

## **O FUNDO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA, NO CONTEXTO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO EUROPEU E AS SUAS PERSPETIVAS FUTURAS**

**FILIPE GUERRA**

[Filipe.guerra@ua.pt](mailto:Filipe.guerra@ua.pt)

Jurista. Mestrando no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro no curso de Administração e Gestão Pública (Portugal). Pós-Graduado em Direito do Trabalho pelo Instituto do Direito do Trabalho e das Empresas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e ainda Licenciado em Direito pela Universidade Lusíada do Porto.

### **Resumo**

O processo de integração europeu foi projetado ao longo da sua História com a sobreposição de sucessivas etapas de transferências de competências e poderes dos Estados-Membros para a União Europeia e as suas instituições. Simultaneamente, e com períodos de latência progressivamente mais curtos, diversos momentos de crises do processo de integração foram-se registando. Destes momentos de crise, a crise financeira que se iniciou em 2008 assumiu particular relevo, demonstrando dificuldades na obtenção de consensos e fragmentação de interesses no interior do processo de integração europeu.

Este artigo pretende fazer uma revisitação histórica sobre vários momentos de crise do processo de integração europeu, com especial atenção sobre as pretéritas crises das dívidas soberanas e da denominada Zona Euro. A partir dessa exposição, argumenta-se sobre a suscetibilidade de fragmentação de interesses no interior da União Europeia, quais as causas e consequências dessa fragmentação e como esta se reproduziu ao longo do ano de 2020 na construção do Fundo de Recuperação e Resiliência, lançado pela União Europeia em resposta à crise despoletada pela pandemia Covid-19. Adicionalmente apresenta-se um conjunto diverso de perspetivas sobre Fundo de Recuperação e Resiliência e a sua relevância no quadro de continuidade do processo de integração europeu.

Por fim, conclui-se que o processo de integração europeu é novamente marcado pelo reforço da sua agenda política e pelos recentes sinais de adaptação das instituições da União Europeia à gestão de constantes ciclos de crise, permitindo ao processo de integração prosseguir.

### **Palavras-chave**

União Europeia, Fundo de Recuperação e Resiliência, Integração, Crise, COVID-19

### **Como citar este artigo**

Guerra, Filipe (2021). O Fundo de Recuperação e Resiliência da União Europeia, no contexto do projeto de integração Europeu e as suas perspetivas futuras. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 12, Nº 2, Novembro 2021-Abril 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.2.10>

**Artigo recebido em 31 Março 2021 e aceite para publicação em 7 Setembro 2021**





## **O FUNDO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA, NO CONTEXTO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO EUROPEU E AS SUAS PERSPETIVAS FUTURAS**

**FILIPE GUERRA**

### **Introdução**

O processo de integração europeu é composto do ponto de vista geográfico por sucessivos alargamentos, a novos Estados-membros, incorporando assim uma crescente diversificação de realidades nacionais e de novas escalas sub-regionais com diferentes níveis de desenvolvimento.

Ao longo da sua História o processo de integração tem enfrentado diversos momentos de crise, expondo crescentes assimetrias e divergências de interesses, com destaque para o processo de *Brexit*, que levou ao abandono do Reino Unido da União Europeia (UE), um precedente nunca experimentado.

A crise sanitária gerada pela pandemia Covid-19, a partir do início de 2020, em poucas semanas atingiu todos os países da UE. Contudo, os impactos desta crise, não foram iguais em todos os Estados-membros, não só do ponto de vista sanitário, mas também quanto aos seus efeitos nas economias nacionais. Neste quadro, as condições económicas pré-pandemia dos Estados-membros e as suas resiliências às diversas tipologias de crises, constituíam-se como alguns elementos criadores de diferenças relevantes.

Perante o quadro político-jurídico da UE, ao qual os Estados-membros se entregaram livremente, e perante uma crise que, mesmo com escalas e dimensões diferentes, a todos atingiu, as instituições europeias iniciaram a construção de um plano económico para a rápida recuperação das economias nacionais. Contudo, desde cedo, nas diversas arenas negociais, se encontraram diversas divergências de fundo quanto à sua constituição, emergindo a repetição de desencontros já anteriormente expressos em crises anteriores, nomeadamente a partir de 2008.

