potencial industrial das políticas de inovação, de investigação e de desenvolvimento tecnológico. 2. Os Estados-Membros consultar-se-ão mutuamente em articulação com a Comissão e, na medida do necessário, coordenarão as suas ações. A Comissão pode tomar quaisquer iniciativas necessárias para promover essa coordenação, nomeadamente iniciativas para definir orientações e indicadores, organizar o intercâmbio das melhores práticas e preparar os elementos necessários à vigilância e à avaliação periódicas. O Parlamento Europeu é plenamente informado. 3. A União contribuirá para a realização dos objetivos enunciados no n.º 1 através das políticas e ações por si desenvolvidas em aplicação de outras disposições dos Tratados. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social, podem decidir adotar medidas específicas destinadas a apoiar as ações empreendidas nos Estados-Membros para alcançar os objetivos enunciados no n.º 1, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros. A União não pode invocar o presente título para introduzir quaisquer medidas que possam conduzir a distorções de concorrência ou que comportem disposições fiscais ou relativas aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados. Artigo 175, § 3º - Tratado Funcionamento EU “Se se verificar a necessidade de ações específicas não inseridas no âmbito dos fundos, e sem prejuízo das medidas decididas no âmbito das outras políticas da União, essas ações podem ser aprovadas pelo Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões”. UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). *Tratado de Roma*: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁹⁶ Anterior Regulamento tratava do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, da Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento.

jurídico, para compreensão do programa, fulcral entender a relevância de aspectos orçamentais da EU, os quais sustentam o Plano de Recuperação da Europa, pois parte do estudo do programa orbita invariavelmente o QFP 2021-2027 que autoriza o manejo dos valores para o seu patrocínio. Ainda, para entender o programa, a que se entender os interesses políticos que havia por trás de sua formulação entendendo as prioridades de investimento, bem como a forma como o valor fora distribuído.

Conforme processualissimamente apresentado, o **Programa *Next Generation EU* aparece pela primeira vez em 27 maio de 2020 por meio do texto “A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar para a Próxima Geração”⁹⁷**. A despeito de um aspecto planfetiário, o documento é contundente.

Em seu item “1”, o documento apresenta primeiramente a ideia de que o coronavírus em seu nível pandêmico coloca a saúde de todos os cidadãos e cidadãs da União Europeia em risco de saúde, escancarando-se o grave problema de segurança social⁹⁸. Identificando este ponto de convergência entre os Estados, a União Europeia sente-se imbuída da missão de realizar as prioridades em comum de proteção dos indivíduos e cidadãos europeus. De forma emergencial, no período, antes do programa, houvera um apoio da União Europeia a todos os Estados por meio de um pacote financeiro de 500 milhões de euros e flexibilidade orçamentária, aliada às medidas tomadas pelo Banco Central Europeu⁹⁹, sendo que o projeto nascido a partir daí buscara o retorno da confiança dos europeus.

Por sua natureza disruptiva e evolutiva¹⁰⁰, diferente de todas as outras crises, o documento apresenta que a pandemia teve custo muito elevado, não só economicamente, mas, principalmente, pelas vidas perdidas e pelas implicações que colocam em risco o próprio futuro da União Europeia¹⁰¹, afetando diretamente a todos os Estados, de forma desigual.

⁹⁷ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 1.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ As palavras “disruptiva” e “evolutiva” associam a crise a um momento histórico que não possui um ponto de chegada e não depende da vontade humana para o seu fim, dado que a superação da pandemia, à época, ainda não era factível. Nesse sentido, é uma crise mais imprevisível e insuperável no curto prazo.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 1-2.

Por esta razão, o documento propõe o Plano de Recuperação da União Europeia para revigorar o multilateralismo regional europeu com um aporte de € 750 bilhões de euros (ver item 3)¹⁰², que, somados ao valor de fomento ordinário previsto para o QFP 2021-2027 - já estimado em pouco mais de € 1 trilhão de euros, e aos outros € 540 bilhões de euros aplicados para sanar os problemas decorrentes da saída do Reino Unido do bloco, trará uma resposta qualificada ao problema¹⁰³:

| | |
|---|---|
| SURE / Apoio na crise pandémica do MEE / Fundo de garantia do BEI para trabalhadores e empresas | 540 mil milhões de euros |
| Next Generation EU | Reforço temporário 750 mil milhões de euros |
| Quadro financeiro plurianual | 1 100 mil milhões de euros |

Orçamento da EU que sustenta o Plano de Recuperação da Europa¹⁰⁴

Uma vez diagnosticada a grande retração econômica dos países-membros, a União Europeia seria a única capaz de socorrer estes países de um colapso que poderia, inclusive, gerar rachaduras mais profundas no próprio bloco, ou seja, a alternativa seria fortalecer a União por meio da coesão, convergência e solidariedade, para que não houvesse riscos de dissolução:

Se ficasse unicamente a cargo dos diferentes países, a recuperação seria provavelmente incompleta, desigual e desleal. Trata-se de um risco muito provável noutras partes do mundo. Na nossa União, porém, em que pessoas, empresas e economias são interdependentes, a Europa encontra-se numa posição única para poder investir numa recuperação e num futuro sustentáveis.

¹⁰² UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: < <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022., p. 4.

¹⁰³ PEREIRA, Maria João Meireles. *O impacto do Plano de Recuperação Económica Europeia: “Next Generation EU”* ao nível das políticas da Região de Coimbra. 2021. Relatório de estágio em Mestrado (Mestrado em Economia Industrial) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2021. p. 22.

¹⁰⁴ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Ficha Informativa Orçamento da EU sustenta o Plano de Recuperação da Europa*, 27 mai. 2020. Disponível em: < <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

Este investimento será um bem comum para o nosso futuro comum e demonstrará o valor real e tangível de pertencer à União¹⁰⁵” (ver item 3)

Ato seguinte, em seu item 3, o programa cita os três pilares em que serão calcados os investimentos¹⁰⁶. O primeiro pilar busca sustentar um apoio aos Estados para efetuarem investimentos e reformas, por meio de um aporte de € 560 bilhões de euros canalizados mediante o Mecanismo de Recuperação e Resiliência - o qual serviria para implantar planos de recuperação nacional -, bem como políticas de assistencialismo (REACT-EU)¹⁰⁷.

O segundo pilar refere-se a um relançamento da Economia da EU por meio de incentivos públicos e privados, mediante diversos programas que trarão subsídios e fomento setorial estratégico, evitando neste momento, a falência de empresas e do setor produtivo, por meio de programas como o Instrumento de Apoio à Solvabilidade, e o aperfeiçoamento do Programa InvestEU. A busca pela retomada da economia tem como objetivo o fortalecimento da resiliência e a autonomia estratégica em todas as principais tecnologias e cadeias de valor¹⁰⁸.

Por fim, o terceiro pilar extrai da crise lições para o aperfeiçoamento do sistema europeu. Nesse sentido, servirá para desenvolver um Programa autônomo Europeu pela Saúde (e fortalecimento de programas já existentes como o Mecanismo RescEU e o Programa Horizonte Europa), e desenvolverá parcerias ao nível mundial para cooperação e ajuda humanitária de modo a enfrentar a crise. Este programa tratará de reforçar a coordenação ao nível de saúde pública e reforçar a gestão das crises¹⁰⁹.

Por consequência os tais pilares, adotarão diversas novas medidas multilaterais envolvendo setores como a agricultura, o mar, o mercado único, a cooperação fiscal e aduaneira, a Segurança Interna, a Migração e a Gestão de fronteiras. Outra lição aprendida diz respeito aos direitos sociais e a compreensão da necessidade de

¹⁰⁵UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 4.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 5-6.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 6.

um capitalismo sustentável, por meio de “empregos verdes”, havendo, portanto, impacto em setores como energia e clima¹¹⁰.

Em seu item 4, o documento expõe que outra dura lição aprendida diz respeito à necessidade de redução da dependência de fornecedores estrangeiros e da resiliência face a problemas das cadeias de abastecimento mundiais, buscando, para tanto, a renovação, a infraestrutura de novas energias, o respeito à biodiversidade, à agricultura e a transição justa¹¹¹, portanto, um claro aceno ao ressurgir da indústria europeia alinhada ao novo século¹¹². A Europa enxerga que uma forma de reduzir a dependência também emerge do desenvolvimento de seu Mercado Único, mais digital, sustentado sob a égide da “soberania tecnológica”, fortalecendo a economia dos dados e a digitalização do direito administrativo, como exemplos de uma nova era de integração digital¹¹³. Conforme proposto no item 5, este mercado deverá incentivar a interdependência entre os países europeus, invocando a uma resposta europeia contra a crise, sendo de fundamental importância o bom funcionamento comercial interno¹¹⁴.

Ainda no item 4, no que tange à recuperação, o documento defende uma recuperação justa e inclusiva, por meio da solidariedade, da simplificação fiscal incentivando a economia e o auxílio imediato, e a educação digital¹¹⁵. A autonomia estratégica derivará do investimento em alguns setores fundamentais, como é o caso da indústria Farmacêutica, da Reciclagem e Saneamento Básico, da Energia Limpa, do Aeroespço, da Defesa, das Aplicações Digitais (ver item 5)¹¹⁶.

A despeito do incentivo ao Mercado Comum Europeu, fato é que o comércio mundial continuará a ser incentivado, sendo sua autonomia estratégica aberta, pautando-se pela reformulação da governança global, desenvolvendo relações bilaterais mais benéficas, havendo um regime de análise do investimento direto estrangeiro (ver item 1)¹¹⁷.

¹¹⁰ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 6-7.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 7-8.

¹¹² *Ibid.*, p. 10.

¹¹³ *Ibid.*, p. 9.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 13.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 15-16.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 2.

Em seu item 7, reiterando-se os valores da União Europeia no que concerne à defesa da democracia por meio do “Plano de Ação para a Democracia Europeia”, em prol dos direitos fundamentais e do Estado de Direito, busca-se uma Europa mais forte no mundo. Nesse sentido se reconhece que há a necessidade de um “*multilateralismo reforçado e de uma ordem internacional assente em regras*”¹¹⁸, que busque a cooperação verdadeira (em superação à lógica de competição) e soluções comuns. Nesse sentido, a Europa se coloca como líder para a recuperação mundial e para os países europeus (devido a sua posição privilegiada):

Para o efeito, continuará a defender o multilateralismo e a promover mais eficazmente os seus interesses económicos e estratégicos. Além disso, terá também de reforçar a sua autonomia tecnológica e a cooperação no desenvolvimento de capacidades de defesa¹¹⁹

Entre 17 e 21 de julho de 2020, após análise da proposta preliminar, há as Conclusões emitidas pelo Conselho Europeu que ao compreender o momento único vivido (à época, severo na Europa), considera pertinente e vital o programa, tratando a partir daí de direcionar o debate para o modo de aperfeiçoamento dos projetos por meio da alteração e adaptação do QFP (2021-2027), respeitando a transição com o QFP 2014 - 2020 (ver itens, A31, A32 e A33)¹²⁰.

Sugere-se então que o Conselho deveria empenhar negociações com o Parlamento Europeu no intuito de assegurar a consecução dos trabalhos sobre todos os atos jurídicos em conformidade com a base jurídica pertinente com caráter de urgência excepcional, a fim de assegurar que a União Europeia possa dar resposta à crise¹²¹. Pela primeira vez, fica assegurado pela União que os títulos públicos serão garantidos diretamente por ela¹²² (e não mais por instituições financeiras, devendo os valores serem

¹¹⁸ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Económico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 18.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 19.

¹²⁰ UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Reunião extraordinária do Conselho Europeu (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020)*, 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2020/08/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 9.

¹²¹ *Ibid.*, p. 9.

¹²² “A3. A fim de dotar a União dos meios necessários para enfrentar os desafios da pandemia de COVID-19, a Comissão será autorizada a contrair empréstimos em nome da União nos mercados de capitais. O produto será transferido para programas da União em conformidade com o Next Generation EU”. *Ibid.*, p. 2.

tão somente disponibilizados do Banco Europeu de Investimento - BEI) (ver item 4)¹²³, devendo se respeitar os princípios de boa gestão financeira e respeito ao erário público europeu.

Tendo em vista os programas anteriores concernentes às alterações climáticas, com o objetivo de manter intactos os compromissos da União Europeia para a execução do Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, estabeleceu que o *Next Generation EU* deverá canalizar os valores de modo que pelo menos 30 % do montante total das despesas sejam para apoiar o cumprimento das metas climáticas (ver item A21)¹²⁴⁻¹²⁵. Nesse sentido, as despesas da União deverão estar em consonância com os objetivos do Acordo de Paris e com o princípio de "não prejudicar significativamente" do Pacto Ecológico Europeu (ver item 18)¹²⁶.

Em prol da Coesão econômica, social e territorial, as Conclusões apontam para o desenvolvimento equivalente (ver item 36)¹²⁷, tentando evitar que regiões que mais necessitem deixem de receber o valor devido, nesse sentido, o dinheiro será canalizado de forma inversamente proporcional à riqueza dos países, favorecendo uma cooperação transfronteiriça e a transição harmoniosa e gradual evitando desgastes entre estados-membros (Ver Item 68)¹²⁸. Deverá os valores serem distribuídos considerando ainda o apoio às relações com outros países do mundo, vizinhos e com a administração europeia (corpo burocrático), havendo um cuidado especial com as fronteiras e a questão da migração.

Em 17 de setembro de 2020, há então o oferecimento, pela Comissão, da **Estratégia anual para o crescimento sustentável 2021**¹²⁹ e, nesta ocasião, há contornos preliminares do que poderia vir a ser o programa, evidenciando alguns subprogramas que

¹²³ UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Reunião extraordinária do Conselho Europeu (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020)*, 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2020/08/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 11.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹²⁵ Lembrando que a porcentagem posteriormente foi reformulada.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 14.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 22.

¹²⁸ "A taxa de cofinanciamento para o objetivo de Investimento no Emprego e no Crescimento não será superior a: a) 85 % para as regiões menos desenvolvidas; b) 70 % para as regiões em transição que tenham sido classificadas como regiões menos desenvolvidas no período de programação de 2014-2020; c) 60 % para as regiões em transição; d) 40 % para as regiões mais desenvolvidas". *Ibid.*, p. 34.

¹²⁹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento. *A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021*, 17 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

poderiam ser criados para implementação do projeto macro, reivindicando a rapidez e agilidade nas ações.

Em seu item II, o primeiro ponto refere-se ao fato de que a pandemia escancara a necessidade de dar respostas a problemas que afetam a equidade na sociedade, nesse sentido, entendeu-se que a desigualdade impactou na forma como as pessoas poderiam se proteger, o que demanda a partir daí sistemas de saúde acessíveis a todos, bem como sistema de acolhimento¹³⁰.

Evidenciou o documento também um viés mais intervencionista, pela primeira vez se reconhece a importância do Estado como fomentador da sociedade e protetor da ordem, sendo que a falta de financiamento do programa poderia ser a “morte” da União Europeia. Isto porque, após a crise econômico-financeira de 2008, a União Europeia mostrava-se estável, todavia, a pandemia trouxe novos desafios que testaram as bases do sistema europeu¹³¹.

A pandemia de COVID-19 diverge profundamente da crise financeira de 2008, gerando um impacto negativo direto na atividade econômica e repercussões potenciais na estabilidade macroeconômica que exigem a tomada de medidas rápidas e determinadas para atenuar estes efeitos. Há o risco de os desequilíbrios existentes poderem vir a agravar-se, ao mesmo tempo que surgem novos desequilíbrios. Deste modo, a prioridade imediata deve consistir em promover uma recuperação resiliente. Serão necessárias uma monitorização e uma vigilância contínuas, devendo os Estados-Membros responder aos desequilíbrios em vias de surgir mediante a adoção de reformas que reforcem a resiliência econômica e social.¹³²

Continua o programa a tratar dos pontos estratégicos europeus, nesta ocasião, o objetivo europeu é sinalizar que a sustentabilidade competitiva exige abertura de um mercado único sólido¹³³. Reitera-se a necessidade de criação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência¹³⁴ (parte fundamental do projeto de que “abocanhará” quase que a totalidade dos valores destinados ao *Next Generation EU*), como uma nova estratégia de crescimento¹³⁵.

¹³⁰UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento. *A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021*, 17 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 4.

¹³¹*Ibid.*, p. 5.

¹³²*Ibid.*, p. 5.

¹³³*Ibid.*, p. 5.

¹³⁴*Ibid.*, p.3.

¹³⁵ Mencionado no documento “A hora da Europa”.

Parte-se do pressuposto de que os países-membros deverão ser sustentáveis e competitivos, sendo estas tais qualidades uma outra face da resiliência¹³⁶, havendo uma clara relação entre resiliência e superação da crise:

Os países menos resilientes da UE, bem como os seus setores menos resilientes, têm enfrentado maiores dificuldades para enfrentar e superar a crise. A falta de uma resposta adequada afetará o desempenho económico e social em anos vindouros, bem como ao longo das próximas décadas. As diferenças em termos de resiliência no território da UE têm igualmente um impacto na coesão social, económica e territorial, bem como na convergência na área do euro e na eficácia da política monetária única¹³⁷

Para resiliência também se reforçará algumas cadeias de abastecimento de importância, aquelas que estão mais sujeitas aos rumores do mercado externo e consequentemente aos choques causados pelas crises¹³⁸. O objetivo é atingir maior estabilidade económica.

O documento continua enfrentando a forte pressão que a pandemia causa ao setor produtivo que, por sua vez, causa uma incidência negativa na dívida pública e na dívida privada, gerando um *déficit*¹³⁹ que afronta os princípios da antiga política de austeridade praticada pelo bloco. Assume o documento que o momento é excepcional e exige uma política mais intervencionista:

Assim que a conjuntura económica o permitir, importa prosseguir políticas orçamentais que visem alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo, promovendo simultaneamente o investimento, a dupla transição e a inclusão social¹⁴⁰.

Já no item III, obtempera ainda que os planos nacionais deverão contemplar de modo incisivo a transição ecológica, sendo este o relançar da economia europeia de forma sustentável¹⁴¹. Neste prisma, a mobilidade sustentável é um dos importantes caminhos a serem seguidos nessa transição atendendo a projetos de energia, renovação energética, recarregamento e reabastecimento, interligação, modernização, expansão,

¹³⁶ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comitê Económico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento. *A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021*, 17 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 3.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 3.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 3.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 5.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 6.

requalificação e melhoria das competências energéticas¹⁴². Neste documento, trata-se novamente da transição digital, motivo para grande ambição dos Estados-membros e pilar para todas as outras reformas e evoluções¹⁴³.

Remontando, o programa é um claro aceno às próximas gerações, ou seja, aos mais jovens, o que é evidente dado que o endividamento decorrente do programa se perpetuará até 2058, nesse sentido, é um compromisso de longo prazo assumido pela União Europeia crente na sua manutenção e fortalecimento¹⁴⁴. Para captar esta nova geração, o documento postula os direitos de equidade permitindo a todo cidadão e cidadã ter um sentimento de uma nova pátria, calcada nas fundações da União Europeia, elemento substancial da coesão social em cumprimento ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais¹⁴⁵.