Ao longo do ano de 2020, a UE transpareceu sinais de fragmentação, incluindo a constituição e solidificação política de blocos nacionais com interesses divergentes dentro das suas instituições. Não obstante a emergência sanitária e económica, apenas no final de 2020 a UE conseguiu um acordo final entre as suas instituições e os Estados-membros, através de uma negociação com solução conjunta entre o Fundo de Recuperação e Resiliência e o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.

Neste artigo apresenta-se inicialmente os aspetos fundadores das crises políticas e financeiras anteriores, quais as suas consequências económicas e políticas e como estas



se projetaram nas negociações do Fundo de Recuperação e Resiliência. De seguida, observam-se as principais divergências negociais e os momentos-chave, ao longo de 2020, quais as características e expectativas sobre o futuro do Fundo de Recuperação e Resiliência. E por fim, assinalam-se as alterações e diferenças políticas adotadas pela UE, na resolução das crises, quais os sinais de transformação que se permitem observar no presente e a sua relevância no contexto de continuidade do processo de integração europeu.

### **Enquadramento teórico: as lições da crise da Eurozona e a sua projecção em 2020**

A par dos sucessivos alargamentos a novos Estados-membros e do reforço das competências das suas instituições, o processo de integração europeu, em torno da UE, foi simultaneamente marcado por diversos momentos de divergência e tensão entre Estados-membros. Ao longo das décadas essas tensões foram frequentes, mas tem-se vindo a registar que períodos de latência entre crises são progressivamente menores. Desde 2008, assinalam-se quatro momentos de crise particularmente visíveis, nomeadamente a crise da Zona Euro, a crise migratória, o processo de *brexít*, e o denominado iliberalismo (Hooghe & Marks, 2019).

A crise em torno da pandemia Covid-19, ao longo de 2020, na UE, produziu consequências em vários níveis, destacando-se os seus impactos sanitários, económicos e sociais. A capacidade das instituições da UE resolverem o conjunto de problemas despoletados pela crise pandémica, seria um novo teste à resiliência das suas instituições, à sua capacidade de construir consensos e soluções comuns, no sentido da prossecução do processo de integração. Do ponto de vista económico, político e social, a denominada crise da Zona Euro, em 2008, tinha deixado relevantes sequelas e aberto desagradáveis precedentes políticos. Importaria agora reconhecer, se a UE conseguiria desenvolver uma resolução da crise económica diferente.

A crise da Zona Euro, em 2008 foi despoletada após os sucessivos colapsos de diversas instituições financeiras nos EUA, desde logo, pelo notório caso da *Lehman Brothers*. A partir destes colapsos, no outro lado do Atlântico, e da exposição a esta crise pelos bancos europeus, constituiu-se uma crise das dívidas soberanas, na medida em que alguns Estados-membros da UE não possuíam a liquidez necessária para salvar os seus sistemas bancários, necessitando assim de assistência externa (Glencross, 2014).

Perante este quadro, no designado mercado das dívidas soberanas, alguns Estados do Sul como a Grécia, Espanha, Portugal (e ainda a Irlanda), tornaram-se devedores, ao passo que os Estados do Centro, se tornaram credores, na medida em que permitiram a continuidade do financiamento dos Estados devedores, no mercado das dívidas soberanas (Grauwe, 2016). No entanto, os Estados credores impuseram como contrapartida para a sua assistência financeira, a imposição de medidas de austeridade domésticas nos Estados devedores, como garantia do ressarcimento dos valores emprestados. (Grauwe, 2016).

Neste processo, a Comissão Europeia não permaneceu equidistante, aceitando tornar-se agente de pressão política em defesa dos países credores, pressionando os países



devedores para a tomada de medidas de austeridade e das denominadas reformas estruturais (Grauwe, 2016). A solução encontrada e a sua construção política, com diferentes níveis institucionais, constituiu uma combinação de coordenação intergovernamental e hierarquia supranacional (Börzel, 2016).

Os impactos das medidas de austeridade, como o aumento de desemprego ou os cortes nos sistemas de pensões, nos países devedores, originaram uma forte contestação das suas opiniões públicas, o que produziu imediatos efeitos políticos, nomeadamente eleitorais, com a subida dos movimentos populistas, de eurocéticos, entre outros partidos extremistas. Relevantes sectores dos eleitorados dos países devedores culpabilizavam a UE pelas medidas de austeridade e os seus efeitos (Ceballos, 2015). Em suma, a crise de 2008, demonstrava uma correspondência, entre os efeitos das políticas prosseguidas a partir das instituições da UE, a sua natureza e o seu impacto na vida dos cidadãos, e as provas de solidariedade entre Estados-membros, com a aceitação do processo de integração europeu.

As crises económicas a partir de 2008 e em 2020, ainda que na sua origem tenham naturezas completamente diferentes, relativamente às matérias e aos blocos negociais formados, de que resultaram divergências negociais, encontram algumas similitudes relevantes, ainda que na projeção da sua conclusão haja diferenças significativas.

No âmbito das similitudes entre crises, a que se aludiu, destaca-se, a forma como estes períodos de crise expuseram profundas assimetria existentes entre as economias dos Estados-membros, e os respetivos interesses políticos, por um lado, e por outro, pela visível suscetibilidade à divisão entre Estados-membros nas instituições da UE, verificando-se uma tendência para a formação de blocos negociais defendendo interesses díspares e com propostas diferentes. A UE aparenta conjugar na sua atualidade divergências estruturais, que não obstante, revelam uma forte interdependência entre Estados-membros.

A crise de 2008, e as soluções encontradas, nomeadamente com a imposição de medidas de austeridade sobre os países devedores, abriu precedentes quanto à forma e conteúdos da sua resolução, de que resultou sintomatologia de grave crise política, com sinais de descontentamento na continuidade do processo de integração. O risco de eventual repetição em 2020 das soluções e formulas pretéritas colocava-se perante a crise da pandemia Covid-19. Neste quadro, pairava a questão se se assistiria à repetição de políticas ou se a UE tinha compreendido as potenciais consequências disruptivas das suas soluções no aprofundamento do seu processo de integração. Sendo que importantes personalidades políticas em 2020, também estiveram presentes nas definições políticas de 2008, como Christine Lagarde, atual Presidente do Banco Central Europeu, ou Angela Merkel, Chanceler da Alemanha.

## **Metodologia**

Este artigo foi realizado através da atenção dedicada a uma multiplicidade de fontes, procurando assegurar a sua multidisciplinaridade, diversidade analítica e a sua fidedignidade. Nesse sentido foi realizado um levantamento de dados a partir de declarações e publicações de representantes da UE, e dos seus Estados-Membros,



recolhidos através dos websites certificados e oficiais das instituições da UE. Noutros casos, a recolha foi realizada a partir de reproduções publicadas em vários órgãos de comunicação social e agências noticiosas de referencia internacional, preferencialmente especializadas em matérias de Política, Economia e da UE. Esta recolha foi realizada ao longo dos anos de 2020 e 2021.

A pesquisa por literatura académica, para a revisão de literatura, procurou concentrar-se em publicações cuja análise incidisse sobre as matérias relacionadas com o processo de integração europeu, as crises de integração europeia, a crise Zona Euro e das dívidas soberanas, o Fundo de Recuperação e Resiliência e a crise pandémica Covid-19. Nesse sentido, selecionou-se um conjunto de publicações que apresentassem perspectivas variadas, procurando-se maior amplitude e variedade analítica e multidisciplinar, no que também se encontrou casos de complementaridade analítica. A maioria das fontes selecionadas, quanto aos autores e local de publicação, é de origem europeia. Neste exercício de pesquisa e seleção, procurou-se ainda incluir as publicações mais recentes, sendo a sua seleção final, representativa do período entre 2014 e 2021.

### **O Plano de Recuperação e Resiliência: caracterização**

Ao longo do ano de 2020, as instituições europeias enfrentaram a necessidade de sustentar as graves consequências económicas da pandemia Covid-19. A crise de 2020, estava a concretizar o maior choque na Economia Europeia desde a 2ª Guerra Mundial, segundo as palavras de Christine Lagarde (2020). A UE deveria estar à altura dos acontecimentos, e a resposta que a UE seria capaz de dar à grave crise, seria uma responsabilidade, cujo insucesso poderia representar uma potencial crise existencial (Ladi & Tsarouhas, 2020).

Perante a conjuntura de centralidade política da crise sanitária, e nos sistemas de saúde nacionais, as instituições da UE iniciaram logo no primeiro trimestre os primeiros passos para contrariar a crise crescente, que já se vertia sobre a economia dos Estados-membros. Assim, em 26 de março de 2020, um envelope de 37 mil milhões de euros, foi aprovado no Parlamento Europeu, a partir de valores realocados de dotações para fundos estruturais e outros cofinanciamentos em que não foram gastos (Parlamento Europeu, 2020a). Mas perante a dimensão da crise seria necessário muito mais e as negociações começavam ao mais alto nível para a formação de um grande plano de recuperação pós-crise.