A palavra que fortalece o programa é a “união” pautada em desafios em comum, e do incentivo à capilaridade do investimento em nível nacional, uma vez que a pandemia criara riscos de desequilíbrios macroeconômicos, por conta do endividamento das famílias e empresas em meio à recessão, agravando as finanças da União¹⁴⁶.

Em seu item IV, acena ainda o documento que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência será intrinsecamente ligado ao Semestre Europeu¹⁴⁷, sendo que aquele será o principal documento de referência sobre as iniciativas estratégicas a serem tomadas pelos Estados-membros, cada qual com seu plano nacional¹⁴⁸. Para tanto, em item V, afirma o diploma que os países terão que desenvolver um diálogo político alargado, associando parceiros sociais e todas as outras partes interessadas na causa, com base nos respectivos planos nacionais¹⁴⁹. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência constitui um projeto único que terá inúmeras etapas paralelas e complementares, nesse sentido, ficou instituído em seu item VI que os órgãos administrativos e legislativos europeus chegarão

¹⁴²UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento. *A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021*, 17 set. 2020. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 7.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 8.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 9.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 15.

¹⁴⁷ O “Semestre Europeu” é um ciclo de coordenação de políticas econômicas europeu desenvolvido para discutir e acompanhar os progressos dos planos europeus aprovados.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 15.

a um consenso de modo que o ato legislativo para criação do instrumento se tornará executável a partir de 1 de janeiro de 2021¹⁵⁰⁻¹⁵¹.

Sinaliza que o programa, após aplicado, será supervisionado, a fim de promover a avaliação financeira, econômica e orçamental de alguns países-piloto como Chipre, Irlanda, Espanha e Portugal (ver item V)¹⁵², bem como para identificar eventuais riscos quanto à sua capacidade de reembolso. Por fim, o documento propõe a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral, de modo que todos os Estados continuam a prestar apoio orçamental direcionado em 2021, salvaguardando ao mesmo tempo a sustentabilidade orçamental a médio prazo¹⁵³.

No mesmo setembro, no dia 24, há a decisão do Conselho no sentido de permitir de forma excepcional que houvesse o esforço financeiro necessário para a garantia do plano, com a consequente a revogação da Decisão 2014/335/UE, Euratom, com o objetivo de facilitar os trâmites para empréstimo dos valores de forma urgente¹⁵⁴.

Em seu 6º, a decisão observa que a União dota-se dos recursos necessários para consecução dos objetivos e políticas fixadas, sendo o orçamento e os recursos próprios da União, sem prejuízo de que haja outras fontes de receitas. Nesse sentido, a pandemia exige da União que tenha capacidade financeira, em caso de choques, a extrema rigidez do sistema financeiro poderá desencadear problemas mais graves¹⁵⁵.

Assim, o Conselho adotou disposições a serem aplicáveis quanto à previsão do QFP 2021-2027, em conformidade com as normas constitucionais. Por este prisma, a decisão habilita a Comissão para, a título excepcional e temporário, obter fundos por empréstimo nos mercados de capital em nome da União, até o montante de € 750 bilhões de euros, a preços de 2018, até € 360 bilhões em empréstimos e até € 390 bilhões em despesas, com o objetivo direto e indireto de fazer frente à pandemia (ver item 14)¹⁵⁶.

¹⁵⁰UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento. *A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021*, 17 set. 2020. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 16.

¹⁵¹ Conforme veremos o Mecanismo é aprovado somente em fevereiro de 2021.

¹⁵² *Ibid.*, p.15.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 10

¹⁵⁴ UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/EU, Euratom*, 24 set. 2020. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 1.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 6.

Aprovado também por meio da decisão o procedimento aplicável previsto as conclusões do Conselho Europeu de 17 a 21 de julho de 2020 que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência, sendo que todo plano deverá vigorar a partir de 01 de janeiro de 2021 (ver item 15)¹⁵⁷.

Para garantia do programa, evitando quaisquer tipos de inadimplência por parte da União perante terceiros, ficou proposto que os limites dos recursos próprios serão aumentados, sendo que os Estados-membros disponibilizarão provisoriamente os recursos de tesouraria necessários, caso os valores autorizados e inscritos no orçamento da União não sejam suficientes para cobrir os empréstimos (ver item 23)¹⁵⁸. É fato que a União entende que a pandemia já causa grandes impactos econômicos aos países, não sendo a melhor alternativa exigir deles ainda mais recursos, nesse sentido, o esforço europeu buscará corresponder por meio dos recursos próprios¹⁵⁹, de forma temporária, excepcional e limitada, não podendo os valores a serem aportados gastos com despesas operacionais. O endividamento terminará em 2026 e será pago até 2058, respeitando-se o princípio da universalidade, nos termos do art. 7 da Decisão¹⁶⁰⁻¹⁶¹.

Em 14 dezembro de 2020, por meio do Regulamento (UE) 2020/2094¹⁶² e da Decisão 2020/2053 do Conselho, enfim, é criado o Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19. No dia 16 do mesmo mês, em seguida, há um acordo entre o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios¹⁶³. Tal acordo é

¹⁵⁷ UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/EU, Euratom*, 24 set. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 6.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 11.

¹⁵⁹ Artigo 6.º “Aumento extraordinário e temporário dos limites máximos dos recursos próprios com vista à afetação dos recursos necessários para fazer face às consequências da crise da COVID-19”. *Ibid.*, p. 1.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 8.

¹⁶¹ Artigo 7.º Princípio da universalidade - “As receitas a que se refere o artigo 2.º são utilizadas indistintamente para financiar todas as despesas inscritas no orçamento anual da União”. *Ibid.*, p. 21.

¹⁶² UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Regulamento que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise de COVID-19*, 14 dez. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094&from=EN>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁶³ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. *Acordo institucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios*, 16 dez. 2020. Disponível em: <

corroborado pelo Regulamento 2020/2092 celebrado entre o Conselho e o Parlamento Europeu, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União¹⁶⁴. Em 17 de dezembro, o Regulamento 2020/2093 estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027¹⁶⁵. Há ainda em 22 do mesmo mês uma declaração comum interinstitucional regulando os custos de juros e dos reembolsos no âmbito do *Next Generation EU* no QFP 2021-2027¹⁶⁶.

Ainda, como outra medida necessária, o Regulamento (EU) 2020/2221 do Parlamento Europeu e do Conselho altera o Regulamento (UE) n° 1303/2013 no que tange aos recursos adicionais e às disposições de execução, a fim de prestar assistência à promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e respectivas consequências sociais e à preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia (REACT-EU)¹⁶⁷.

Veja, um montante bilionário como este necessita de um controle rígido técnico de modo que haja o uso dos valores de forma racional e eficiente cumprindo aos projetos nacionais de desenvolvimento, evitando que os recursos destinados se percam ou sejam desviados. Por isto, em 10 de fevereiro de 2021 é criado o **Instrumento de Assistência Técnica**¹⁶⁸ cujo objetivo é exatamente estabelecer os objetivos gerais e

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=EN)>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁶⁴ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. *Regulamento (EU, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União*, 16 dez. 2020. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁶⁵ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. *Regulamento (EU, Euratom) 2020/2093 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027*, 17 dez. 2020. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=EN>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

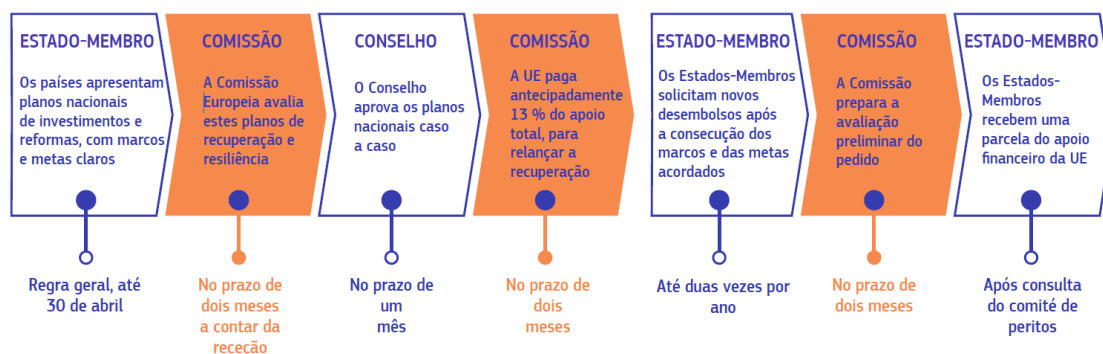
¹⁶⁶ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. *Declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre o reforço de programas específicos e a adaptação dos atos de base*, 22 dez. 2020. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:444I:FULL&from=EN>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁶⁷ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. *Regulamento (EU) 2020/2221 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 no que respeita aos recursos adicionais e às disposições de execução a fim de prestar assistência à promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e respetivas consequências sociais e à preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia (REACT-EU)*, 23 dez. 2020. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2221&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁶⁸ UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. *Regulamento (EU) 2021/240 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um instrumento de assistência técnica*, 10 fev. 2021. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/paragraph/documents/10642/18022021jouel57.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

específicos do projeto, estipulando as formas de financiamento pela União, bem como as regras para a concessão desse financiamento ¹⁶⁹.

Conforme informado pela Comissão em 2020, para usufruir dos recursos, os países deveriam apresentar planos nacionais, os quais seriam avaliados pela Comissão, aprovados, posteriormente pelo Conselho, a partir daí receberiam 13% dos valores para início da execução dos projetos. Em seguida, os Estados deveriam requerer novos aportes que seriam avaliados pelo Corpo Técnico de peritos, a qual, por fim, seriam avaliados pela Comissão, havendo nova remessa de valores.



Mecanismo de Recuperação e Resiliência ¹⁷⁰

Nesse sentido, o Instrumento possui um viés voltado para o aperfeiçoamento do próprio programa, dando apoio às autoridades nacionais para o desenvolvimento de projetos e auxiliando que os países o utilizem para apresentar os planos nacionais de ação, abrigados pelo instrumento, nos termos dos art. 3º e 4º do Instrumento ¹⁷¹.

¹⁶⁹ “Art. 1º - “O presente regulamento estabelece o objetivo geral e os objetivos específicos do instrumento, o orçamento do instrumento para o período de 1 de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2027, as formas de financiamento pela União e as regras para a concessão desse financiamento”. UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. Regulamento (EU) 2021/240 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um instrumento de assistência técnica, 10 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/paragraph/documents/10642/18022021jouel57.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁷⁰ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Ficha Informativa O Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 10 Feb. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁷¹ Artigo 3.o **Objetivo geral** “O objetivo geral do instrumento é promover a coesão económica, social e territorial da União, apoiando os esforços dos Estados-Membros na execução das reformas. Tal é necessário para incentivar investimentos, aumentar a competitividade e alcançar a convergência, a resiliência e a recuperação económica e social sustentáveis. É também necessário para apoiar os esforços dos Estados-Membros no sentido de reforçar a sua capacidade institucional e administrativa, incluindo nos níveis regional e local, facilitar transições ecológicas e digitais socialmente inclusivas, dar seguimento eficaz às recomendações específicas por país e dar execução ao direito da União”. Artigo 4.o **Objetivos específicos** “Para alcançar o objetivo geral estabelecido no artigo 3.o, o instrumento tem como objetivos específicos o apoio às autoridades nacionais no sentido de melhorar a sua capacidade de: a) Conceber, desenvolver e executar reformas; b) Preparar, alterar, executar e rever os planos de recuperação e

Em 10 de fevereiro de 2021, após sua previsão no ano anterior, há a regulamentação por parte do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu referente ao **Mecanismo de Recuperação e Resiliência**¹⁷².

Conforme prevê o art. 4º, **o objetivo do mecanismo é promover** a coesão econômica, social e territorial da União, através da melhoria da resiliência, da preparação para situações de crises, da capacidade de ajustamento e do potencial de crescimento dos Estados-Membros, através da atenuação do impacto social e económico da crise¹⁷³, sendo todos os Estados elegíveis nos termos do artigo 17 para apresentação de planos nacionais, em respeito ao princípio da Transparência¹⁷⁴.

Prevê o mecanismo à luz do direito europeu que os Estados devem coordenar suas políticas econômicas em respeito à coesão econômica, social e territorial do organismo, fundamental ao desenvolvimento harmonioso global da União. Prevê ainda que o Programa tem como meta reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, visando beneficiar, em particular, as ilhas e as regiões ultraperiféricas, sendo que a execução das políticas da União deverá levar em consideração as diferentes posições de partida e especificidades das regiões (ver item 3)¹⁷⁵.

Propõe-se o documento a coordenação de políticas econômicas para combater a assimetria dos efeitos nos diferentes países e efeitos indiretos que se tenha na economia de forma transparente, o objetivo é a diversificação das principais cadeias de abastecimento e do consequente reforço da autonomia estratégica da União paralelamente a uma economia aberta, preocupação esta devida ao grande sofrimento e dependência por parte da Europa no período de pandemia (ver item 9)¹⁷⁶.

resiliência nos termos do Regulamento (UE) 2021/241. Estes objetivos específicos devem ser prosseguidos em estreita cooperação com os Estados-Membros em causa, inclusive através do intercâmbio de boas práticas, procedimentos e metodologias, da participação das partes interessadas, sempre que necessário, e de uma gestão de recursos humanos mais eficaz e eficiente. UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia. Regulamento (EU) 2021/240 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um instrumento de assistência técnica, 10 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/paragraph/documents/10642/18022021jouel57.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 7.

¹⁷² UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 10 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 40.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 57.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 2.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 5.

Nesse sentido, em seu art. 3º, estruturaram-se as bases da intervenção organizacional em seis pilares: **(i)** A transição ecológica; **(ii)** A transformação digital; **(iii)** O crescimento inteligente, sustentável (incluindo a coesão econômica, o emprego, a produtividade, a competitividade, a investigação, o desenvolvimento e a inovação, e um mercado interno em bom funcionamento com pequenas e médias empresas (PME); **(iv)** A coesão social e territorial; **(v)** A saúde e a resiliência econômica, social e institucional, tendo em vista, nomeadamente, o aumento da preparação para situações de crise e da capacidade de resposta a situações de crise; e **(vi)** Políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens, tais como a educação e as competências¹⁷⁷⁻¹⁷⁸.

Outro papel importante do programa será o de criar sinergia com o Programa InvestEU e o Instrumento de Assistência Técnica, devendo os planos de recuperação e resiliência nacionais preverem parte do projeto destinado ao aperfeiçoamento do programa (art. 18)¹⁷⁹.

Fica estabelecido também que os Estados-membros deverão tomar medidas que respeitem o princípio de “não prejudicar significativamente”, em consonância com o Regulamento 2020/852 (Regulamento Taxinomia), sendo papel da Comissão fornecer orientações técnicas para tanto (ver item 26)¹⁸⁰. Conforme veremos houve posteriormente a publicação de nota técnica com todas essas informações norteando as políticas a serem adotadas sob a ótica de respeito ao meio ambiente.

Conforme itens 23 e 26, fixado ainda que de todas as medidas a serem adotadas no que tange ao plano de recuperação e resiliência, ao menos 20% do valor deverá ser norteado para despesas com a frente digital. Da mesma forma, 37% do orçamento da União deverá ser para contribuir com os objetivos em matéria de clima¹⁸¹.

No item 37, estipulado também, 70 % dessa contribuição financeira máxima deverá ser calculada com base na população, no inverso do PIB per capita e na taxa de desemprego relativa de cada Estado-Membro. 30 % dessa contribuição financeira máxima deverá ser calculada com base na população, no inverso do PIB per capita e, em partes iguais, com base na variação do PIB real em 2020 e na variação agregada do PIB

¹⁷⁷ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 10 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 39.

¹⁷⁸ Todos os pontos serão devidamente analisados no próximo capítulo.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 64.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 12-13.

real durante o período de 2020-2021, com base nas previsões de outono da Comissão de 2020 relativamente aos dados não disponíveis à data do cálculo, a atualizar até 30 de junho de 2022 em função dos resultados reais.¹⁸²

No item 38, restou consignado que todos os Estados-membros que tiverem interesse de usufruir desses valores deverão apresentar oficialmente os seus planos de recuperação e resiliência por regra até 30 de abril de 2021, podendo fazê-lo num único documento integrado juntamente com o respetivo programa nacional de reformas, sendo que todos aqueles que já haviam apresentado os planos, para fins de eficiência, terão seus projetos aceitos (de 15 de outubro de 2020 em diante)¹⁸³. Os pedidos deverão ser fundamentados, podendo, após serem apresentados, novamente alterados caso haja motivos relevantes (ver item 48)¹⁸⁴. O importante é que todos os prazos deverão ter redução do tempo de tramitação por conta do momento emergencial (ver item 50)¹⁸⁵. Fato é que a disponibilização de recursos para a crise terá uma íntima ligação com o cumprimento satisfatório dos marcos e metas pertinentes por parte dos Estados-membros, havendo um acompanhamento técnico pelos órgãos específicos, qual seja, o Conselho (ver item 52)¹⁸⁶. De acordo com o item 67, a Comissão apresentará um relatório anual ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução do mecanismo¹⁸⁷.

No mesmo mês de publicação do Mecanismo, no dia 18, para efeitos de aperfeiçoamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e para implementação do Plano de Recuperação e Resiliência, houve a criação de regulamento que dispõe a respeito da aplicação do princípio de não prejudicar significativamente¹⁸⁸. Em que pese ser uma resolução técnica de áreas afins as quais extrapolam as delimitações jurídicas e institucionais, ainda assim, cabem algumas pinceladas sobre os princípios e os objetivos da carta.

¹⁸²UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 10 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 23.

¹⁸³*Ibid.*, p. 59.

¹⁸⁴*Ibid.*, p. 59.

¹⁸⁵*Ibid.*, p. 25.

¹⁸⁶*Ibid.*, p. 26.

¹⁸⁷*Ibid.*, p. 33.

¹⁸⁸ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão relativa às orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de “não prejudicar significativamente” ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 18 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

O art. 17 do Regulamento Taxonomia (norteador do presente Instrumento) define o que constitui um “prejuízo significativo” para os seis objetivos ambientais abrangidos:

1. Para efeitos do artigo 3.o , alínea b), tendo em conta o ciclo de vida dos produtos e serviços resultantes de uma atividade económica, incluindo dados das análises do ciclo de vida efetuadas, considera-se que essa atividade económica prejudica significativamente: a) A mitigação das alterações climáticas, se essa atividade der origem a emissões significativas de gases com efeito de estufa; b) A adaptação às alterações climáticas, se essa atividade der origem a um aumento dos efeitos negativos do clima atual e do clima futuro previsto, sobre a própria atividade, as pessoas, a natureza ou os ativos; c) A utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e marinhos, se essa atividade prejudicar: i) o bom estado ou o bom potencial ecológico das massas de água, incluindo as águas de superfície e subterrâneas, ou ii) o bom estado ambiental das águas marinhas; d) A economia circular, incluindo a prevenção e a reciclagem de resíduos: i) se essa atividade der origem a ineficiências significativas na utilização dos materiais ou na utilização direta ou indireta de recursos naturais, como as fontes de energias não renováveis, as matérias-primas, a água e os solos, numa ou várias fases do ciclo de vida dos produtos, nomeadamente em termos de durabilidade, reparabilidade, atualização, reutilização ou reciclagem dos produtos, ii) se essa atividade conduzir a um aumento significativo da produção, da incineração ou da eliminação de resíduos, com exceção da incineração de resíduos perigosos não recicláveis, ou iii) se a eliminação a longo prazo dos resíduos puder vir a causar danos significativos e de longo prazo no ambiente; e) A prevenção e controlo da poluição, se essa atividade der origem a um aumento significativo das emissões de poluentes para o ar, a água ou o solo, relativamente à situação anterior ao início da atividade; ou f) A proteção e o restauro da biodiversidade e dos ecossistemas, se essa atividade: i) prejudicar, de forma significativa, as boas condições e a resiliência dos ecossistemas, ou ii) prejudicar o estado de conservação dos habitats e das espécies, incluindo os de interesse da União¹⁸⁹.