No final da cimeira extraordinária de chefes de Estado, de 26 de Março, as perspectivas não eram animadoras. Os Estados-membros estavam divididos sobre o lançamento de títulos de dívida europeia (os denominados “*coronabonds*”) e a natureza de outros eventuais instrumentos financeiros (Siza & Aníbal, 2020). O clima político apresentava uma grande tensão e potencial de discórdia, como se comprova pelas declarações do Primeiro-Ministro Português, António Costa, ante a proposta dos Países Baixos de uma investigação às condições orçamentais dos países do Sul, não hesitando em considerar que “essa declaração é repugnante no quadro de uma União Europeia. E a expressão é mesmo essa: repugnante (...) ninguém quer voltar a ouvir ministros das finanças holandeses, como ouvimos em 2008, 2009, 2010” (O’Leary, 2020). A referência à crise de 2008 e às suas divisões era evidente.



Dias depois desta cimeira, Pedro Sanchez, Primeiro-Ministro de Espanha, país duramente atingido pela crise pandémica, fazia publicar em vários jornais europeus, um artigo claro sobre a magnitude da crise e a relevância do que estava em causa, ligando a solidariedade europeia com a necessidade de coesão, arguindo que sem essa coesão a credibilidade do projeto europeu estaria comprometida (Sanchez, 2020). A UE precisava de encontrar soluções que assegurassem os seus laços de solidariedade.

Em 18 de maio, Angela Merkel e Emmanuel Macron, líderes do denominado eixo franco-alemão, realizaram um importante encontro visando a futura resposta da UE à crise. Desse momento saiu a proposta de constituição de um fundo composto por 500 mil milhões de euros, a distribuir pelos Estados-membros, e a reembolsar no futuro (Boffey, 2020). Este encontro e as respetivas conclusões, foi particularmente relevante porque revela uma estratégia de governação económica diferente da seguida na crise de 2008, através de uma saída financeira comum a todos os Estados-membros, com recurso a um "Fundo de Recuperação" (Bundesregierung, 2020).

A proposta da Comissão Europeia para o Fundo de Recuperação, apresentada a 27 de maio, reproduzia o essencial do ideário da proposta franco-alemã, mas aumentando os seus valores, para 750 mil milhões, divididos entre subvenções e empréstimos, concretizáveis através de um empréstimo da UE, junto dos mercados financeiros, e tornado possível através de um novo limite máximo dos recursos próprios, a título temporário, de 2,00% do rendimento nacional bruto da UE (Comissão Europeia, 2020a). A UE parecia ter compreendido que, ao contrário da solução adotada para a crise da zona Euro, os empréstimos não são suficientes para estabilizar situações de crise, comportando um significativo potencial de divergência entre nações, paralelo às suas assimetrias.

Ainda assim, vários países não se encontravam satisfeitos com esta proposta da Comissão Europeia, nomeadamente os denominados "frugais" – Países Baixos, Áustria, Suécia e Dinamarca - que não se coibiram de publicamente apresentarem nos dias e semanas seguintes várias declarações públicas de desacordo. Entre os seus principais motivos encontrava-se o peso considerado excessivo das suas contribuições (Euroactiv, 2020), a pressão nas negociações (Reuters, 2020), a desproporção excessiva das subvenções sobre os empréstimos (Lovfen, 2020), ou a ausência de necessárias reformas estruturais nos países assistidos (Politico, 2020). A sua postura discordante impunha a continuidade de negociações e recordava algumas exigências dos países credores durante a crise da Zona Euro.

Após intensas negociações, em 21 de Julho, o Presidente do Conselho, Charles Michel anunciava "we did it" (Herszenhorn & Bayer, 2020). Haveria acordo sobre o Fundo de Recuperação e Resiliência, negociado em paralelo com o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, apresentando-se prevendo a sua dotação em 750 mil milhões de euros, distribuídos entre 390 mil milhões em subvenções e 360 mil milhões em empréstimos, integrado num pacote global de 1824,3 mil milhões de euros, batizado de 'Next Generation EU'. O resultado deste programa, permitia a leitura de que os denominados frugais também conseguiram algumas vitórias da sua agenda, como a redução do montante previsto inicialmente de subvenções ou o alargamento para si do mecanismo de rebate (que permite a diminuição de contribuições para o Orçamento comunitário), entre outros aspetos (Conselho Europeu, 2020a).



Os meses seguintes conheceram novas rondas negociais sobre o Fundo de Recuperação e Resiliência e o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, verificando-se dificuldades de acordo entre o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu, nomeadamente em torno de novas fontes de receitas e de financiamento, sobre o pagamento dos juros (se seriam alocados dentro ou fora do Orçamento Comunitário) ou sobre as verbas atribuídas a diversos programas comunitários. Dificuldades apenas ultrapassadas em 10 de novembro (Conselho Europeu, 2020b).

O processo de aprovação do Fundo de Recuperação e Resiliência e do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 (a sua negociação conjunta criara uma dependência recíproca) ainda conheceria novas dificuldades no final do ano, com os Estados-membros, denominados iliberais (Hungria e Polónia) obstaculizando a sua aprovação final devido ao mecanismo de defesa do Estado de Direito (Struczewski, 2020). Este, um mecanismo que condicionava o acesso às verbas comunitárias à verificação da proteção do Estado de Direito, em matérias como a independência dos sistemas judiciais. Após semanas de negociações, que incluíam acusações públicas pouco abonatórias para Hungria e Polónia (Hall, 2020) e até referências à exclusão destes países no processo em curso (Baume & Burchard, 2020), foi possível chegar a um acordo através de recurso a um atraso na implementação desse mecanismo. Assim, as ambas as partes pareciam satisfeitas (Bayer, 2020).

O eventual insucesso final das negociações, e a incapacidade de ação em unidade da UE, num momento de grave crise, poderia ter um alto custo na continuidade do processo de integração, a UE poderia colocar-se numa bifurcação entre a sua reforma e até dissolução (Celi et al., 2020).

Ao longo de meses, as sucessivas negociações, em diversas arenas, revelavam, a suscetibilidade da UE à constituição de blocos de países no interior das suas instituições, de acordo com os respetivos interesses e que em larga medida refletem as tensões anteriores e as diferentes agendas, já conhecidas de 2008. Em 2020, registou-se ainda a afirmação de uma nova tipologia de bloco, nomeadamente o grupo dos denominados iliberais. Por outro lado, e significativamente, registava-se uma diferente tipologia de abordagem da UE à crise, aparentemente impulsionada a partir do eixo franco-alemão.

### **Plano de Recuperação e Resiliência: uma reação à crise em projeto estrutural**

A crise económica, desencadeada pela pandemia COVID-19, não obstante ter atingido os diversos Estados-membros, não os atingiu a todos de igual forma, registando-se diferenças de impacto significativas. Entre vários fatores contributivos para esta assimetrias, podem destacar-se os diferentes níveis de confinamento e de restrições económicas e sociais impostas pelos países; as maiores perdas em economias mais dependentes de serviços e turismo; o maior impacto em países com maior nível de endividamento e por conseguinte com menor capacidade de tomar medidas fiscais ou de endividamento junto dos mercados; ou ainda a diferente qualidade e eficácia da resposta dos governos nacionais (Sapir, 2020). Pode-se ainda referir que os diferentes impactos da pandemia nos sistemas de saúde é outro um fator relevante.



Segundo dados apresentados por André Sapir (2020), o impacto da pandemia no PIB dos Estados-Membros foi particularmente significativo na Croácia (-13,4%), Espanha (-12,5%), Irlanda (-12,1%), França (-11,7%) e Itália (-11,5%). Enquanto países como Suécia, Dinamarca, Alemanha, Finlândia e Polónia foram os menos atingidos. Pelo que, a partir destes dados, se antevê diferentes necessidades de auxílio.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência apresentado como eixo central do Programa 'Next Generation EU', dispõe de 672,5 mil milhões de euros, dos quais 360 mil milhões são empréstimos e 312,5 mil milhões em subvenções, de acordo com as conclusões do Conselho Europeu de 21 de Julho de 2020 (Conselho Europeu, 2020c). Segundo diferentes análises, os principais beneficiários do Programa 'Next Generation EU' serão os países do Sul e do Leste da Europa (Alcidi & Gros, 2020), podendo este Mecanismo, assim contribuir, para a diminuição de assimetrias económicas entre Estados-membros (Watzka & Watt, 2020).