Nesse sentido, o Regulamento prevê que as iniciativas devem se acautelar de modo a não causar danos significativos ao meio ambiente por meio dessas seis condutas: **(i)** Mitigação das alterações climáticas; **(ii)** Adaptação às alterações climáticas; **(iii)** Sustentabilidade e proteção da água; **(iv)** Economia circular; **(v)** Combate à poluição e **(vi)** Restauração da biodiversidade e dos ecossistemas. Todos os projetos a serem desenvolvidos deverão levar em consideração a legislação ambiental da União Europeia, bem como as tais avaliações de impacto e os princípios orientadores fundamentais da avaliação e a aplicabilidade dos critérios técnicos de avaliação do Regulamento Taxonomia¹⁹⁰.

¹⁸⁹ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável e que altera o Regulamento (EU) 2019/2088*, 18 jun. 2020. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁹⁰ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão relativa às orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de “não prejudicar significativamente” ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 18 fev. 2021. Disponível em: < <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 2.

Desse modo, a norma técnica elaborada deverá ser seguida para a execução dos planos nacionais e políticas a serem desenvolvidos, devendo os países, para todo projeto que ensejem desenvolver utilizando os recursos oriundos do programa, preencher os requisitos do relatório técnico aos moldes da imagem abaixo, de modo a diagnosticar os possíveis danos que poderão ser causados ao meio ambiente com a política a ser implementada¹⁹¹.

| Indicar quais dos objetivos ambientais a seguir indicados exigem uma avaliação substantiva da medida com base no princípio de «não prejudicar significativamente» | Sim | Não | Justificar caso seja selecionada a opção «Não» |
|---|-----|-----|--|
| Mitigação das alterações climáticas | | | |
| Adaptação às alterações climáticas | | | |
| Utilização sustentável e proteção dos recursos hídricos e marinhos | | | |
| Economia circular, incluindo a prevenção e a reciclagem de resíduos | | | |
| Prevenção e controlo da poluição do ar, da água ou do solo | | | |
| Proteção e restauro da biodiversidade e dos ecossistemas | | | |

Lista de controle do princípio de “não prejudicar significativamente”¹⁹²

Por fim, dando andamento a uma das frentes de desenvolvimento do programa, em 12 de março de 2021 é anunciado o **Programa InvestEU**¹⁹³. Como já explicado nos documentos anteriores, este programa busca efetuar o enfrentamento da crise por meio da redução da dependência internacional e aumento da capacidade competitiva da União Europeia, visando seu aperfeiçoamento estrutural e a modernização de sua indústria.

Explica o documento que a União Europeia tem tomado decisões ambiciosas para fortalecer o mercado interno e promover o crescimento sustentável, de forma inclusiva e oportunizando a geração de novos empregos. No que tange aos diplomas que fomentam a economia europeia atualmente, estes são alguns deles (ver item 3)¹⁹⁴:

¹⁹¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão relativa às orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de “não prejudicar significativamente” ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 18 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 10-58.

¹⁹² UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão relativa às orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de “não prejudicar significativamente” ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 18 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁹³ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (EU) 2015/2017*, 24 mar. 2021. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0523&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 4.

1. «Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», de 3 de março de 2010;
2. «Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais», de 30 de setembro de 2015;
3. «Fechar o ciclo – Plano de Ação da UE para a Economia Circular», de 2 de dezembro de 2015;
4. «Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbônica», de 20 de julho de 2016;
5. «Estratégia Espacial para a Europa», de 26 de outubro de 2016;
6. «Energias limpas para todos os europeus» de 30 de novembro de 2016;
7. «Plano de Ação Europeu no domínio da Defesa», de 30 de novembro de 2016;
8. «Lançar o Fundo Europeu de Defesa», de 7 de junho de 2017;
9. a Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, de 13 de dezembro de 2017;
10. «Nova Agenda Europeia para a Cultura», de 22 de maio de 2018;
11. «Pacto Ecológico Europeu», de 11 de dezembro de 2019;
12. «Plano de investimento do Pacto Ecológico Europeu», de 14 de janeiro de 2020; «Uma Europa social forte para transições justas», de 14 de janeiro de 2020;
13. «Construir o futuro digital da Europa»;
14. «Estratégia europeia para os dados»;
15. Livro Branco sobre «Inteligência artificial - uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança», de 19 de fevereiro de 2020;
16. «Uma nova estratégia industrial para a Europa», de 10 de março de 2020;
17. «Estratégia para as PME com vista a uma Europa Sustentável e Digital», de 10 de março de 2020.

Não cabe análise aqui de todos os diplomas relacionados, resta apenas sinalizar que já estavam em execução dezenas de programas setoriais com finalidades semelhantes ao *Next Generation EU* e ao *InvestEU*.

Dito isto, em continuidade, em conformidade com o item 3, o Fundo InvestEU deverá buscar a conciliação entre as distintas áreas estratégicas com objetivo de que elas se reforcem mutuamente¹⁹⁵, em cumprimento à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) das Nações Unidas e os respectivos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em conformidade com o Acordo de Paris adotado ao abrigo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (Acordo de Paris) e o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015-2030 (ver item 8)¹⁹⁶. O objetivo a ser buscado será aperfeiçoado por meio de ações de modo que haja uma meta de 30 % de todas as despesas do quadro financeiro plurianual despendidas com a integração dos objetivos climáticos e a ambição de 7,5 % do orçamento que reflita as despesas com a biodiversidade em 2024 e 10 % em

¹⁹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (EU) 2015/2017*, 24 mar. 2021. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0523&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 4.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 8.

2026 e 2027, as chamadas *Green Bonds* (“Títulos Verdes”), respeitando-se ainda o princípio de que toda política de recuperação deverá “Não causar danos significativos” (ver item 10)¹⁹⁷.

O documento menciona que a pandemia demonstrou a importância de investimento em áreas de maior risco como a investigação e inovação. Por mais que já existisse esse investimento, era insuficiente. O papel da ciência é fundamental para a superação da crise e para consolidar a resiliência da União, sendo que o progresso científico é quem ditará o sucesso do bloco (ver item 18)¹⁹⁸.

Conforme item 25, foi fixado que o Fundo InvestEU existirá como salvaguarda para reduzir o risco de projetos economicamente viáveis, de modo a atrair o financiamento privado, evitando recuperações assimétricas¹⁹⁹. Ademais o Fundo se prestará a ajudar às empresas em fase de recuperação, isto se faz necessário pela necessidade urgente de corrigir as vulnerabilidades estratégicas, melhorando a resposta da União, fortalecendo a resiliência e a sustentabilidade do bloco²⁰⁰.

O Fundo trabalhará com quatro faces estratégicas: *(i)* infraestruturas sustentáveis; *(ii)* investigação, inovação e digitalização; *(iii)* Pequenas e médias empresas (PME); e *(iv)* investimento social e competências (ver item 27)²⁰¹. Isto contribuirá com uma nova governança e política industrial, em declínio desde 2008, tendo a capacidade de lidar com os diversos tipos de níveis e choques.

Fato é que os objetivos econômicos e sociais, diz o documento, para recuperação da União Europeia deverão se assentar sobre a solidariedade, a coesão e a convergência entre os Estados, elencando as prioridades do bloco, buscando sistemas econômicos mais resilientes (ver item 26)²⁰²

Por fim, conforme item 22, em correspondência ao documento “Uma Europa social forte para transições justas”, de 14 de janeiro de 2020, este diploma propõe a construção de uma União Europeia mais inclusiva e justa, para isto apregoa a necessidade de combater as desigualdades por meio de políticas do bloco. Continua o programa enfrentando a questão de que a desigualdade de oportunidades gera assimetrias entre os

¹⁹⁷UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (EU) 2015/2017*, 24 mar. 2021. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0523&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 9.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 15.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 21.

²⁰⁰ *Ibid.*, p.21.

²⁰¹ *Ibid.*, p.22.

²⁰² *Ibid.*, p. 22.

cidadãos de acesso e de informação. Uma Europa coesa é aquela que consegue investir nos cidadãos europeus, integrando populações vulneráveis, oportunizando chances para todos e todas. Nesse sentido, o documento identifica que a questão da equidade de gênero ganha contornos vitais, pois entende que as mulheres foram as mais prejudicadas nesta pandemia, devendo se utilizar o programa InvestEU para concretização de políticas públicas que incentivem a igualdade de gêneros, para que as mulheres possam desenvolver todo seu potencial e capital produtivo²⁰³.

Em linhas finais, o Programa *Next Generation EU* se encontra atualmente em fase de execução dos projetos por meio dos planos nacionais²⁰⁴. Analisando tudo que fora mencionado até aqui, o audacioso *Next Generation EU* é uma tentativa de transformar a crise sanitária em uma oportunidade, por meio de um megaprograma de desenvolvimento de apoio aos Estados, estimulando a economia e tentando aprender com as lições trazidas pelo coronavírus. A urgência do momento vivido trouxe a possibilidade de flexibilização de acesso às reservas do QFP, em prol da solidariedade e de ajudas necessárias (não se confundindo com outros projetos fora do QFP que já estavam em vigor, como o *Fundo Europeu de ajustamento à Globalização*).

| (milhões de EUR – preços correntes) | | | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Dotações de autorização | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Total 2021-2027 |
| 1. Mercado único, inovação e digital | 20.919 | 21.288 | 21.125 | 20.984 | 21.272 | 21.847 | 22.077 | 149.512 |
| 2. Coesão, resiliência e valores | 52.786 | 55.314 | 57.627 | 60.761 | 63.387 | 66.536 | 70.283 | 426.694 |
| 2-A. Coesão económica, social e territorial | 48.191 | 49.739 | 51.333 | 53.077 | 54.873 | 56.725 | 58.639 | 372.577 |
| 2-B. Resiliência e valores | 4.595 | 5.575 | 6.294 | 7.684 | 8.514 | 9.811 | 11.644 | 54.117 |
| 3. Recursos naturais e ambiente | 58.624 | 56.519 | 56.849 | 57.003 | 57.112 | 57.332 | 57.557 | 400.996 |
| dos quais: despesas de mercado e pagamentos diretos | 40.925 | 41.257 | 41.518 | 41.649 | 41.782 | 41.913 | 42.047 | 291.091 |
| 4. Migração e gestão das fronteiras | 2.467 | 3.043 | 3.494 | 3.697 | 4.218 | 4.315 | 4.465 | 25.699 |
| 5. Segurança e defesa | 1.805 | 1.868 | 1.918 | 1.976 | 2.215 | 2.435 | 2.705 | 14.922 |
| 6. Vizinhança e mundo | 16.247 | 16.802 | 16.329 | 15.830 | 15.304 | 14.754 | 15.331 | 110.597 |
| 7. Administração pública europeia | 10.635 | 11.058 | 11.419 | 11.773 | 12.124 | 12.506 | 12.959 | 82.474 |
| dos quais: despesas administrativas das instituições | 8.216 | 8.528 | 8.772 | 9.006 | 9.219 | 9.464 | 9.786 | 62.991 |
| TOTAL DAS DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO | 163.483 | 165.892 | 168.761 | 172.024 | 175.632 | 179.725 | 185.377 | 1.210.894 |
| TOTAL DAS DOTAÇÕES DE PAGAMENTO | 166.140 | 167.585 | 165.542 | 168.853 | 172.230 | 175.674 | 179.187 | 1.195.211 |

| FORA DO QFP | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Total 2021-2027 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Reserva para a Solidariedade e as Ajudas de Emergência | 1.273 | 1.299 | 1.325 | 1.351 | 1.378 | 1.406 | 1.434 | 9.467 |
| Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) | 197 | 201 | 205 | 209 | 214 | 218 | 222 | 1.467 |
| Reserva Especial de Ajustamento ao Brexit | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | 5.306 |
| Instrumento de Flexibilidade | 819 | 836 | 852 | 869 | 887 | 905 | 923 | 6.091 |
| TOTAL FORA DO QFP | 2.290 | 2.336 | 2.383 | 2.430 | 2.479 | 2.528 | 2.579 | 22.331 |
| TOTAL QFP + FORA DO QFP | 165.773 | 168.228 | 171.144 | 174.454 | 178.111 | 182.253 | 187.956 | 1.233.225 |

Especificação de dotações fora do QFP 2021-2027²⁰⁵

²⁰³ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (EU) 2015/2017*, 24 mar. 2021. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0523&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 19.

²⁰⁴ Ver exemplo: PORTUGAL. Ministério do Planeamento. *Plano de Recuperação e Resiliência*, out. 2020. Disponível em: <<https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

²⁰⁵ UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Reunião extraordinária do Conselho Europeu (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020)*, 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2020/08/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 66.

É fato que, no que tange às políticas públicas, boa parte de tudo que fora previsto, já existia, sendo o programa apenas uma tentativa de relançar tais projetos de um modo único e totalizante como um grande programa europeu que abrange a todas as áreas necessárias a serem enfrentadas no decorrer do século XXI; como percebido, os valores serão destinados a três frentes principais: *(i)* Mercado Único, Inovação e Digital, *(ii)* Coesão, resiliência e valores e *(iii)* Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável. Abaixo o QFP 2021-2027 resumido (ANEXO):

MFF 2021-2027 total allocations per heading

| | MFF | NEXT GENERATION EU | TOTAL |
|--|----------------|-----------------------|----------------|
| 1. Single Market, Innovation and Digital | 132.8 | 10.6 | 143.4 |
| 2. Cohesion, Resilience and Values | 377.8 | 721.9 | 1 099.7 |
| 3. Natural Resources and Environment | 356.4 | 17.5 | 373.9 |
| 4. Migration and Border Management | 22.7 | - | 22.7 |
| 5. Security and Defence | 13.2 | - | 13.2 |
| 6. Neighbourhood and the World | 98.4 | - | 98.4 |
| 7. European Public Administration | 73.1 | - | 73.1 |
| TOTAL MFF | 1 074.3 | 750.0 | 1 824.3 |

All amounts in EUR billion.
Source: European Commission.

Alocação dos recursos do QFP 2021-2027²⁰⁶

Dos valores investidos na frente de Mercado Único, Inovação e Digital, € 5 bilhões de euros serão investidos em pesquisa e inovação via programa *Horizon Europe*, outros € 5,6 bilhões de euros investidos em setores estratégicos via o programa *InvestEU Fund*. Lembrando que são valores modestos se comparados à previsão orçamentária ordinária (MFF) para o mesmo período (€ 132,781 bilhões de euros - ANEXO).

Dos valores investidos na frente de Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável, € 7,5 bilhões de euros serão destinados à política agrícola por meio do *European Agricultural Fund for Rural Development* (EAFRD), os outros € 10 bilhões de euros serão investidos nas ações para a proteção do clima, via *Just Transition Fund*. Novamente os valores são modestos se comparados com o valor que será investido previsto no orçamento ordinário no mesmo período (€ 356,745 bilhões de euros - ANEXO).

²⁰⁶ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Ficha Informativa Próximo Orçamento de Longo Prazo da UE*, 27 mai. 2020. Disponível em: < <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o> >. Acesso em: 01 jan. 2022.



Principais instrumentos de apoio ao Plano de Recuperação da UE²⁰⁷

Resta comprovado que o grande foco do programa está concentrado na Frente Coesão, Resiliência e Valores que é uma frente transversal de combate à crise. Dos € 721,9 bilhões de euros destinados a esta frente, € 47,5 bilhões serão destinados para Desenvolvimento Regional e Coesão, via programa REACT EU (já existente), os outros € 674,4 bilhões serão destinados à recuperação e resiliência, por meio do programa Mecanismo de Recuperação e Resiliência, aproximadamente metade via concessões, sendo a outra porção restante via empréstimos, os quais serão destinados aos países-membros com base nos planos nacionais. Por fim € 1,9 bilhões de euros serão destinados ao programa RescEU que visa a proteção dos cidadãos contra desastres naturais e riscos (ANEXO).

2.4 Aspectos relevantes do programa

Sem adentrar no mérito do Programa *Next Generation EU* – o que será feito no terceiro capítulo – o presente subcapítulo tem como finalidade pincelar quais os principais dispositivos abordados no subcapítulo 2.3 e dar a eles um tratamento jurídico-institucional introdutório para que, com isso, seja possível aprofundá-los posteriormente. O objetivo é trazer preliminarmente algumas questões iniciais que serão debruçadas de forma crítica mais para frente.

²⁰⁷ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Ficha Informativa *Principais instrumentos de apoio ao Plano de Recuperação da UE*, 27 mai. 2020. Disponível em: < <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o> >. Acesso em: 01 jan. 2022.

Conforme previsto no **Mecanismo de Recuperação e Resiliência**²⁰⁸ (itens 23 e 26), destinar-se-á 37% do orçamento da União para contribuir com os objetivos em matéria de clima, e outros 20% do valor será norteado para despesas com a frente digital. Tais porcentagens deverão ser manejadas por meio da Frente de Coesão, Valores e Resiliência, nesse sentido, tais valores deverão ser gastos por meio dos planos nacionais que se destinam à superação da crise sanitária. Além dessa incidência transversal, ainda haverá duas outras frentes destinadas a estas temáticas (1. Mercado Único, Inovação e Digital e 2. Recursos Naturais e Desenvolvimento) as quais terão recursos paralelos²⁰⁹. Pelos dados, resta notório que o Programa *Next Generation EU* não atende apenas à imediata crise sanitária, mas aos interesses estratégicos da União Europeia.

A segunda questão refere-se ao fato de que o lançamento da maioria das políticas públicas do *Next Generation EU* já havia sido lançada e estava em franco aperfeiçoamento no momento da crise²¹⁰. Desse modo, não há novidade significativa no programa. A única hipótese de se dizer que o programa seria inovador, é se o capital majoritário fosse investido e direcionado em políticas restritas à crise sanitária, o que não ocorreria. Nesse sentido, nota-se a continuidade da afirmação das políticas públicas europeias em andamento, em consonância com o direito internacional vigente.

A terceira questão que merece aceno refere-se a uma preocupação europeia quanto à coesão social, econômica e territorial. No texto a “Hora da Europa”, a Comissão

²⁰⁸ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 10 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

²⁰⁹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Ficha Informativa Próximo Orçamento de Longo Prazo da UE*, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

²¹⁰ Estes são apenas alguns dos programas que já estavam em vigor ou em andamento no momento da criação do Programa InvestEU. «Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», de 3 de março de 2010; «Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais», de 30 de setembro de 2015; «Fechar o ciclo – Plano de Ação da UE para a Economia Circular», de 2 de dezembro de 2015; «Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbônica», de 20 de julho de 2016; «Estratégia Espacial para a Europa», de 26 de outubro de 2016; «Energias limpas para todos os europeus» de 30 de novembro de 2016; «Plano de Ação Europeu no domínio da Defesa», de 30 de novembro de 2016; «Lançar o Fundo Europeu de Defesa», de 7 de junho de 2017; a Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, de 13 de dezembro de 2017; «Nova Agenda Europeia para a Cultura», de 22 de maio de 2018; «Pacto Ecológico Europeu», de 11 de dezembro de 2019; «Plano de investimento do Pacto Ecológico Europeu», de 14 de janeiro de 2020; «Uma Europa social forte para transições justas», de 14 de janeiro de 2020; «Construir o futuro digital da Europa»; «Estratégia europeia para os dados»; Livro Branco sobre «Inteligência artificial - uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança», de 19 de fevereiro de 2020; «Uma nova estratégia industrial para a Europa», de 10 de março de 2020; «Estratégia para as PME com vista a uma Europa Sustentável e Digital», de 10 de março de 2020. UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (EU) 2015/2017*, 24 mar. 2021. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0523&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 4.

defende um “*multilateralismo reforçado e uma ordem internacional assente em regras*”²¹¹. Para um bom entendedor, isso significa um afago a si e a defesa de um avanço de soluções por meio de seu multilateralismo regional, dando a entender que a União Europeia voltar-se-á para seus interesses em detrimento do multilateralismo global. Lembrando que será a própria União Europeia que garantirá os empréstimos públicos e que, por sua vez, os Estados garantirão a União Europeia²¹². E a forma econômica que a União Europeia enxerga de relançar este projeto multilateral regional é por meio do fomento da indústria europeia.

É notório, portanto, três pilares ontológicos deste Programa: *(i)* a continuidade das políticas públicas europeias, *(ii)* a escolha do investimento em setores estratégicos e *(iii)* o fortalecimento de uma União Europeia voltada aos seus interesses. A seguir, analisaremos o quanto o Programa se mostra realizável e faremos um apanhado crítico quanto às suas deficiências.

2.5 Entre a realizabilidade e a utopia: O documento contempla e enfrenta as preocupações europeias do século XXI?

O presente subcapítulo não busca realizar uma análise detida do programa, o que será feito no próximo capítulo. Este subcapítulo busca tratar de uma questão vital para a União Europeia e para o multilateralismo regional como um todo relativa à capacidade de realizabilidade dos projetos elaborados pelo bloco. É fato que esta monografia endossa e tem grande apreço pelo programa, todavia, para fins acadêmicos, reserva este capítulo para reflexões críticas a respeito de sua realizabilidade.

Pois bem. A despeito da positivação de direitos e objetivos em comum (“o contemplar as preocupações europeias”), todo o direito necessita se performar por meio dos órgãos competentes, pois, sem sua devida concretização no plano material (“sem o

²¹¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 18.

²¹² “A3. A fim de dotar a União dos meios necessários para enfrentar os desafios da pandemia de COVID-19, a Comissão será autorizada a contrair empréstimos em nome da União nos mercados de capitais. O produto será transferido para programas da União em conformidade com o Next Generation EU”. UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. Reunião extraordinária do Conselho Europeu (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020), 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2020/08/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 2.

enfrentamento e superação dos problemas”), há, por certo, um problema funcional que deve ser corrigido.

Analisando-se os diplomas criados e os documentos fundadores do *Next Generation EU* claramente se percebe uma busca totalizante pelo enfrentamento dos maiores problemas do século XXI da União Europeia; é um documento, nesse sentido, ambicioso. Por um lado, o programa enfrenta de forma vanguardista a crise imediata, qual seja, decorrente do coronavírus, de modo a criar políticas públicas que aprendam com o momento atual, viabilizando um sistema de saúde inclusivo e resiliente, amparando de forma emergencial a todos que necessitam. E o documento enfrenta, por outro, o futuro pós-pandemia, pois os impactos da pandemia terão repercussões no longo prazo que necessitam de respostas.

Em face das consequências graves trazidas pela pandemia ao bloco e aos países-membros, a União Europeia adota medidas vanguardistas para criar sistemas políticos e econômicos mais aptos e resilientes ao enfrentamento de momentos assim. Nesse sentido, o *Next Generation EU* é uma autocrítica ao próprio multilateralismo regional, reconhecendo algumas premissas até então pouco exploradas: *(i)* a coesão territorial de um organismo regional necessita de que os países-membros estejam bem na medida do possível superando igualmente a crise; *(ii)* o poder de ação supranacional e de um organismo regional em alguns casos deixa de ser um adorno e passa a ser vital e necessário para preservação dos interesses nacionais; *(iii)* a crise dos estados-membros, é a crise de todo o bloco; *(iv)* quanto maior o amalgamento institucional e jurídico, maior a necessidade de um órgão regional forte, capaz de corresponder institucionalmente às demandas dos entes fundadores.

Outra questão importante que o programa enfrenta é a principiológica. O programa *Next Generation EU* se propõe ao desenvolvimento de políticas públicas que necessitam obrigatoriamente se cumprir concomitantemente à promoção de políticas digitais e de sustentabilidade, respaldada pelos direitos humanos. É uma revolução industrial planificada pelo bloco, é a negação do desenvolvimento do capitalismo a todo custo.

Assim, resta evidente que o documento enfrenta as importantes questões do século XXI, tanto com relação ao debate institucional, quanto com relação ao norte principiológico da organização.

Agora, é um fato que algo de tamanha grandeza não possui ainda soluções para todos os seus problemas, principalmente, estruturais. A União Europeia sofre críticas

crônicas a respeito de sua capacidade de realizar o que se propõe. FUKUYAMA aponta que o bloco não consegue impor a aplicação de seus dispositivos, limitado pelo poder dos países mais fortes e por sua incapacidade institucional:

O problema com a posição europeia é que, embora esse domínio mais alto de valores democráticos liberais possa teoricamente existir, ele está incorporado de forma muito imperfeita em qualquer instituição internacional. A própria ideia de que esta legitimidade é transmitida de cima para baixo, vindo de um nível internacional imaterial, e não vem de baixo, de públicos concretos, democráticos e legítimos no nível do Estado-nação, é quase um convite ao abuso por parte de elites, que ficariam livres para interpretar a vontade da comunidade internacional segundo suas próprias preferências.

O segundo problema prático importante com a posição europeia é da execução das leis. O poder que é único para os Estados-nação soberanos, mesmo no mundo globalizado de hoje, é o poder de fazer cumprir as leis. Mesmo que as leis e organizações internacionais existentes refletissem fielmente a vontade da comunidade internacional (seja lá o que isto signifique), esse poder permanece em grande parte no âmbito dos Estados-nação. **Uma grande parte das leis internacionais e nacionais que saem da Europa consiste em listas de desejos em termos de política social, as quais são completamente impossíveis de se fazer cumprir. Os europeus justificam essas leis dizendo que elas são expressões de objetivos sociais; os americanos replicam, em minha opinião corretamente, que essas aspirações impossíveis de se fazer cumprir solapam o próprio domínio da lei**²¹³.

Por esta leitura, já fica evidente que o *Programa Next Generation UE* é idealista à medida que busca propor algo novo, mas, por outro lado, não aponta para a positivação efetiva desses recursos que serão aportados. Tudo se torna fruto da criatividade e da demanda dos países membros que terão papel fundamental na distribuição desses valores, o que abre a margem para o desperdício e desvio.

Ademais, há diversas outras críticas que estão sendo veiculadas e merecem seu espaço de reflexão. O primeiro ponto levantado trata dos fundos mistos que serão utilizados, metade oriundo de empréstimos, outra metade oriunda de dívidas contraídas. Para alguns europeus, a característica mista dos fundos, aumenta a complexidade do controle e gestão dos valores, transformando tal aporte em áreas de risco e até mesmo suscetível a fraudes²¹⁴. Outros ressabiados, acreditam que o aporte trazido pelo programa, ou por sua insuficiência, ou direcionalidade incorreta, ou temporalidade, não será capaz

²¹³ FUKUYAMA, Francis. *Construção de estados*. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005. p. 149-150.

²¹⁴ SAPIABLOG. *Next Generation EU: un instrumento realmente inovador?*. Ago. 2021. Disponível em: <<https://blogs.deusto.es/SAPIA/nextgenerationeu/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

de conter os danos causados pela pandemia. Nesse sentido, o valor é insuficiente para o enfrentamento da crise de modo correto²¹⁵.

Outra crítica veiculada, agora, no jornal catalão, refere-se às imposições feitas pela União Europeia de que parte dos valores sejam norteados para o desenvolvimento de políticas voltadas ao meio ambiente e a transformação digital. Esquece, no entanto, dizem os críticos, de que tais exigências impedem e dificultam a retomada do setor produtivo, que acaba de sair de uma crise e não possui condições de promover empreitadas vanguardistas nesse momento, devendo se priorizar sua recuperação antes de tudo.

¿Son unos fondos de recuperación verdaderamente? Si y no. Ayudarán a las pymes, pero si analizamos las problemáticas que les afectan, podríamos preguntarnos si en un momento tan delicado en el que las empresas han sufrido una reducción tan importante de actividad, no hubiera sido mejor que estos fondos sirvieran únicamente para mantener a estas empresas a flote, sin condicionarlas a que tengan que hacer inversiones. Inversiones que, por otro lado, sólo serán financiadas a fondo perdido en parte, puesto que el resto debe ser sufragado por la empresa con recursos propios o, nuevamente, con más endeudamiento." //// "Otra problemática que generan los fondos es la inclusión de férreos criterios para concederlos. Hablamos principalmente de dos de los pilares de estas ayudas: la transición ecológica y la digitalización. Estos criterios parten, con buen juicio, de la idea de que el tejido empresarial debe cambiar por completo²¹⁶

Há críticas também com relação à velocidade do programa, aquém a atender os problemas atuais²¹⁷. O problema da absorção devagar dos valores decorre desde o QFP 2007-2013, sem soluções ainda, havendo um claro conflito entre a velocidade necessária que deve ter o programa, urgente e emergencial, e a correta via que exige procedimentos

²¹⁵ LLONCH, Pau. *Los nuevos fondos europeos. ¿Maná o veneno?*. El Salto. Ene. 2021. Disponível em: < <https://www.elsaltodiario.com/analisis/nuevos-fondos-europeos-next-generation-capitalismo-verde> >. Acesso em: 02 jan. 2022.

²¹⁶ “São realmente fundos de recuperação? Sim e não. Ajudarão as PMEs, mas se analisarmos os problemas que as afetam, poderíamos nos perguntar se em um momento tão delicado em que as empresas estão sofrendo uma redução tão significativa da atividade, não teria sido melhor que estes fundos fossem utilizados apenas para manter estas empresas em funcionamento, sem as condicionar a terem de fazer investimentos, uma vez que o restante deve ser pago pela empresa com recursos próprios ou , novamente, com mais dívidas." //// "Outro problema gerado pelos fundos é a inclusão de critérios rigorosos para a sua concessão. Estamos a falar principalmente de dois dos pilares destas bolsas: a transição ecológica e a digitalização. Estes critérios baseiam-se, com bom senso, na ideia de que o tecido empresarial deve mudar completamente.” (Tradução nossa). TUYÁ, Jordi Solé. *Una mirada crítica al programa 'Next Generation EU': ¿Son ayudas a la recuperación?*. ABC Cataluña. Jun. 2021. Disponível em: < https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-jordi-sole-tuya-mirada-critica-programa-next-generation-ayudas-recuperacion-202106211108_noticia.html?ref=https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-jordi-sole-tuya-mirada-critica-programa-next-generation-ayudas-recuperacion-202106211108_noticia.html >. Acesso em: 02 jan. 2022.

²¹⁷ EURACTIV. *Investors 'concerned' about EU recovery fund rollout, warns ESM chief*. Feb. 2021. Disponível em: < <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/investors-concerned-about-eu-recovery-fund-rollout-warns-esm-chief/> >. Acesso em: 02 jan. 2022.

específicos – portanto, mais demorada - de modo que o dinheiro possa ser bem gasto²¹⁸. Há críticas até se o programa seria constitucional e se respeitaria os ditames dos tratados fundadores da União Europeia e de sua Constituição, tendo sido objeto de grande disputa política à época de sua elaboração²¹⁹.

Por fim, outras críticas direcionam-se aos planos nacionais, como visto, a etapa posterior de implementação do plano originário em todos os países. Para alguns, falta transparência quanto aos critérios a serem utilizados para elegibilidade dos planos nacionais, ou seja, dos diplomas jurídicos criados não foi possível extrair – na prática – quais serão os critérios exatos para usufruto do benefício²²⁰. Nesse sentido, alguns defendem que os valores deveriam ser concentrados de modo mais eficaz e eficiente na resolução dos problemas²²¹. Para outros, os países mais problemáticos não deveriam ser aqueles que receberão a maior fatia, visto que a história recente demonstrou que eles são incapazes de usufruir adequadamente da vantagem do financiamento da Europa, sendo o dinheiro a ser aplicado lá um fundo perdido (menção a países como Portugal e Grécia)²²².

Ainda no que tange aos planos nacionais, uma parte da esquerda política europeia acredita que o plano de tamanha grandeza recursal não deveria ser realizado por meio do direcionamento a planos nacionais, isto prejudica o fortalecimento do bloco e de uma política pan-EU²²³. Por fim, há pesquisadores, pelo contrário, que entendem que a centralização extrema traz problemas como a falta de investimento em áreas vitais e em regiões necessitadas, devendo haver uma completa capilarização do plano; para além de uma divisão nacional, o dinheiro recebido pelos países deveria ser dividido de forma justa entre suas regiões²²⁴.

²¹⁸ BRUEGEL. *Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding?* Sep. 2020. Disponível em: < <https://www.bruegel.org/2020/09/will-european-union-countries-be-able-to-absorb-and-spend-well-the-blocs-recovery-funding/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

²¹⁹ LA PORTE, Caroline; JENSEN, Mads Dagnis. *The Next Generation EU: NA Analysis of the dimensions of conflict behind the deal*. Wiley, Frederiksberg, [S.v.], p. 388-402, jan. 2021. Disponível em: < <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/spol.12709/>>. Acesso em: 02 jan. 2022. p. 395.

²²⁰ FERRIS, Nick. *European Covid Recovery so far failing to 'build back better'*. Energy Monitor. Mar. 2021. Disponível em: < <https://www.energymonitor.ai/policy/green-deals/european-covid-recovery-so-far-failing-to-build-back-better>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

²²¹ BRUEGEL. *The non sense of Next Generation EU net balance calculations*. Jan. 2021. Disponível em: < <https://www.bruegel.org/2021/01/the-nonsense-of-next-generation-eu-net-balance-calculations/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

²²² THE EUROPEAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL LAW & INTERNATIONAL RELATIONS. *Next Generation EU: Will it make such a difference?*. Disponível em: < <https://www.eiir.eu/international-relations/europe/next-generation-eu-will-it-make-such-a-difference/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

²²³ EUROZINE. *Critique of the Recovery Fund*. Feb. 2021. Disponível em: < <https://www.eurozine.com/critique-of-the-eu-recovery-fund/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

²²⁴ PEREIRA, Maria João Meireles. *O impacto do Plano de Recuperação Económica Europeia: "Next Generation EU" ao nível das políticas da Região de Coimbra*. 2021. Relatório de estágio em Mestrado (Mestrado em Economia Industrial) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2021. p. 36.

Em epítome, há a orientação da diversos objetivos legítimos no programa que contemplam as demandas do século XXI, todavia, baseado nessas reflexões, não há aparentemente a criação de um aparato institucional substantivo capaz de implementar todo o projeto de modo satisfatório.

3 O PROGRAMA *NEXT GENERATION EU* NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DO MULTILATERALISMO REGIONAL EUROPEU

À luz dessa descrição realizada do Programa *Next Generation EU*, é que o presente capítulo será redigido. O que restou comprovado até o momento é que a União Europeia ao enxergar na crise uma possibilidade de transformação, propôs-se a esta guinada rumo ao século XXI, de modo que contemple às necessidades de um mundo em constante mudança, cuja marca principal do momento é o risco e a crise como variáveis cada vez mais presentes no mundo contemporâneo. É fato, após a crise sanitária, há um reforço de legitimidade da existência e ampliação dos poderes oriundos da União Europeia que representa em igual modo, o reforço ao multilateralismo regional como um todo.

Assim, o presente capítulo busca analisar as principais inovações trazidas pelo documento, norteadas pela melhor doutrina, compreendendo os movimentos internacionais e as tendências do direito internacional para, por fim, refletir sobre os movimentos europeus contemporâneos evidenciando em que medida o programa é ruptural ou reformista.

3.1 A Crise sanitária e o multilateralismo regional europeu: uma leitura dos movimentos

No mérito, cabe refletir que, diferente de tudo que já ocorrera, a grave crise sanitária trouxe a todos os países do mundo um desafio de proteção sanitária de seus cidadãos concomitantemente à manutenção de seu sistema produtivo, tendo estes Estados de enfrentar a questão vinda de fora de suas fronteiras, portanto, independentes de sua autoridade, gerando diversos problemas em âmbito nacional. No caso europeu, rememorando, no primeiro documento intitulado “A hora da Europa”, a Comissão Europeia aclarou que “*O coronavírus abalou profundamente a Europa e o mundo, **pondo à prova os nossos sistemas de saúde e de segurança social, as nossas sociedades e economias e o modo como vivemos e trabalhamos juntos***”²²⁵.

²²⁵ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

Isto se explica porque havia uma interdependência, de fato, entre os países europeus do ponto de vista institucional, econômico e político, mas que não patrocinava de modo eficiente – até então – os valores de coesão social relativos à solidariedade e irmandade, assim, neste novo momento, os países tiveram de lidar pela primeira vez com a dependência moral – até então desconhecida:

De modo mais amplo, ficou claro que a globalização, por ser essencialmente tecnoeconômica, criara uma interdependência geral sem nenhuma solidariedade. E, quando a crise se globalizou, **a interdependência rompida deixou nações e povos com economias mutiladas numa dependência econômica e moral até então desconhecida.**²²⁶

A pandemia, por ser algo que afeta a todos, só poderia se extinguir pela cooperação de toda a comunidade europeia em conjunto e harmonia, estando os países que ousaram agir sozinhos completamente vulneráveis. E exatamente essa tentativa de encarar o problema sob um viés apenas nacionalista, em desobediência às recomendações da OMS, é que gerou a derrocada de diversos sistemas de saúde pela Europa, causando a morte de milhares de pessoas.

Nesse sentido, a pandemia abre a caixa de pandora dos riscos mundiais, figurando, a partir de então, por exemplo, a catástrofe ambiental e a crise da democracia como uma realidade possível e dolorosa para o futuro. Nesse sentido, aponta-se a insuficiência da globalização política, metaforizada no bloco europeu, que, nesta ocasião, demonstrou suas vulnerabilidades²²⁷.