De acordo com Watzka e Watt (2020), se o destino dos fundos servir para financiar investimento público (como está planeado), várias consequências são expectáveis, entre as quais se destacam: o aumento dos stocks de capital público em todo o espaço da UE, em especial nos países do Sul e de Leste; diminuição das assimetrias económicas; como consequência do aumento do PIB, os rácios de dívida pública tenderão a baixar; e por último, nos países mais atingidos pela crise, o plano poderá compensar as perdas produtivas na pandemia. Ou seja, deteta-se um carácter redistributivo deste projeto, no sentido de benefício dos países menos desenvolvidos. Sendo que este aspeto, também beneficia indiretamente as economias mais fortes, como a da Alemanha, que também precisam de estabilidade económica dos Estados-membros para os seus mercados de exportações.

A política seguida de redistribuição entre países, na base de conjugação entre subsídios e empréstimos, além de combater as assimetrias entre Estados-membros (o que não acontecera anteriormente), reforça a legitimidade da UE e das suas instituições, através desta contribuição para uma maior coesão económica e social.

O acesso aos fundos alocados ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, pelos Estados-membros, está condicionado à apresentação dos seus planos de recuperação nacionais, que deverão corresponder aos diversos critérios apresentados pela Comissão Europeia, e à qual deverão ser submetidos, por norma até ao final de Abril de 2021, dependendo de posterior aprovação final pelo Conselho Europeu (Conselho Europeu, 2021). Os respetivos pagamentos serão realizados consoante o cumprimento de diversos objetivos, podendo ser interrompidos em caso de desvio destes objetivos. De resto, este condicionamento e possibilidade de interrupção nos pagamentos foi uma das vitórias obtidas nas rondas negociais, protagonizada em larga medida pelo denominado grupo de frugais (Países Baixos, Áustria, Dinamarca e Suécia).

Contudo, a disponibilidade financeira deste estímulo, e a sua execução prática, não se afiguram lineares, comportando alguns riscos de insucesso, destacando-se pelo menos duas dificuldades. Por um lado, estando a atribuição de fundos prevista durante o período entre 2021 e 2023, e o seu desembolso até 2026, é ainda desconhecido como será realizada a sua distribuição ao longo do tempo (Watzka & Watt, 2020), e por outro, devem ser considerados, os diferentes níveis de capacidade de absorção de fundos





europeus pelos Estados-membros, como na disparidade observável entre a Estónia com 95% e a Croácia com apenas 48%, de taxas de absorção. Verificando-se assim, também aqui, assimetrias significativas que perigam a utilidade do plano (Darvas, 2020).

Assim, há dois tipos de riscos que se podem colocar, o primeiro relacionado com a tradicional lentidão de absorção dos fundos estruturais e de investimento pelos Estados, e o segundo pelos próprios limites na capacidade dos governos nacionais em canalizarem largas somas de dinheiros públicos (Alcidi & Gros, 2020). Será um desafio para muitos Estados-membros atender em simultâneo a uma rápida implementação de quantias tão significativas, e ainda, pela perspetiva comunitária, um significativo risco de perda de oportunidade de afirmação do seu projeto.

A operacionalização tradicional dos programas comunitários carece sempre de procedimentos de definição, aprovação e implementação, tendencialmente demorados e prolongados no tempo (Darvas, 2020), e este mecanismo não se apresenta de exceção. Esta será uma dificuldade, cuja celeridade na ultrapassagem, será crucial para a sua eficácia perante um momento de crise que exigirá respostas eficazes e igualmente céleres, sob pena de frustração e descontentamento nas economias mais necessitadas e em opiniões públicas expectantes após anúncios mediatizados e esperançosos.