A conclusão consensual hoje da comunidade global – com raras exceções - é que se chegou em uma época em que **a cooperação internacional deixou de ser um adorno institucional e passou a ser uma responsabilidade fulcral dos estadistas e uma necessidade das quais os Estados não podem se imiscuir, sob o risco de ameaçar a própria sobrevivência humana e institucional.** É assim que o primeiro diploma do Programa *Next Generation EU* trata da questão em âmbito mundial:

A pandemia e a crise econômica redefinirão as formas de interação entre potências mundiais e parceiros. A ameaça de erosão e de fragmentação potencial da ordem mundial aumentou de forma acentuada. Ao mesmo tempo, um vírus que não conhece fronteiras lança um desafio comum e cria um caso de força maior e de urgência no sentido de **um multilateralismo reforçado e de uma ordem internacional assente em regras. Mais do que nunca, os**

²²⁶ MORIN, Edgar. *É hora de mudarmos de via: as lições do coronavírus*. Tradução Ivone C. Benedetti. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021. p. 41.

²²⁷ *Ibid.*, p. 36-39.

desafios que se colocam ao nível mundial obrigam à cooperação internacional e à adoção de soluções comuns²²⁸.

Nesse sentido, a humanidade demanda uma nova sociedade, resguardada por princípios dos direitos humanos e fundamentais, por meio de uma visão cosmopolita de mundo.

Isso implica dizer que o que se impõe como projeto efetivo e tangível para a democracia no futuro é que, como contraponto à desconstrução da globalização econômica (relativo às consequências da pandemia – grifo nosso), a globalização política possa de fato se estabelecer, para impedir a disseminação dos nacionalismos e dos populismos do discurso da extrema direita, nas dimensões política e ideológica. A constituição de redes de solidariedade, internas e entre países, moduladas por variações locais específicas, como vemos de forma relativa durante a pandemia, seria a prefiguração possível de uma nova globalização no registro político, como reflexo do imperativo democrático na contemporaneidade.

Seria, assim, razoável, a construção real de um mundo cosmopolita do ponto de vista político e ético, que fosse bem além de uma simples ordem internacional, constituída pelos acordos políticos e comerciais estabelecidos entre os diferentes países, de modo que se possa falar efetivamente na figura política da cidadania cosmopolita²²⁹.

Assim, resta evidenciado que o multilateralismo não é um ornamento opcional aos Estados, às vezes, o multilateralismo é a única opção viável. Nas palavras de HARARI:

Em séculos passados as identidades nacionais eram forjadas porque os humanos enfrentavam problemas e oportunidades que estavam muito além do escopo de tribos locais e somente com a cooperação que abrangesse todo o país poder-se-ia lidar com eles. No século XXI, **as nações encontram-se na mesma situação das tribos antigas: já não constituem mais o contexto no qual se tem de enfrentar os mais importantes desafios da época. Precisamos de uma nova identidade global porque as instituições nacionais são incapazes de lidar com um conjunto de situações globais sem precedentes²³⁰.**

Nesse sentido, a globalização atinge um novo patamar: a umbilical relação entre todos os seres humanos começa a se mostrar inevitável e daí demandar respostas

²²⁸ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 18.

²²⁹ BIRMAN, Joel. *O trauma na pandemia do coronavírus: suas dimensões políticas, sociais, econômicas, ecológicas, culturais, éticas e científicas*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021. p. 83-84.

²³⁰ HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. Tradução Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 162.

urgentes da política. Como lidar com a complexidade do mundo contemporâneo ainda dividido entre Estados-nações e seus conceitos apêndices não atualizados?²³¹

A tentativa de resolver os problemas globais por meio da velha estrutura dos conceitos antigos encontra óbice, por conta de que tais conceitos já não atendem mais ao anseio dos indivíduos: “Estado”, “Europa” e a “ordem constitucional”, qual é a importância desses conceitos se distantes da realidade e desatualizados das reais demandas do mundo? Para a resposta, INNERARITY aborda o seguinte:

El poder no pertenece propriamente a nadie, lo que se verifica por el hecho de que es vilado y contestado, sometido regularmente al sufragio de los electores. Los polos de identificación que se encargan de designar “lo común” – la nación, el Pueblo, el Estado, la legalidad, el orden constitucional, Europa, la humanidad - nunca son plenamente actualizables o definitivos y no se expresan más que traves del conflicto de sus interpretaciones.²³²

Nesse contexto global que a Europa está atualmente inserida e sob essa ótica que o programa foi desenvolvido. O mundo contemporâneo exige respostas à altura, tanto nas oportunidades quanto no enfrentamento dos riscos. Os organismos regionais, nesse sentido, passam a ser exigidos a cumprir funções novas nessa globalização. Com base nesta conjuntura, analisaremos a partir da agora quais são as principais inovações trazidas pelo programa que enfrentam esses novos tempos.

3.2 Da vanguarda: inovações e tendências contidas no programa

Em que pese a análise tenha focado somente no multilateralismo regional europeu por meio do Programa *Next Generation EU*, é fato que suas inovações a seguir propostas trazem consequências ao multilateralismo como um todo, sendo matéria vasta para outros pesquisadores se aprofundarem em temas específicos. Para fins de estudo, o presente subcapítulo se debruçará sobre algumas inovações trazidas pelo programa sob a ótica dos avanços e tendências das relações internacionais, abordando os principais elementos e respondendo às questões temáticas oriundas do programa. De fato, esta

²³¹ O professor Dalmo Dallari foi o precursor ao debate sobre a necessidade de atualização do Estado, posição defendida em sua Tese de Livre Docência. Atualmente, o debate é ventilado por alguns autores que ainda engatinham sobre o tema.

²³² “O poder não pertence a ninguém, o que se verifica pelo fato dele ser difamado e contestado e regularmente submetido ao sufrágio dos eleitores. Os pólos de identificação que se encarregam de designar “o comum” - a nação, o Povo, o Estado, a legalidade, a ordem constitucional, a Europa, a humanidade - nunca são totalmente atualizáveis ou definitivos e se expressam através do conflito de suas interpretações.”(tradução nossa) INNERARITY, Daniel. *Uma teoria de la democracia compleja: Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020. p. 130.

monografia não permite uma análise profunda dos documentos no mérito, sabendo disso, trataremos, mesmo que brevemente, do que importa.

Pois bem. Não há como ignorar que o programa é robusto e atípico, tanto no que tange à qualidade, quanto à dimensão econômica. Para alguns autores, por exemplo, o *Next Generation EU* é apelidado de “o novo Plano Marshall”²³³. Diferente de qualquer outro programa criado recentemente, este nasce de uma perspectiva mais totalizante das importantes áreas de ação da União Europeia.

Por esta via, tanto no plano material, quanto institucional, há quatro importantes contribuições que necessitam ser trazidas nesse subcapítulo e que podem ser consideradas como sendo inovações e/ou tendências: *(i)* a manutenção e sobrevida de programas outrora firmados relacionados ao mundo digital e à transição ecológica; *(ii)* Um conceito de segurança social voltado à saúde; *(iii)* Retomada da indústria europeia, autonomia estratégica, economia resiliente e coesão; *(iv)* Necessidade de um multilateralismo forte.

(i) A manutenção e sobrevida de programas outrora firmados relacionados ao mundo digital e à transição ecológica

Preliminarmente, a ingenuidade não pode imperar na análise do presente programa, é fato que há a construção de um plano voltado ao enfrentamento da crise causada pelo novo coronavírus. E isto se mostra pelo largo e sólido aporte que será direcionado ao combate à crise sanitária. Nesse sentido, a preocupação primordial do programa no curto prazo é o enfrentamento do problema. E isto quem diz são os dados, analisando o QFP 2021-2027 percebe-se que quase a totalidade dos € 750 bilhões euros (aproximadamente 721,9 bilhões de euros) serão destinados à Frente de Coesão, Resiliência e Valores que, por sua vez, representa a parte voltada à superação atual da crise por meio de políticas públicas²³⁴.

Ocorre que há que se ter uma leitura mais abrangente do dispositivo. Nos documentos analisados restam-se o Mecanismo de Recuperação e Resiliência exige que o valor destinado deverá ser gasto simultaneamente com outras frentes relacionadas ao

²³³ LLONCH, Pau. *Los nuevos fondos europeos. ¿Maná o veneno?*. El Salto. Ene. 2021. Disponível em: <<https://www.elsaltodiario.com/analisis/nuevos-fondos-europeos-next-generation-capitalismo-verde>>.

Acesso em: 02 jan. 2022.

²³⁴ ANEXO.

desenvolvimento estratégico (37% com as pautas relacionadas à mudança climática e 20% com a inovação digital), conforme art. 7º do Mecanismo²³⁵, sendo a “transição ecológica” e a “transformação digital” ambos os pilares da recuperação.

O interesse no investimento maciço desses dois setores já é sinalizado desde o início pelo Programa:

Os desafios geracionais com que nos deparamos — as transições ecológica e digital — são agora ainda mais importantes do que antes do início da crise. A recuperação permitir-nos-á **avançar rapidamente com a dupla transição, ecológica e digital**. Reforçaremos a nossa autonomia estratégica, preservando simultaneamente os benefícios de uma economia aberta. Apoiaremos os nossos parceiros nos quatro cantos do mundo e conduziremos o multilateralismo renovado e revigorado de que o nosso planeta precisa²³⁶.

Nesse sentido, o programa mostra-se claramente alinhado às políticas públicas europeias anteriores de desenvolvimento dos dois setores. No que tange à “transição ecológica”, há a reiteração do quanto estava previsto no Pacto Ecológico Europeu (cf. texto “A hora da Europa” em seu item 4.1)²³⁷. Por outra via, a criação do Programa InvestEU nada mais é do que o repaginar de diversos mecanismos anteriores que haviam sido criados e que agora se consubstanciam em um programa uno que fomentavam o setor digital e inovação²³⁸ em busca da soberania tecnológica. Ora se o dinheiro emergencial deverá ser concomitantemente gasto com setores estratégicos, isso evidencia que no final das contas o que está a ocorrer também – para além da inovação – é um aporte financeiro robusto nos antigos e consolidados projetos que o QFP anterior previa. Não há como negar que os programas anteriores sofrem impactos negativos com a pandemia, o programa vem para reforçá-los permitindo um prosseguir dos projetos

²³⁵ “2. O relatório de revisão compreende os seguintes elementos: b) Uma avaliação quantitativa da contribuição dos planos de recuperação e resiliência para: i) a meta em matéria de clima, de pelo menos 37 %, ii) a meta em matéria digital, de pelo menos 20 %, iii) cada um dos seis pilares referidos no artigo 3.º”. UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 10 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 56.

²³⁶ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022., p. 2.

²³⁷ *Ibid.*, p. 7.

²³⁸ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (EU) 2015/2017*, 24 mar. 2021. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0523&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 4, 69.

outrora firmados. Mas há que se reconhecer que – em larga medida - não ocorre uma ruptura, apenas a continuidade de projetos outrora firmados que ganharão sobrevida após esse aporte.

Seja como for, tal aporte é justificável. Há uma tradição da proteção do meio ambiente pelo direito internacional consagrado no decorrer do século XX²³⁹. E o faz por reconhecer que o meio ambiente e a questão sanitária ocupam papel estratégico fundamental na mensuração dos riscos existentes no século XXI, aquilo que DELMAS-MARTY chama de “riscos biotecnológicos” e “riscos ecológicos”, que exigirão uma vigilância internacional contínua²⁴⁰. Afinal cada vez mais o ser humano afronta seus recursos naturais e o meio ambiente, buscando formas de continuar seu sistema predatório de exploração²⁴¹.

A partir do momento que tais riscos se manifestam, há uma transformação social e a atuação do direito, que se revela como ferramenta para tomada de decisões em ocasiões como estas²⁴².

A ciência e a inovação assumem um protagonismo nesses novos tempos, fundamental para o diagnóstico e enfrentamento dos riscos e crises que virão²⁴³, nesse sentido o mundo tende a se informatizar e digitalizar neste século²⁴⁴.

Ou seja, o programa propõe um capitalismo sustentável e a preservação do meio ambiente, respeitando o Tratado de Paris. Com isso estabelece que todo desenvolvimento deve obrigatoriamente vir respaldado de novas tecnologias verdes que contemplem os tratados internacionais e a busca pela preservação do meio ambiente. Conscientes do pesadelo que ainda partilhamos por conta da pandemia, a União Europeia percebeu que outros monstros poderiam sair desta caixa de pandora, com esta leitura adota de forma axiomática a posição de preservação do meio ambiente e da busca pela

²³⁹ AMARAL JR., Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed..São Paulo: Atlas, 2011. P. 531-604.

²⁴⁰ DELMAS-MARTY, Mireille. *Les forces imaginantes du droit: Le relatif et l’universel*. Paris: Seuil, 2004. p. 353-394.

²⁴¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Estado mínimo, pós-modernidade e desglobalização*. Consultor Jurídico. Abr. 2017. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-abr-04/lewandowski-estado-minimo-pos-modernidade-desglobalizacao>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

²⁴² AYALA, Patrick; COELHO, Mariana. Na dúvida em favor da natureza? Levar a sério a Constituição Ecológica na época do Antropoceno. *Revista Brasileira de políticas públicas*, Brasília, n. 3, v.10, p. 125-163, dez. 2020. p. 126.

²⁴³ HARARI, Yuval Noah. *Notas sobre a pandemia: e breves lições para o mundo pós-coronavírus*. Tradução Odorico Leal. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. p. 90-91.

²⁴⁴ Idem. *Homo Deus: Uma breve história do amanhã*. 21. reimpr. Tradução Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. p. 370-400.

transformação digital, reiterando para além do discurso, uma política pública de fomento responsável por financiar o desenvolvimento de uma indústria verde.

Como dito, após a pandemia abrir a caixa de pandora dos riscos mundiais, a catástrofe ambiental mostra-se como uma realidade possível e dolorosa para o futuro, assim, o aporte significativo em um capitalismo sustentável regido por meio de uma governança cooperativa é a aceitação de que seria este o único sistema viável²⁴⁵. Ao concluir que o capitalismo se mostra cada vez mais incapaz de planificar-se, trazendo ao mundo um grande risco social e ambiental, o plano propõe que o multilateralismo seja revigorado para lidar com tais problemas, criando uma superorganização com capacidade de fomento robusto e de intervenção multilateral²⁴⁶.

“A avaliação das necessidades revela que será preciso realizar investimentos colossais, em escala e rapidez, incluindo investimentos substanciais do setor público e privado no plano nacional. **Se ficasse unicamente a cargo dos diferentes países, a recuperação seria provavelmente incompleta, desigual e desleal. Trata-se de um risco muito provável noutras partes do mundo.** Na nossa União, porém, em que pessoas, empresas e economias são interdependentes, a Europa encontra-se **numa posição única para poder investir numa recuperação e num futuro sustentáveis**”²⁴⁷

Nesse sentido, tenta se colocar rédea ao “cavalo indomável” - o capitalismo que poderá vir após a pandemia mais selvagem e poderoso²⁴⁸-, invocando a ideia de um desenvolvimento sustentável baseado na independência da Europa com relação aos fornecedores estrangeiros, no desenvolvimento de infraestrutura para o uso das novas energias, incentivo à biodiversidade, um mercado único mais aprofundado e mais digital, **por meio da “soberania tecnológica”, com vistas a um estado inteligente, extraíndo-se daí inimizadas com fortes setores tradicionais, de outro, criando enormes**

²⁴⁵ HURRELL, Andrew. *On global order*. New York: Oxford University Press, 2009.p. 218-236.

²⁴⁶ “A5. Relativamente ao Next Generation EU, a Decisão Recursos Próprios autoriza a Comissão a contrair empréstimos nos mercados de capitais em nome da União até ao montante de 750 mil milhões de EUR , a preços de 2018; qualquer nova atividade líquida de contração de empréstimos cessará o mais tardar no final de 2026. A União deve utilizar os fundos dos empréstimos contraídos nos mercados de capitais com o objetivo exclusivo de fazer face às consequências da crise da COVID-19”. UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração”, 27 mai. 2020. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Nos termos do sociólogo Boaventura de Sousa Santos, o capitalismo virá ainda pior, um capitalismo “abissal”. Eis suas reflexões: “O cenário do capitalismo abissal é o cenário de uma economia colocada numa situação para não se desviar da sua lógica de reprodução quaisquer que sejam as circunstâncias e as consequências .Em face das circunstâncias, é de prever que o capitalismo abissal se torne ainda mais antissocial e excludente, e ainda menos sensível ao empobrecimento generalizado (...)”. SANTOS. Boaventura de Sousa. *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*. São Paulo: Boitempo, 2021. p. 233.

oportunidades de negócio. Lembrando que a preocupação com a “soberania tecnológica” decorre da corrida tecnológica entre EUA e China, fazendo com que os estados se alinhem aos fatores estratégicos dos novos tempos.

Assim, como proposto, a Europa busca ressurgir por meio de um fomento nesses dois setores:

a transição para um modelo económico sustentável e inclusivo, possibilitada por uma difusão e adoção mais alargadas das tecnologias limpas e digitais, pode tornar a Europa um interveniente de primeiro plano em matéria de transformação. Mais do que uma rutura com o programa definido antes da pandemia de COVID-19, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência deverá sobretudo acelerar a adoção de medidas para dar resposta aos desafios que já existiam anteriormente, evitando simultaneamente novos contratempos associados à crise.²⁴⁹

(ii) Um conceito de segurança social voltado à saúde

A temática que justifica a elaboração do Programa é a saúde e o combate à pandemia, por esta razão, o assunto permeia direta ou indiretamente quase todos os diplomas redigidos. Um dos pilares do programa, conforme o texto a “Hora da Europa”, será **As lições da crise**, pelo qual se propõe uma coordenação ao nível da saúde pública e um reforço da gestão de crises, propondo uma série de medidas de fomento como *(i)* reforço do papel das Agências médicas e farmacêuticas no controle e monitoramento da crise, *(ii)* aquisição de vacinas, *(iii)* intercâmbio de dados, *(iv)* sistemas de saúde mais resilientes, *(v)* criação do Programa EU pela Saúde autónomo para enfrentar futuras novas crises sanitárias com orçamento de € 9,4 bilhões de euros, *(vi)* investigação e inovação na área por meio do reforço ao Programa Horizonte Europa, *(vii)* coordenação europeia de superação à crise e *(viii)* reforço do mecanismo RescEU, *(ix)* criação de reserva de produtos essenciais, e *(x)* Reserva para ajuda²⁵⁰.

²⁴⁹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comitê Económico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento. *A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021*, 17 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 2.

²⁵⁰ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Económico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 6, 16-17.

Em correspondência ao texto, em suas Conclusões, o Conselho aprova um aporte em favor do RescEU e a criação ainda de um programa no domínio da saúde²⁵¹. Por fim, há a aprovação por meio do Programa InvestEU de fomento por meio da verba destinada a:

5, g) Novos produtos de saúde eficazes e acessíveis, incluindo investigação, desenvolvimento, inovação e fabrico de produtos farmacêuticos, dispositivos médicos, meios de diagnóstico e medicamentos de terapia avançada e novos antibióticos, bem como processos evolutivos inovadores que evitem o recurso a ensaios em animais.

12 Investimentos sociais, incluindo os que apoiem a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, nomeadamente por meio do seguinte: d) Infraestruturas sociais, em particular: iii) cuidados de saúde e de longa duração, incluindo clínicas, hospitais, cuidados primários, serviços de assistência ao domicílio e cuidados a nível local;

12, i) Soluções inovadoras no domínio da saúde, incluindo a saúde em linha, serviços de saúde e novos modelos de cuidados de saúde²⁵²

Nesse prisma, há no documento uma preocupação com a saúde dos cidadãos europeus, em claro avanço para uma biopolítica²⁵³ que dialoga com o direito à vida e à saúde constante dos direitos humanos²⁵⁴, conforme determina inclusive o TFUE em seu artigo 168²⁵⁵⁻²⁵⁶. É a perspectiva de que o cidadão é reconhecido nitidamente como um ser vivo, e enquanto matéria biológica necessita de preservação, de cuidados que oriunda de um projeto maior que estabeleça a segurança social, em respeito aos direitos humanos, aos direitos fundamentais da saúde e bem-estar e da própria manutenção da concepção de sociedade.

²⁵¹ “A25. A dotação financeira para o rescEU será de 1,1 mil milhões de EUR. O Programa UE pela Saúde será aumentado para 1,7 mil milhões de EUR, em conformidade com a proposta da Comissão, para dar resposta à COVID-19. 80. Será criado um programa no domínio da Saúde. O enquadramento financeiro para esse programa ao abrigo do QFP será de 1 670 milhões de EUR”. UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Reunião extraordinária do Conselho Europeu (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020)*, 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2020/08/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

²⁵² UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (EU) 2015/2017*, 24 mar. 2021. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0523&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 8, 11.

²⁵³ BIRMAN, Joel. *O trauma na pandemia do coronavírus: suas dimensões políticas, sociais, econômicas, ecológicas, culturais, éticas e científicas*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021. p. 151.

²⁵⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Viver em sociedade*. 2. ed. São Paulo: Editora Prospectiva, 2014. p. 11, 46.

²⁵⁵ UNIÃO EUROPEIA. *Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). Tratado de Roma: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia*. 25 mar. 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

²⁵⁶ BLUMANN, Claude; DUBOIS, Louis.. *Droit matériel de l' Union européenne*. 7. ed. Myenne: LGD, 2015.

Com a proteção do indivíduo, tem-se a proteção da célula social²⁵⁷, e consequentemente do Estado. Somente com a proteção do indivíduo, por esta lógica, há a existência dos Estados e da União Europeia. O risco estatal nesse sentido oriunda da segurança biológica de seus indivíduos, que pode estar exposta ou pela vontade do homem - o que seria a guerra biológica -, ou pela força da natureza²⁵⁸. Desta vez – pelo que tudo indica - pode se dizer que o risco biológico se deu por fatores naturais decorrentes daquilo que previam os futurólogos, um superantígeno²⁵⁹, potente o suficiente para impor todo o planeta, o sistema econômico e o direito à sua órbita.

Nesse sentido, a União Europeia inova ao reconhecer que a crise sanitária é problema em última instância de segurança social, trazendo no bojo dessa reflexão diversas novas construções teóricas a respeito dos valores e dos fins buscados pela instituição.

(iii) Retomada da indústria europeia, autonomia estratégica, economia resiliente e coesão

A preocupação econômica foi vital à elaboração do programa. É notório que a crise revelou um calcanhar de Aquiles europeu, o bloco nos últimos 20 anos já se chocava com a dura conjuntura internacional, que fora agravada de modo substancial pela pandemia. A partir daí, o programa busca dar passos no mérito que contemplem uma orientação de longo prazo, enfrentando dilemas econômicos e políticos que quase colocaram a União em risco. Houve quatro importantes frentes tratadas: *(i)* estabilidade e autonomia diante da economia internacional, *(ii)* desenvolvimento planejado e *(iii)* sistema econômico resiliente e *(iv)* proteção da coesão social, econômica e territorial.

Cabe nota, primeiramente, o setor produtivo da União Europeia foi muito prejudicado pela pandemia. Assim inicia o documento originário:

²⁵⁷ “O ser humano é um metavivo que, a partir de suas aptidões organizadoras e cognitivas cria novas formas de vida, psíquicas, espirituais e sociais: a “vida” do espírito não é uma metáfora, nem a vida dos mitos e das ideias; tampouco, como veremos, a vida das nossas sociedades”. MORIN, Edgar. Método 5: a humanidade da humanidade. Tradução Juremir Machado da Silva. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002. p. 30.

²⁵⁸ BROWN, Michael; COTÉ JR., Owen; LYNN-JONES, Sean; MILLER, Steven (Eds.). *New global dangers: Changing dimensions of international security*. London: The MIT Press, 2004. p. 141-214.

²⁵⁹ “Superantígeno – vilão altamente tóxico, encontrado em certos filamentos de estreptococos e estafilococos, por exemplo. Embora o sistema imunológico do organismo possa liberar antígenos sem danificar tecido sadio, os superantígenos estimulam a reação anormalmente forte por parte do sistema imunológico. Podem literalmente precipitá-lo em um frenesi fatal; é por isso que foram desenvolvidos para ser usados como armas biológicas, e as pesquisas de vacinas para combatê-los está avançando com excepcional urgência” HANFT, Adam; POPCORC, Faith. *O dicionário do futuro*. Tradução Maurette Brandt. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 94.

A crise também destruiu parte do tecido produtivo, além de afetar cadeias de abastecimento cruciais. As perturbações no setor da produção e a diminuição da procura num dado Estado-Membro terão um impacto significativo noutros. Se o problema não for resolvido, poderão conduzir a falências e à perda de postos de trabalho, acabando por prejudicar a competitividade e o ritmo da recuperação noutros Estados-Membros. Dada a escala e a natureza deste desafio, a resposta só pode ser europeia.²⁶⁰

Para tanto, o Programa já estabelece em seu primeiro texto que proporá um Mecanismo de Investimento estratégico para o retorno da liderança industrial europeia, por meio do fomento de diversos ecossistemas econômicos fundamentais.

A Comissão propõe um novo **Mecanismo de Investimento Estratégico** para apoiar os investimentos transfronteiras e contribuir para o reforço e a criação de cadeias de valor estratégicas europeias. Este mecanismo incentivará a liderança industrial e empresarial europeia num conjunto de ecossistemas fundamentais, nomeadamente os associados à dupla transição, ecológica e digital. Tal reforçará o mercado único, apoiará a nova estratégia industrial da UE4 e contribuirá para uma economia mais circular²⁶¹.

No mesmo documento, há a propositura também de uma autonomia estratégica de modo que a Europa reduza sua dependência para o restante do mundo, sobretudo em ativos fundamentais²⁶². Continua o documento, a pandemia revelou a interdependência econômica dos países europeus, assim, deverá haver a construção de um mercado único mais resiliente²⁶³.

A pandemia serviu para reafirmar a interdependência das nossas economias e a importância de um mercado único plenamente operacional. Os Estados-Membros partilharam os ganhos do mercado único durante quase trinta anos, sendo que, para alguns deles, o comércio intra-UE representa mais de 70 % das exportações. Os nossos ecossistemas industriais estão cada vez mais integrados e interligados. Investigação, projetos de engenharia, fabrico, montagem e assistência técnica têm com frequência lugar em diferentes regiões europeias e permitem que as empresas sejam mais competitivas e se concentrem naquilo melhor sabem fazer. É exatamente disto que a Europa precisa para recuperar.²⁶⁴

²⁶⁰ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 15.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ *Ibid.*, p. 13.

²⁶⁴ *Ibid.*

O objetivo buscado é de que haja a diversificação das principais cadeias produtivas de abastecimento, criando menos dependência externa, gerando o fortalecimento da economia do bloco²⁶⁵. Chama a atenção, o Mecanismo estabelece que as reformas e investimento deverão promover a industrialização e “reindustrialização” dos mais variados ecossistemas industriais, num claro aceno à indústria europeia do século XXI²⁶⁶.

Nesse sentido, é evidente que o programa busca efetuar uma transição industrial:

Trata-se de uma oportunidade única para modernizar os modelos industriais tradicionais e investir em tecnologias ecológicas e inovadoras, bem como em infraestruturas mais sustentáveis e digitais, acelerando assim a transição para uma Europa mais sustentável, mais resiliente e mais inclusiva. Acresce ainda que, dado o consumo privado representar mais de metade do produto interno bruto da UE, promover modelos de consumo mais sustentáveis será um elemento-chave para possibilitar essa transformação²⁶⁷.

Medidas como o fortalecimento do setor produtivo²⁶⁸ e a busca por autonomia estratégica são elementos fundamentais para a recuperação e resiliência das economias²⁶⁹. E diante deste duro cenário, o programa, para fins de evitar a desintegração do bloco e as tensões causadas por tratamento desigual entre países-membros, oferece medidas a partir daí de forma contundente para manutenção da coesão econômica, social e territorial, prevista no art. 174 do TFUE²⁷⁰.

²⁶⁵ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 10 fev. 2021. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 9.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 13

²⁶⁷ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento. *A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021*, 17 set. 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 4.

²⁶⁸ Em cumprimento ao art. 173 do TFUE que trata da “indústria”. UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). *Tratado de Roma*: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

²⁶⁹ UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Reunião extraordinária do Conselho Europeu (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020)*, 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2020/08/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 2.

²⁷⁰ “A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão econômica, social e territorial. Em especial, a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas. Entre as regiões em causa, é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha” UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). *Tratado de Roma*: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em: 01 jan. 2022.

Reiterando, no primeiro documento, já havia a previsão orçamentária e política do projeto de coesão²⁷¹. Nas Conclusões do Parlamento há um endosso da coesão por meio da RUBRICA 2 – COESÃO, RESILIÊNCIA E VALORES, frente que recebera o maior aporte do programa²⁷². O Conselho sinaliza que a busca pela coesão se refere a um projeto orgânico que tem como finalidade cuidar das diversas regiões da Europa:

36. O principal objetivo da política de coesão é desenvolver e prosseguir ações no sentido de reforçar a coesão económica, social e territorial, contribuindo para reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas. Através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), da vertente de gestão partilhada do Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e do Fundo de Coesão (FC), visará os seguintes objetivos: Investimento no Emprego e no Crescimento nos Estados-Membros e regiões, a apoiar através de todos os Fundos; e Cooperação Territorial Europeia, a apoiar através do FEDER²⁷³.

Nesse sentido, percebe-se uma concepção da União Europeia autorreferencial que, ao se deparar com o grave problema econômico vivido, enfrenta seus dilemas antigos e busca preservar a unidade territorial, impedindo que novos países insatisfeitos deixem o “barco”. Isto porque deparada com a crise, a União Europeia não teve condições econômicas, financeiras e industriais adequadas de sustentar sua economia, carecendo inclusive de produtos de baixo valor agregado. Vulnerável ao mercado global, esteve à mercê dos balanços das ondas causados pela crise. A indústria, nesse sentido, aparece como figura central para o enfrentamento e superação da crise, despertando na Europa sentimentos de uma retomada industrial prometida, que ainda não havia sido cumprida para os novos tempos²⁷⁴. Uma nova indústria, por certo, conectada à revolução digital e a preservação ecológica, elementos fundamentais para um setor produtivo resiliente²⁷⁵. E isto se reinicia por meio da ação planificada e empreendedora europeia.²⁷⁶

²⁷¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. P. 22.

²⁷² UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. *Reunião extraordinária do Conselho Europeu (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020)*, 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2020/08/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 21.

²⁷³ *Ibid.*, p. 22.

²⁷⁴ AIGINGER, Karl; RODRIK, Dani. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Heidelberg, v.20, p. 189-207, 2020. p. 189-190.

²⁷⁵ OCDE. Secretaria-Geral da OCDE. *Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery after COVID-19*, 05 jun. 2020. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133639-s08q2ridhf&title=Building-back-better-_A-sustainable-resilient-recovery-after-Covid-19>. Acesso em: 01 jan. 2022. p.3-13.

²⁷⁶ CARVALHO, Laura. *Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020. p. 101-113.

Conceitualmente, a resiliência é um vocabulário bastante utilizado para se referir à superação de crises atuais, sinais dos novos tempos²⁷⁷. Significa a capacidade do sistema – seja ele qual for - de lidar com graves momentos, como este, com aptidão de resistência, ao mesmo tempo, manutenção de sua estrutura e rápida retomada. E isto não foi identificado em seu sistema econômico pela União Europeia.

A resiliência é ao longo dos últimos tempos referida em quase todas as áreas de estudo, seja a administração empresarial, a proteção civil, a psicologia, a gestão, a biologia, embora com definições que diferem dependendo da área de atuação. São, assim, diversos os autores que interpretam de diferentes formas, ou complementares o conceito, trazendo aqui alguns dos que considero mais relevantes para o assunto a tratar.

Walker et al. (2004) assume a resiliência como a capacidade de um sistema absorver perturbações e se reorganizar, enquanto se encontra perante choques externos, sendo capaz de manter o essencial das suas funções, a sua estrutura e identidade. Neste sentido, a resiliência não é só a capacidade de suportar perturbações e recuperar, mas também a possibilidade de planear e gerir a mudança. Para os autores, a resiliência inclui quatro prioridades chave: a latitude - o máximo que o sistema pode mudar antes de perder a sua capacidade de recuperação; a resistência - a facilidade ou dificuldade em fazer mudar o sistema; a precariedade - a proximidade do sistema atual ao limite que torna a recuperação difícil ou impossível; e a panarchy - dada a interação entre várias escalas, a resiliência do sistema está dependente da influência dos Estados e das dinâmicas das outras escalas, acima e abaixo, podendo estas desencadear mudanças.²⁷⁸

A metáfora das asas de um avião é cabível aqui. Na construção de suas asas, os engenheiros aeronáuticos costumam produzir asas que se encaixem ao corpo do avião permitindo flexibilidade no momento do voo, evitando assim que elas se despedacem a depender da pressão violenta de tempestades e do vento. É assim o conceito da resiliência, criar uma União Europeia que seja mais flexível às crises, de modo que ela não se despedace em momentos como este. O que é rígido costuma não aguentar fortes impactos, eis a moral da história.

Assim, há que se verificar a relevância do conceito de resiliência como o coração propulsor de uma União Europeia que busca se proteger das rachaduras que aparecem em momentos de crise. Diferente de um avião que pode ser milhares de vezes

²⁷⁷ SANTOS, Fernando Teigão dos. Resiliência estratégica para um desenvolvimento regional sustentável. *Revista portuguesa de estudos regionais*, Coimbra, n. 20, [S.v.], p. 29-40, jan.-abr. 2009. p. 31.

²⁷⁸ PEREIRA, Maria João Meireles. *O impacto do Plano de Recuperação Económica Europeia: “Next Generation EU”* ao nível das políticas da Região de Coimbra. 2021. Relatório de estágio em Mestrado (Mestrado em Economia Industrial) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2021.

testado até que entre numa aventura verdadeira, a União Europeia não permite testes. Assim, a resiliência aparece como vital para sua manutenção.

Embutido na resiliência, há uma defesa das condições favoráveis para a continuidade do bloco. Veja, a conjuntura externa conforme já sinalizado não era favorável. A China anda a passos largos rumo a um capitalismo selvagem, os EUA tentam se reinventar. E a Europa tentando não ficar para trás operar a mesma façanha. É notório portanto no programa que além de enfrentar a crise, a União Europeia tenta encarar o século XXI, ou seja, aproveita o programa para já fazer aquilo que em algum momento teria que fazer. E faz de forma corajosa.

Com isto se protege o amálgama criado entre os Estados para que esta relação possa ser mantida perenemente. Entende-se que se busca por uma EU que tenha maior estabilidade interna do ponto de vista econômico e político, diminuindo as desigualdades existentes entre os Estados e permitindo a continuidade da união entre eles por meio da evidente vantagem na multilateralização existencial dos países. A instabilidade interna gera enormes tensões territoriais que - num médio e longo prazo – vão criando rachaduras mais profundas, culminando na possibilidade de novos países deixarem o bloco.

Vale lembrar que a crise sanitária exacerbou de modo substancial a desigualdade que existia entre os países da União Europeia, aumentando o poder dos países mais ricos e criando um elo cada vez maior destes com os países mais pobres e vulneráveis do bloco. Nesse sentido, a resiliência é uma tentativa de manter o bloco em unidade. Mais uma razão para o fortalecimento da coesão ser incentivada dentro do organismo. Evitando o colapso maior, a União Europeia, preocupa-se em enfrentar a crise de forma a manter a coesão econômica, territorial e social.

(iv) Necessidade de um multilateralismo forte

Em abril de 2020, ainda no início da pandemia, um grupo de filósofos indicaram que esta seria a hora adequada para a redação de uma Constituição Global, sob a égide de que “crises globais exigem soluções globais”²⁷⁹. A despeito de não considerar a União Europeia dessa forma, é fato que o Programa reforça a importância do multilateralismo para a resolução de problemas regionais e mundiais. Em a “Hora da

²⁷⁹ EL PAÍS. *Crises globais exigem soluções globais: é hora de criar uma Constituição Global?*. Abr. 2020. Disponível em: < <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-04-04/crises-globais-exigem-solucoes-globais-e-hora-de-criar-uma-constituicao-mundial.html> />. Acesso em: 02 jan. 2022.

Europa”, há a defesa de um multilateralismo revigorado, em que a Europa assume um papel de vanguarda. Pelo caráter interdependente dos estados e de prioridades em comum, continua o documento a dizer que há que se desenvolver um plano de recuperação da União Europeia. O intuito é revigorar o multilateralismo, o jeito mais recomendável para corrigir a crise da ordem mundial que ameaça, inclusive, a dissolução da União Europeia:

Reforçaremos a nossa autonomia estratégica, preservando simultaneamente os benefícios de uma economia aberta. Apoiaremos os nossos parceiros nos quatro cantos do mundo e conduziremos o multilateralismo renovado e revigorado de que o nosso planeta precisa.

(...)

7. UMA EUROPA MAIS FORTE NO MUNDO

A pandemia e a crise económica redefinirão as formas de interação entre potências mundiais e parceiros. A ameaça de erosão e de fragmentação potencial da ordem mundial aumentou de forma acentuada. Ao mesmo tempo, um vírus que não conhece fronteiras lança um desafio comum e cria um caso de força maior e de urgência no sentido de **um multilateralismo reforçado e de uma ordem internacional assente em regras**. Mais do que nunca, os desafios que se colocam ao nível mundial obrigam à cooperação internacional e à adoção de soluções comuns.

(...)