Por outro lado, sempre se poderá arguir que os mercados financeiros poderão ajudar a resolver este problema de celeridade através de empréstimos imediatos aos países, assim ainda evitando, ou diminuindo, o recurso a empréstimos posteriormente. Contudo, esta possibilidade não ilude a necessidade de procedimentos e pagamentos rápidos ante a magnitude da crise económica nos Estados-membros (Darvas, 2020)

O acesso aos fundos deste novo instrumento está ainda condicionado a um conjunto de opções e objetivos predefinidos pela Comissão Europeia (Comissão Europeia, 2020b), de sinal, bem mais ambiciosos que uma resposta estritamente direcionada para os desafios colocados pela pandemia, correspondendo na sua discricção a um conjunto de objetivos de importância estratégica para a estabilidade política e económica da UE (Alcidi & Gros, 2020). Dificilmente se observa uma relação direta entre a "luta contra as alterações climáticas" ou a "transição digital" como respostas imediatas perante o aumento do desemprego relacionado com as ondas de choque económicas despoletadas pela pandemia. A partir desta aparente dualidade de objetivos, torna-se mais complexa uma definição clara das reais possibilidades e critérios de direção dos fundos.

Segundo Iain Begg (2021), verifica-se na UE uma reafirmação das suas políticas industriais e uma mudança de paradigma em torno da liberalização dos mercados, de acordo com um passado mais recente. Entre outros elementos potencialmente explicativos para esta mudança de paradigma encontram-se preocupações sobre as baixas taxas de crescimento na UE, o crescente papel da China e a perda de influência da Europa, ou ainda as mudanças tecnológicas e produtivas em campos como a automatização ou digitalização. O Plano de Recuperação e Resiliência procura dar respostas a estes e a outros problemas contemporâneos, como as mudanças climáticas. Como reflexo destas preocupações, verifica-se a crescente visibilidade do termo "autonomia estratégica" no discurso europeu.

O programa 'Next Generation EU' é ainda alvo de desconfiança, por centrar a atribuição das suas verbas nos programas nacionais de recuperação e na sua infraestruturização,



carecendo de uma perspetiva de longo prazo de investimentos a uma escala europeia, mais panorâmica sobre o conjunto dos Estados-membros e não apenas às sucessivas escalas nacionais (Watzka & Watt, 2020).

### **O Plano e o Futuro da integração na União Europeia**

Segundo Charles Michel, Presidente do Conselho Europeu, na apresentação da sua proposta para o Quadro Financeiro Plurianual e pacote de recuperação, “os objetivos da nossa recuperação podem resumir-se em três palavras: convergência, resiliência e transformação. Mais concretamente isto significa: sanar os danos causados pela Covid-19, reformar as nossas economias e remodelar as nossas sociedades” (Conselho Europeu, 2020d).

As declarações de Charles Michel transmitem a ideia de que a sua proposta não visa apenas o saneamento dos danos causados pela Covid-19, existindo objetivos muito superiores com implicações futuras, económicas e sociais. Assim, pela dimensão dos pacotes financeiros e pela caracterização dos seus objetivos, o seu sucesso poderá contribuir para esbater assimetrias existentes e criar uma maior interdependência entre Estados-membros, reforçando a sua vinculação à UE e às suas instituições, aprofundando o processo de integração e augurando soluções para uma nova fase de construção institucional (Braun, 2015).

De acordo com Jean Pisany-Ferry (2020a), o Plano de Recuperação e Resiliência é uma aposta arriscada da UE e das suas instituições. Caso este Plano consiga atingir, ou até superar, os seus objetivos, poderá abrir caminho para novos passos no processo de integração europeu, recuperando as expectativas que criou, alargando-se a novas áreas como na unificação fiscal a par da unidade monetária (recordemos que a unidade monetária não comportou também unidade de sistema bancário). Contudo, em caso de insucesso, tal poderá transformar o Plano num duro golpe quanto à credibilidade, eficácia e qualidade das repostas que a UE pode dar em situações de emergência e crise, frustrando as aspirações federalistas ou outras que apontem no sentido do aprofundamento da integração europeia.

Para evitar eventuais frustrações e descontentamentos, a UE poderia ter sido mais clara no papel transformador e estrutural do seu Plano de Recuperação e Resiliência, por melhor impacto imediato que este possa ter nas economias menos avançadas e mais duramente atingidas (Pisany-Ferry, 2020b). Para a recuperação económica dos Estados-membros será ainda relevante a ultrapassagem da crise sanitária, uma eficiente massificação da distribuição das vacinas já disponíveis (assunto em que a UE e a sua Comissão têm sido alvo de críticas) e o fim dos sucessivos confinamentos da população com a libertação de atividades económicas relevantes e em constrangimento.