A UE tem de reforçar o seu papel na ordem mundial, enquanto garante da segurança e pilar de estabilidade, em cooperação com os seus parceiros. Para o efeito, continuará a defender o multilateralismo e a promover mais eficazmente os seus interesses económicos e estratégicos. Além disso, terá também de reforçar a sua autonomia tecnológica e a cooperação no desenvolvimento de capacidades de defesa²⁸⁰

A ideia de “necessidade” passa a permear o presente programa, reconhece-se a partir daí que a situação excepcional exige a intervenção necessária da União Europeia, única capaz de superar a crise dos estados-membros:

Embora o vírus seja o mesmo para todos, o potencial de impacto e de recuperação parece variar bastante entre Estados-Membros. Os países e as regiões cujas economias dependem de serviços de contacto com clientes, das exportações ou de um elevado número de pequenas empresas serão muito mais afetados do que os outros. Ademais, embora todos os Estados-Membros tenham apoiado tanto quanto possível os seus trabalhadores e as suas empresas, nem todos podem fazê-lo na mesma medida. Daqui resulta o risco de uma recuperação desequilibrada, de condições de concorrência desiguais e de

²⁸⁰ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Económico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 2, 18-19.

disparidades crescentes, o que mostra claramente **a necessidade e o valor de uma resposta europeia**²⁸¹.

Como mencionado, a crise apontada trouxe a “necessidade da preservação” e desta “necessidade” não se imiscui, apenas se transforma para atendê-la, a soberania dos Estados mostra-se vulnerável diante dos problemas, a inovação do documento decorre daí, o multilateralismo em alguns casos não é um ornamento opcional aos estados, faz questão de reiterar a carta, às vezes, o multilateralismo é a única opção viável. Fortalece-se com isto as organizações internacionais e o direito internacional, pela descrença de que a globalização pode ocorrer sem a união e cooperação dos países.

Assim, nos marcos de uma governança europeia multilevel²⁸², entendendo que o fortalecimento regional não é extinção dos direitos nacionais, ao contrário, é muitas vezes a proteção desses interesses, conforme consagrado no direito internacional²⁸³, para além de um multilateralismo simples, a União Europeia por vezes sinaliza que poderá desempenhar sim o papel de um super-estado nação²⁸⁴ aos moldes mais idealistas daquilo que se propôs dizer de um governo para além das suas fronteiras²⁸⁵.

Nesse sentido a Europa se coloca como protagonista e norteadora de um mundo que necessita de um multilateralismo reforçado e de uma ordem internacional assentada em regras, tendo a democracia, o respeito aos direitos fundamentais e o Estado de Direito, alinhados às pautas minoritárias e à solidariedade, nos termos do Tratado de Lisboa, como base. O próprio sistema capitalista, depende, inclusive, destes direitos fundamentais – para além do norte de valores -, se desenvolver, dada sua característica pacífica e movida pela força do mercado²⁸⁶.

Nesse sentido, o objetivo com esta medida é reforçar a **competitividade** europeia, sua **resiliência** e sua posição no mundo, como sendo esta uma organização

²⁸¹ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 2.

²⁸² CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez- Solórzano. *European Union Politics*. 15. ed. New York: Oxford, 2016. p. 98-99.

²⁸³ DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. *Constituição e tratados internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 5.

²⁸⁴ CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. 8. ed. Tradução: Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2013. p. 311.

²⁸⁵ CASSESE, Sabino. *A world government?* Sevilla: Global Law Press Editorial Derecho Global, 2018. p. 57 -180.

²⁸⁶ DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The European Union and Human Rights after the Treaty o Lisbon. *Human Rights Law Review*, Oxford, v.11:4, p. 645-682, 2011.

sustentável e equitativa, preocupada com a transição ecológica e digital, transparente e atenta à **responsabilidade democrática**:

A crise pôs ainda em evidência as ameaças à nossa democracia. Trouxe consigo uma nova «infodemia» por parte daqueles que pretendem manipular a opinião pública e difundir mensagens perigosas, material de propaganda e narrativas de ódio. A Comissão debruçar-se-á sobre os desafios mais imediatos colocados pela desinformação sobre a pandemia e recorrerá também ao Plano de Ação para a Democracia Europeia para retirar ensinamentos e reforçar a resiliência para o futuro, defendendo simultaneamente a liberdade de expressão e apoiando os meios de comunicação²⁸⁷.

Neste trecho é notório os valores que nortearão a Europa nessa recuperação, uma forte defesa dos valores democráticos e dos direitos humanos, guiados por um incisivo e redentor sentimento de que os problemas – por serem globais – demandam soluções globais, por afetarem toda a Europa, demandam uma resposta europeia.

3.3 Reinvenção da União Europeia ou a catalização de tendências do direito internacional?

O trabalho até o momento teve uma preocupação deveras importante em descrever o programa e a partir daí tecer algumas reflexões a respeito, não havendo uma saturação do debate, apenas algumas ponderações que merecerão em algum momento trabalhos mais detidos pelos pesquisadores afins. Pelo visto até aqui, do programa se extrai a afirmação do direito internacional e do aperfeiçoamento de um tipo de ordem internacional plausível e desejável, norteados por valores aceitos por esta comunidade. Por meio deste plano, a União Europeia engaja-se ainda mais dos valores defendidos historicamente e da manutenção do bloco. O curioso é que o programa possui uma dupla face, concomitantemente, evolutiva e disruptiva: seria o presente Programa uma reinvenção do bloco ou apenas uma aceleração da tendência de evolução do direito internacional?

Para Pedro DALLARI, a ordem jurídica global vive uma progressiva conformação e atualização, oriunda do processo histórico transformador que modifica a sociedade. O Direito Internacional, neste aspecto, é evolutivo e decorre de uma longa

²⁸⁷ UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em: <<https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022. p. 2.

tradição abrangente. Nem sempre será o progresso linear, por esta razão, há a afirmação do direito internacional:

It should be noted that this evolutionary movement toward the setting up of a comprehensive legal order obviously has not been given linearly. This is a consistent trend that has been extracted from a scenario that includes, in the field of international relations and even internally at the States, political events that sometimes support it and sometimes repudiate it, but in the long term of history, preserve it and highlight it. This pattern of evolution is not therefore a rail that guides and subordinates the ongoing changes, but actually a description that reflects a general tendency.²⁸⁸

Na mesma direção, HILDEBRANDO:

Os instrumentos jurídicos, tanto nacionais como internacionais, porquanto encerram valores, são produto do seu tempo. E se interpretam e se aplicam no tempo. Encontram-se, pois, em constante evolução. E como resposta, se propõe a humanização do direito internacional²⁸⁹.

Assim, há uma perene e histórica afirmação dos direitos na ordem internacional e que com o agir do processo histórico, vão se consolidando de modo que apontam para uma tendência. Ocorre que em situações de crise ou grande transformação global, há uma aceleração do processo que estava em curso.

Crises econômicas, sociais, ambientais, sanitárias, como a da pandemia da Covid-19, deram ensejo à aceleração desse movimento. E é certo que tais crises, mesmo consideradas tópicas, por estarem associadas a causas bastante específicas, geram efeitos que transcendem essas particularidades e terminam repercutindo em outras dimensões – de natureza sanitária, a crise da Covid-19 tem gerado impacto de grande magnitude na economia internacional, entre outras áreas. Isso faz com que o efeito das crises globais tópicas sobre o direito internacional público acabe por afetar diversas de suas especialidades²⁹⁰.

²⁸⁸ “Deve-se notar que esse movimento evolutivo caminha em direção a uma ordem jurídica abrangente, obviamente, que não é linear. Esta é uma tendência firme que foi notada em um cenário que inclui, no campo das relações internacionais e até nos Estados, acontecimentos políticos que ora apóiam e ora o repudiam, mas no longo prazo, tende a preservá-lo e realçá-lo. Este padrão de evolução não é, portanto, um caminho que orienta e subordina as mudanças em curso, mas na verdade uma descrição que reflete uma tendência geral.” (tradução nossa) DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. The integration of the law in a politically fragmented world. In: VASCONCELOS, Álvaro (Org.). *Brasil nas ondas do mundo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017. p. 48-49

²⁸⁹ ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 117.

²⁹⁰ DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. A afirmação do direito internacional público em contextos de crise global. *Revista Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 115, p. 247-271, jan./dez. 2020. p. 260.

Nesse sentido, a pandemia causada pelo coronavírus é espaço em que o direito internacional se aperfeiçoa para satisfazer à demanda social de respostas institucionais e jurídicas que deem conta do problema:

De todo modo, fica evidenciado, também no contexto da crise global da pandemia da Covid-19, cenário que exhibe a presença marcante e renovada de mecanismos de direito internacional público, que, por sua vez, se converte em plataforma hábil para viabilização de respostas por parte da sociedade mundial²⁹¹.

De fato, analisando o Programa, a crise do coronavírus acelerou como se fosse um catalizador as inovações que já seriam trazidas e que eram da vontade da União Europeia para o enfrentamento do século XXI. Não há nesse sentido como ignorar uma robustez institucional anterior, de onde emerge o programa. Quase em sua totalidade, as pautas já circulavam corriqueiramente pelos corredores em Bruxelas. Assim, o que **a crise sanitária fez – em alguma medida - foi acelerar o processo de evolução do organismo, forçando-o a reafirmar de forma contundente os projetos estratégicos que estavam em curso**, protegendo a integridade estrutural do bloco decorrente da necessidade de preservação de funcionamento econômico e coesão territorial, propondo um sistema capaz de lidar com as crises que virão neste século, única forma possível – e razoável – de se pretender a continuidade do bloco no longo prazo.

²⁹¹ DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. A afirmação do direito internacional público em contextos de crise global. *Revista Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 115, p. 247-271, jan./dez. 2020. p. 265.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das evidentes descrições e análises neste trabalho, alguns pontos saltam aos olhos e merecem ser rememorados a título de conclusão. Não é possível prever o quanto o século XXI reserva à humanidade novos desafios, seguindo a sociologia do risco, é possível, no entanto, dizer que este século será um ambiente propício para novos riscos que originarão crises e que demandarão, por sua vez, respostas institucionais dos Estados, órgãos e mecanismos internacionais existentes. A globalização, nesse sentido, é um veículo para os riscos e à medida que estes aumentam, também há que se aumentar a capacidade dos Estados e das instituições de prevê-los e corrigi-los, pois é fato que os riscos são perigosos até ao mais sóbrio e firme ser vivo ou instituto.

Quanto ao *Next Generation EU*, a despeito de sua capacidade de realizabilidade (já discutidos nesta monografia), é indiscutível que houve diversas evoluções e tendências institucionais e a criação de novas invenções jurídico-institucionais para dar conta deste novo momento, diferente de todos os outros; a pandemia decorrente do novo coronavírus, vale lembrar, das crises já ocorridas, é a mais distinta e complexa.

Primeiramente, a inovação do Programa *Next Generation EU* está na própria ambição totalizante de se desenvolver um megaprojeto de política pública de longo prazo por meio de bloco regional – garantidor e executivo - que aborda todas as preocupações europeias de curto e longo prazo, enfrentando desde a pandemia até as fraquezas estratégicas do organismo diante da nova conjuntura internacional. É algo grandioso, em termos comparativos, não é possível – nem hipoteticamente – imaginar o Mercosul ou qualquer outro organismo de integração fazendo algo parecido. Relembrando, pela primeira vez, um bloco regional é garantidor de um projeto, cujos valores empreendidos serão recuperados até 2058, ou seja, é a atribuição de uma responsabilidade de honrar tais obrigações que estarão atreladas às próximas gerações europeias. Desse grande aporte financeiro, parte significativa está sendo canalizada em setores estratégicos do bloco, ganhando uma sobrevida com a possibilidade de se aperfeiçoarem nos próximos anos.

A inovação continua. A União Europeia entende o “risco” e a “crise” enquanto variáveis presentes no mundo contemporâneo, o que exige, por consequência, diversas novas medidas a serem tomadas para evitar que tais variáveis impliquem no

colapso do organismo regional. Ora, ao reconhecer a instabilidade do mundo contemporâneo, a Europa tenta enfrentar de forma mais robusta futuras novas tensões, exigindo, a partir daí, uma nova estrutura institucional e econômica europeia sendo a palavra “resiliência” norteadora dos novos tempos. Há o reconhecimento, portanto, de que só é possível a manutenção de um organismo que desenvolver uma resiliência capaz de enfrentar os impactos futuros. O que não for resiliente, tem o risco de ir à bancarrota.

Para além de uma visão simplista, a compreensão da União Europeia de que, metaforicamente, deve ser construída de um material resiliente para evitar rachaduras, quais sejam, a crise de coesão social e territorial é uma tendência que poderá ser seguida pelos outros blocos regionais.

Ora, em prol da unidade do bloco, há que se reconhecer que a União Europeia rompe de vez com conceito de soberania a todo custo, apontando para uma tendência do direito internacional, de que a autonomia dos Estados deve estar subordinada às tradições dos direitos humanos e fundamentais e que deve estar sujeita - em caso de necessidade comprovada - à atuação e à interferência por parte de organismos multilaterais, os únicos capazes de enfrentar plenamente questões que fogem das fronteiras estatais e atingem dimensões regionais e globais.

Sensível aos novos tempos, a União Europeia inova ademais ao trazer o reconhecimento de que a crise sanitária pandêmica exigiu um aperfeiçoamento do multilateralismo em prol do princípio do direito à vida e preservação de seus cidadãos, rompendo com o conceito de segurança internacional clássico, vinculando novas variáveis ao debate sobre segurança social. Tal constatação é relevante visto que a pandemia abre a caixa de pandora dos riscos mundiais, nesse sentido, cuida-se para enfrentar com emergência todos os possíveis e previstos riscos científicos estimados para o século que atentarão contra a vida dos indivíduos, como é o caso dos riscos relacionado ao meio ambiente e à questão climática, oriundos de uma demanda maior da relação do ser humano com o planeta.

Por fim, a União Europeia reconhece existir uma obsolescência de sua indústria. Isto é uma descoberta interessante. Veja. O bloco teve enormes dificuldades de lidar com a crise dada sua dependência industrial, desde materiais simples a produtos sofisticados, o que fez dela ainda mais vulnerável à instabilidade mundial. Estando seu setor produtivo obsoleto, o Programa mostra-se como uma retomada baseada em pilares de uma nova indústria, não mais aquela “fordista” baseada em pressupostos

desconectados do meio ambiente, a indústria que a Europa quer construir será pautada pela sustentabilidade e tecnologia digital, um claro aceno, portanto, aos novos tempos.

Todavia, a despeito das inovações, tendências e descobertas presentes nos documentos, o mais importante sem dúvida é o fato de que o *Programa Next Generation EU* é a reafirmação dos pilares europeus e dos objetivos estratégicos consolidados no decorrer das décadas e realizadas por meio de regulamentos e diplomas europeus.

Conforme restou comprovado, já existia, programas paralelos de fomento a uma economia sustentável e respeito ao meio ambiente, de desenvolvimento de uma nova indústria atenta à revolução digital, ao mesmo tempo que existia a reafirmação dos Tratados de Direitos Humanos em todas as suas cartas, havendo forte evolução nas últimas décadas por meio do Tratado de Lisboa. Da mesma forma, já havia diplomas antigos que se preocupavam com a coesão social e territorial da União Europeia sobretudo após a saída do Reino Unido que poderia em tese gerar uma onda de saídas, que desintegrariam o bloco ou o enfraqueceriam, levando-o a uma crise sem precedentes.

Nesse sentido, mesmo não havendo diplomas e regulamentos que tratassem diretamente das temáticas, não há como ignorar que todos esses assuntos - sem exceção já faziam parte -, ao menos, do debate acadêmico e representavam tendências do direito internacional europeu.

Espera-se que tenha ficado evidente um movimento natural europeu que se direcionava ao atendimento de todas essas pautas por meio do amalgamento e da consolidação do direito internacional europeu, que, diferencia-se deste programa, somente, porque eram programas autônomos e setoriais. Nesse sentido, havia um movimento já nesta direção de evolução do direito internacional europeu. Reiterando o quanto exposto por Pedro DALLARI:

Por meio da consideração da evolução histórica de seu acervo normativo e de seus institutos, o direito internacional público apresenta elementos que podem contribuir para essa reflexão, sendo um dos mananciais a ser obrigatoriamente adotado na produção de análises que se pretendam mais abrangentes. **Isto porque, uma das decorrências das crises globais tem sido justamente a afirmação do direito internacional público como ambiente privilegiado para a fixação de paradigmas voltados a orientar a sociedade mundial na reconfiguração de seu funcionamento. Não se trata da identificação de uma relação causal com características uniformes que possam elevá-la à condição de lei inexorável das ciências sociais, já que, na sequência de cada crise global, as transformações do direito internacional não observam comandos regulares e uniformes. Mas, há, indiscutivelmente, um padrão no fato de que, em contextos de crise global, o direito internacional público se modifica e se afirma como**

fator relevante na reformulação das normas de convivência da sociedade mundial²⁹².

Nesses momentos, o direito internacional afirma-se, mesmo que de forma irregular e intermitente, em momentos de crise há a ascensão do direito internacional enquanto norteador das ações a serem tomadas sem o qual se mantém o desalinhamento entre a ordem e o caos causado pela crise. Fato é que as crises podem acelerar processos de evolução e desenvolvimento do direito internacional, que é o que realmente ocorreu.

²⁹² DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. A afirmação do direito internacional público em contextos de crise global. *Revista Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 115, p. 247-271, jan./dez. 2020. p. 248-249.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- AIGINGER, Karl; RODRIK, Dani. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Heidelberg, v.20, p. 189-207, 2020.
- AMARAL JR., Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed..São Paulo: Atlas, 2011.
- ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David. (Ed.). *Cosmopolitan Democracy: an agenda for a new world order*. Oxford, UK: Polity Press, 1995.
- AYALA, Patrick; COELHO, Mariana. Na dúvida em favor da natureza? Levar a sério a Constituição Ecológica na época do Antropoceno. *Revista Brasileira de políticas públicas*, Brasília, n. 3, v.10, p. 125-163, dez. 2020.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 23, 2010.
- BIRMAN, Joel. *O trauma na pandemia do coronavírus: suas dimensões políticas, sociais, econômicas, ecológicas, culturais, éticas e científicas*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.
- BLOKKER, Niels M.; SCHERMERS, Henry. *International Institutional Law*. 15. ed. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.
- BLUMANN, Claude; DUBOIS, Louis. *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*. 5. ed. Lexis Nexis: Paris, 2013.
- _____. *Droit matériel de l' Union européenne*. 7. ed. Myenne: LGD, 2015.
- BROWN, Michael; COTÉ JR., Owen; LYNN-JONES, Sean; MILLER, Steven (Eds.). *New global dangers: Changing dimensions of international security*. London: The MIT Press, 2004.
- BRUEGEL. *The non sense of Next Generation EU net balance calculations*. Jan. 2021. Disponível em:< <https://www.bruegel.org/2021/01/the-nonsense-of-next-generation-eu-net-balance-calculations/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.
- _____. *Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding?* Sep. 2020. Disponível em:< <https://www.bruegel.org/2020/09/will-recovery-funding/>>.

european-union-countries-be-able-to-absorb-and-spend-well-the-blocs-recovery-funding/>. Acesso em: 02 jan. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARVALHO, Laura. *Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020.

CASSESE, Sabino. *A world government?* Sevilla: Global Law Press Editorial Derecho Global, 2018.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. 8. ed. Tradução: Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez- Solórzano. *European Union Politics*. 15. ed. New York: Oxford, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

_____. *Viver em sociedade*. 2. ed. São Paulo: Editora Prospectiva, 2014.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. A afirmação do direito internacional público em contextos de crise global. *Revista Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 115, p. 247-271, jan./dez. 2020.

_____. *Constituição e tratados internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. The integration of the law in a politically fragmented world. In: VASCONCELOS, Álvaro (Org.). *Brasil nas ondas do mundo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

DAMROSCH, Lori F.; HENKIN, Louis; MURPHY, Sean D.; SMIT, Hans. *International law: Cases and materials*. 15. ed. New York: Thomson Reuters, 2001.

DAVIS, Gordon; PARKER, Clyde; STRAUB, Detmar. *Writing the doctoral dissertation: A systematic approach*. 3. ed. New York: Barron's, 2012.

DE PAULA, Juan Rodrigues. *Aquiles e seu calcanhar: um estudo sobre a força e a fraqueza do Estado no século XXI (Prognósticos e tendências do Estado Contemporâneo)*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020. 355 f.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Les forces imaginantes du droit: Le relatif et l'universel*. Paris: Seuil, 2004.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. The European Union and Human Rights after the Treaty o Lisbon. *Human Rights Law Review*, Oxford, v.11:4, p. 645-682, 2011.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 21. ed. Tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2007.

EL PAÍS. *Crises globais exigem soluções globais: é hora de criar uma Constituição Global?*. Abr. 2020. Disponível em:< <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-04-04/crisis-globais-exigem-solucoes-globais-e-hora-de-criar-uma-constituicao-mundial.html> />. Acesso em: 02 jan. 2022.

EURACTIV. *Investors 'concerned' about EU recovery fund rollout, warns ESM chief*. Feb. 2021. Disponível em:< <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/investors-concerned-about-eu-recovery-fund-rollout-warns-esm-chief/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

EUROZINE. *Critique of the Recovery Fund*. Feb. 2021. Disponível em:< <https://www.eurozine.com/critique-of-the-eu-recovery-fund/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

FARIA, José Eduardo. *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 2004.

FERGUSON, Niall; KENNEDY, Paul (Orgs.). *The age of terror: America and the world after september 11*. New York: Basic Books, 2001.

FERRIS, Nick. *European Covid Recovery so far failing to 'build back better'*. Energy Monitor. Mar. 2021. Disponível em:< <https://www.energymonitor.ai/policy/green-deals/european-covid-recovery-so-far-failing-to-build-back-better>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de estados*. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

HANFT, Adam; POPCORC, Faith. *O dicionário do futuro*. Tradução Maurette Brandt. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. Tradução Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

_____. *Homo Deus: Uma breve história do amanhã*. 21. reimpr. Tradução Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

_____. *Notas sobre a pandemia: e breves lições para o mundo pós-coronavírus*. Tradução Odorico Leal. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

HARTLEY, TC. *The foundations of European Union Law: An introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*. 17 ed. New York: Oxford University Press, 2010.

HELD, David. *Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance*. California: Stanford University Press, 1995.

HOBBSBAWM, Eric John Ernest. *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. Tradução Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

HURRELL, Andrew. *On global order*. New York: Oxford University Press, 2009.

INNERARITY, Daniel. *Política para perplexos: o fim das certezas*. Tradução Leonardo A.R.T. dos Santos. Petrópolis: Editora Vozes, 2021.

_____. *Uma teoria de la democracia compleja: Gobernar em el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutemberg, 2020.

KENNEDY, Paul.. *The parliament of man*. New York: First Vintage Books Edition, 2006.

LA PORTE, Caroline; JENSEN, Mads Dagnis. The Next Generation EU: NA Analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Wiley*, Frederiksberg, [S.v.], p. 388-402, jan. 2021. Disponível em:< <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/spol.12709/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

LLONCH, Pau. *Los nuevos fondos europeos. ¿Maná o veneno?*. El Salto. Ene. 2021. Disponível em:< <https://www.elsaltodiario.com/analisis/nuevos-fondos-europeos-next-generation-capitalismo-verde>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Estado mínimo, pós-modernidade e desglobalização*. Consultor Jurídico. Abr. 2017. Disponível em:< <https://www.conjur.com.br/2017-abr-04/lewandowski-estado-minimo-pos-modernidade-desglobalizacao>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

_____. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita*. Tradução Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

_____. *É hora de mudarmos de via: as lições do coronavírus*. Tradução Ivone C. Benedetti. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

_____. *Método 5: a humanidade da humanidade*. Tradução Juremir Machado da Silva. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002.

MOYN, Samuel. *The last utopia: human rights in history*. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010.

NYE, Joseph Samuel Jr. *O futuro do poder*. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

OCDE. Secretaria-Geral da OCDE. *Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery after COVID-19*, 05 jun. 2020. Disponível em: < https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133639-s08q2ridhf&title=Building-back-better-_A-sustainable-resilient-recovery-after-Covid-19 >. Acesso em: 01 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Carta de São Francisco*, 26 jun. 1945. Disponível em: < <https://iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2016/08/CARTA-DA-ONU.pdf> >. Acesso em: 01 jan. 2022.

PEREIRA, Maria João Meireles. *O impacto do Plano de Recuperação Económica Europeia: “Next Generation EU” ao nível das políticas da Região de Coimbra*. 2021. Relatório de estágio em Mestrado (Mestrado em Economia Industrial) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2021.

PORTUGAL. Ministério do Planeamento. *Plano de Recuperação e Resiliência*, out. 2020. Disponível em: < <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf> >. Acesso em: 01 jan. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*. São Paulo: Boitempo, 2021.

SANTOS, Fernando Teigão dos. Resiliência estratégica para um desenvolvimento regional sustentável. *Revista portuguesa de estudos regionais*, Coimbra, n. 20, [S.v.], p. 29-40, jan.-abr. 2009.

SAPIABLOG. *Next Generation EU*: un instrumento realmente inovador?. Ago. 2021. Disponível em:< <https://blogs.deusto.es/SAPIA/nextgenerationeu/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez, 2010.

SHIPMAN, Tim. *All out war*: The full story of Brexit. London: William Collins, 2017.

STIGLITZ, Joseph. *The EURO: How a common currency threatens the future of Europe*. New York: W.W. Norton & Company, 2016.

SWALES, John Martin. *Genre analysis*: english in academic and research settings. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Teoria pluriversalista do direito internacional*. São Paulo: Editora WF Martins Fontes, 2011.

TEUBNER, Gunther; FISCHER-LESCANO, Andreas. *Regime -Kollisionen*: Zue fragmentierung des globalen rechts. Frankfurt: Suhrkamp, 2006.

THE EUROPEAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL LAW & INTERNATIONAL RELATIONS. *Next Generation EU*: Will it make such a difference?. Disponível em:< <https://www.eiir.eu/international-relations/europe/next-generation-eu-will-it-make-such-a-difference/>>. Acesso em: 02 jan. 2022.

TUYÁ, Jordi Solé. *Una mirada crítica al programa 'Next Generation EU': ¿Son ayudas a la recuperación?*. ABC Cataluña. Jun. 2021. Disponível em:< https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-jordi-sole-tuya-mirada-critica-programa-next-generation-ayudas-recuperacion-202106211108_noticia.html?ref=https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-jordi-sole-tuya-mirada-critica-programa-next-generation-ayudas-recuperacion-202106211108_noticia.html>. Acesso em: 02 jan. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Banco Central Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento. *A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021*, 17 set. 2020. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. “*A hora da Europa: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*”, 27 mai. 2020. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão relativa às orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de “não prejudicar significativamente” ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 18 fev. 2021. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Comissão Europeia. *Ficha Informativa Orçamento da EU sustenta o Plano de Recuperação da Europa*, 27 mai. 2020. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Comissão Europeia. *Ficha Informativa O Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 10 fev. 2021. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Comissão Europeia. *Ficha Informativa Principais instrumentos de apoio ao Plano de Recuperação da UE*, 27 mai. 2020. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Comissão Europeia. *Ficha Informativa Próximo Orçamento de Longo Prazo da UE*, 27 mai. 2020. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Conselho Europeu. *Decisão (EU, Euratom) relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e revoga a Decisão 2014/335/EU, Euratom*, 14 dez. 2020. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053&from=EN>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Conselho Europeu. *Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/EU, Euratom*, 24 set. 2020. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Conselho Europeu. *Regulamento que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise de COVID-19*, 14

dez. 2020. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094&from=EN> >. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Conselho Europeu. *Reunião extraordinária do Conselho Europeu (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020)*, 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2020/08/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Jornal Oficial da União Europeia (25 de março de 1957). *Tratado de Roma*: que institui o Tratado de Funcionamento da União Europeia. 25 mar. 1957. Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF >. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Jornal Oficial da União Europeia (07 de fevereiro de 1992). *Tratado de Maastricht*: que institui o Tratado da União Europeia. 07 fev. 1992. Disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF >. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Jornal Oficial da União Europeia (17 de dezembro de 2007). *Tratado de Lisboa*: que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia. 17 dez. 2007. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Jornal Oficial da União Europeia. *Acordo institucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios*, 16 dez. 2020. Disponível em: < [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020Q1222(01)&from=EN) >. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Jornal Oficial da União Europeia. *Declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre o reforço de programas específicos e a adaptação dos atos de base*, 22 dez. 2020. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:444I:FULL&from=EN> >. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Jornal Oficial da União Europeia. *Regulamento (EU, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União*, 16 dez. 2020. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PT> >. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Jornal Oficial da União Europeia. *Regulamento (EU, Euratom) 2020/2093 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027*, 17 dez. 2020. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=EN>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Jornal Oficial da União Europeia. *Regulamento (EU) 2020/2221 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 no que respeita aos recursos adicionais e às disposições de execução a fim de prestar assistência à promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e respetivas consequências sociais e à preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia (REACT-EU)*, 23 dez. 2020. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2221&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Jornal Oficial da União Europeia. *Regulamento (EU) 2021/240 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um instrumento de assistência técnica*, 10 fev. 2021. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/paragraph/documents/10642/18022021jouel57.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência*, 10 fev. 2021. Disponível em:< <https://eurocid.mne.gov.pt/proxima-geracao-ue#toc-documentos-legisla-o>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (EU) 2015/2017*, 24 mar. 2021. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0523&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

_____. Parlamento e Conselho Europeu. *Regulamento (EU) do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de um regime para a promoção do investimento sustentável e que altera o Regulamento (EU) 2019/2088*, 18 jun. 2020. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=PT>>. Acesso em: 01 jan. 2022.

ANEXO

Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027



**MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027 AND NEXT GENERATION EU
(COMMITMENTS, in 2018 prices)**

| | MFF 2021-2027 | Next Generation EU | TOTAL |
|---|--------------------------|-----------------------------------|------------------|
| 1. Single Market, Innovation and Digital | 132.781 | 10.600 | 143.381 |
| 1. Research and Innovation | 83.159 | 5.000 | 88.159 |
| Horizon Europe | 76.400 | 5.000 | 81.400 |
| <i>Of which reallocation from the margin</i> | <i>500</i> | | <i>500</i> |
| Euratom Research and Training Programme | 1.757 | - | 1.757 |
| International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER) | 5.000 | - | 5.000 |
| Other | 2 | - | 2 |
| 2. European Strategic Investments | 29.367 | 5.600 | 34.967 |
| InvestEU Fund | 2.800 | 5.600 | 8.400 |
| Connecting Europe Facility - Transport | 11.384 | - | 11.384 |
| Connecting Europe Facility - Energy | 5.180 | - | 5.180 |
| Connecting Europe Facility - Digital | 1.832 | - | 1.832 |
| Digital Europe Programme | 6.761 | - | 6.761 |
| Other | 146 | - | 146 |
| Decentralised agencies | 1.263 | - | 1.263 |
| 3. Single Market | 5.860 | - | 5.860 |
| Single Market Programme (incl. COSME) | 3.735 | - | 3.735 |
| EU Anti-Fraud Programme | 161 | - | 161 |
| Cooperation in the field of taxation (FISCALIS) | 239 | - | 239 |
| Cooperation in the field of customs (CUSTOMS) | 843 | - | 843 |
| Other | 72 | - | 72 |
| Decentralised agencies | 811 | - | 811 |
| 4. Space | 13.443 | - | 13.443 |
| European Space Programme | 13.202 | - | 13.202 |
| Decentralised agencies | 241 | - | 241 |
| Margin | 952 | - | 952 |
| <i>Of which reallocation to programmes</i> | <i>500</i> | | <i>500</i> |
| 2. Cohesion, Resilience and Values | 377.768 | 721.900 | 1.099.668 |
| 5. Regional Development and Cohesion | 243.087 | 47.500 | 290.587 |
| European Regional Development Fund | 200.360 | - | 200.360 |
| Cohesion Fund | 42.556 | - | 42.556 |
| <i>Of which contribution to the CEF - Transport</i> | <i>10.000</i> | <i>-</i> | <i>10.000</i> |
| REACT EU | | 47.500 | 47.500 |
| Support to the Turkish-Cypriot Community | 171 | - | 171 |
| 6. Recovery and Resilience | 18.595 | 674.400 | 692.995 |
| Recovery and Resilience Facility | - | 672.500 | 672.500 |
| <i>Of which grants</i> | <i>-</i> | <i>312.500</i> | <i>312.500</i> |
| <i>Of which loans</i> | <i>-</i> | <i>360.000</i> | <i>360.000</i> |
| Technical Support Instrument | 767 | - | 767 |

| MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027 AND NEXT GENERATION EU (COMMITMENTS, in 2018 prices) | | | |
|---|--------------------------|-----------------------------------|----------------|
| | MFF 2021-2027 | Next Generation EU | TOTAL |
| Protection of the Euro Against Counterfeiting | 5 | - | 5 |
| Financing and repayment - Next Generation EU | 12.914 | - | 12.914 |
| Union Civil Protection Mechanism (rescEU) | 1.106 | 1.900 | 3.006 |
| EU4Health | 2.170 | - | 2.170 |
| <i>Of which reallocation from the margin</i> | <i>500</i> | | <i>500</i> |
| Decentralised agencies | 1.558 | - | |
| Other | 75 | - | 75 |
| 7. Investing in People, Social Cohesion and Values | 115.825 | - | 115.825 |
| European Social Fund+ | 87.995 | - | 87.995 |
| <i>Of which employment and social innovation</i> | <i>676</i> | <i>-</i> | <i>676</i> |
| Erasmus+ | 21.708 | - | 21.708 |
| <i>Of which reallocation from the margin</i> | <i>500</i> | | <i>500</i> |
| European Solidarity Corps | 895 | - | 895 |
| Creative Europe | 1.642 | - | 1.642 |
| Justice, Rights and Values | 841 | - | 841 |
| Other | 1.196 | - | 1.196 |
| Decentralised agencies | 1.547 | - | 1.547 |
| Margin | 261 | - | 261 |
| <i>Of which reallocation to programmes</i> | <i>1.000</i> | | <i>1.000</i> |
| 3. Natural Resources and Environment | 356.374 | 17.500 | 373.874 |
| 8. Agriculture and Maritime Policy | 342.876 | 7.500 | 350.376 |
| European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) | 258.594 | - | 258.594 |
| European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) | 77.850 | 7.500 | 85.350 |
| European Maritime and Fisheries Fund | 5.430 | - | 5.430 |
| Other | 890 | - | 890 |
| Decentralised agencies | 112 | - | 112 |
| 9. Environment and Climate Action | 12.838 | 10.000 | 22.838 |
| Programme for Environment and Climate Action (LIFE) | 4.812 | - | 4.812 |
| Just Transition Fund | 7.500 | 10.000 | 17.500 |
| Other | 218 | - | 218 |
| Decentralised agencies | 308 | - | 308 |
| Margin | 660 | - | 660 |
| 4. Migration and Border Management | 22.671 | - | 22.671 |
| 10. Migration | 9.789 | - | 9.789 |
| Asylum and Migration Fund | 8.705 | - | 8.705 |
| Decentralised agencies | 1.084 | - | 1.084 |
| 11. Border Management | 12.680 | - | 12.680 |
| Integrated Border Management Fund | 5.505 | - | 5.505 |
| Decentralised agencies | 7.175 | - | 7.175 |
| <i>Of which reallocation from the margin</i> | <i>500</i> | | <i>500</i> |
| Margin | 202 | - | 202 |
| <i>Of which reallocation to programmes</i> | <i>500</i> | | <i>500</i> |

| MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027 AND NEXT GENERATION EU (COMMITMENTS, in 2018 prices) | | | |
|--|--------------------------|-----------------------------------|------------------|
| | MFF 2021-2027 | Next Generation EU | TOTAL |
| 5. Security and Defence | 13.185 | - | 13.185 |
| 12. Security | 4.070 | - | 4.070 |
| Internal Security Fund | 1.705 | - | 1.705 |
| Nuclear Decommissioning (Lithuania) | 490 | - | 490 |
| Nuclear safety and decommissioning (incl. for Bulgaria and Slovakia) | 555 | - | 555 |
| Decentralised agencies | 1.320 | - | 1.320 |
| 3. Defence | 8.514 | - | 8.514 |
| European Defence Fund | 7.014 | - | 7.014 |
| Military Mobility | 1.500 | - | 1.500 |
| Margin | 601 | | 601 |
| 6. Neighbourhood and the World | 98.419 | - | 98.419 |
| 14. External Action | 85.245 | - | 85.245 |
| Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument | 70.800 | - | 70.800 |
| Humanitarian Aid | 10.260 | - | 10.260 |
| <i>Of which reallocation from the margin</i> | <i>500</i> | | <i>500</i> |
| Common Foreign and Security Policy (CFSP) | 2.375 | - | 2.375 |
| Overseas Countries and Territories (including Greenland) | 444 | - | 444 |
| Other | 1.366 | - | 1.366 |
| Decentralised agencies | - | - | - |
| 15. Pre-accession assistance | 12.565 | - | 12.565 |
| Pre-Accession Assistance | 12.565 | - | 12.565 |
| Margin | 609 | | 609 |
| <i>Of which reallocation to programmes</i> | <i>500</i> | | <i>500</i> |
| 7. European Public Administration | 73.102 | - | 73.102 |
| European Schools and Pensions | 17.250 | - | 17.250 |
| Administrative expenditure of the institutions | 55.852 | - | 55.852 |
| TOTAL | 1.074.300 | 750.000 | 1.824.300 |
| Of which: | | | |
| Cohesion (ERDF, CF, ESF, REACT EU) | 330.235 | 47.500 | 377.735 |
| Common Agricultural Policy | 336.444 | 7.500 | 343.944 |
| <i>Current prices are calculated by applying annually a fixed deflator of 2% to the amounts in 2018 prices. Totals do not tally due to rounding.</i> | | | |

Note: An additional top-up of €12.5 billion over 2021–2027 is agreed with the European Parliament and allocated to: Horizon Europe, Erasmus+, EU4Health, Integrated Border Management Fund, Rights and Values, Creative Europe, InvestEU, NDICI. Top-ups will be mainly funded by revenue from competition fines and de-commitments.