### **Conclusão**

Apresenta-se complexa a conjugação entre a necessidade de uma resposta rápida à crise económica, e os processos políticos, tendencialmente lentos de decisão e execução das instituições da UE. Perante uma urgência com a gravidade da crise económica atual,



seriam necessárias respostas céleres e eficazes sobre as enormes perdas que os Estados-membros já enfrentam. E a arquitetura do Plano de Recuperação não parece preencher este requisito. De resto, mesmo no contexto da sua aprovação, terão de ser ponderadas as tradicionais dificuldades e a lentidão de vários Estados-membros na absorção de fundos comunitários.

A UE deu sinais de compreensão sobre eventuais custos da sua inação perante uma crise sem precedentes desde a sua fundação, e iniciou a construção da sua reação. Desta forma, revelou uma capacidade reativa mais célere que em crises anteriores, demonstrando também, capacidade de aprendizagem e de melhor gestão de crise, provavelmente ganhas através da sua experiência acumulada (Wolf & Ladi, 2020). Ainda assim, o período de negociações para a constituição do Fundo de Recuperação e Resiliência, como se referiu, não escondeu a existência de diversas tipologias de assimetrias entre Estados-membros, e conseqüentemente a existência de divergências internas na UE, confirmando uma tendência ainda persistente.

Ao contrário da crise de 2008, em que apenas após a falência de bancos e a instalação do caos económico, a UE se sentiu forçada a intervir e a encetar diligências, em 2020 a intervenção iniciou-se mais cedo, com premissas políticas e objetivos diferentes, e a salvo da desconfiança de favorecimento dos países mais desenvolvidos. Pelo contrário, a UE procurou uma resposta concertada e participada pelos Estados-membros, de perfil redistributivo, em favor das economias mais débeis e duramente atingidas pela pandemia, construindo um Plano de Recuperação e Resiliência que, entre outros aspetos, privilegia as subvenções sobre os empréstimos.

O facto da UE ter conseguido o acordo em matérias tão relevantes, sobre a resposta à crise atual mas também projetando um conjunto de políticas estruturais e objetivos de desenvolvimento económico sobre o seu futuro, tendenciais à sua coesão económica e correção de assimetrias, revela novas ambições e a renovação do compromisso entre os Estados-membros, com novos elementos de natureza política e económica, no sentido do reforço da sua interdependência e cooperação. Em suma, de continuidade do processo de integração.

Nos momentos mais duros da crise da Zona Euro, a UE foi acusada de despolitizar os programas de ajustamento económico nos Estados devedores, momento caracterizado por Schmidt como de 'política sem políticas' (2020) com conseqüências na perceção das populações sobre o seu papel, subalternizado perante a imagem pública de instituições de cariz tecnocrático como a denominada "Troika". Em 2020, por contraste, as principais personalidades políticas nacionais e institucionais deram visibilidade ao seu papel político, bom como das suas instituições europeias. A linha política da tecnocracia submergia novamente, verificando-se um regresso da denominada politização (Wolf & Ladi, 2020). Personalidades como Merkel, Macron, von der Leyen ou Mark Rutte foram presenças constantes nos espaços mediáticos e decisivas no desenrolar das negociações.

Em suma, na confluência destes elementos, pode-se ainda referir que o papel da UE e das suas instituições, na crise de 2020, como se apresentou neste artigo, revela uma crescente capacidade política de adaptação às crises. A sucessão de crises num curto espaço de tempo terá construído essa capacidade, através da adaptação a um



permanente estado de adversidade e divergência, moldando o interior das instituições e capacitando-as para as respostas necessárias.

Contudo, persistem diversos desafios e riscos. Ao construir uma solução conjunta entre o programa 'Next Generation EU' e o Quadro Financeiro Multianual 2021-2027, e assumindo simultaneidade negocial e interdependência entre os programas, e que estes não se limitam apenas a solucionar a crise presente, mas também a remodelar as economias dos Estados-membros, a UE e os seus dirigentes estão a assumir responsabilidades e encargos que não estão isentos de riscos em caso de insucesso.

No presente, como se referiu, já se colocam sérias reservas sobre a eficácia destes fundos, a propósito da adequação dos seus montantes e a celeridade da sua execução, perante a dimensão da crise atual (Celi et al., 2020), assim como sobre a capacidade dos Estados-membros os absorverem. Confirmando-se a sua ineficácia, e num contexto de assimetrias e divergências políticas, por enquanto novamente discretas, novas formas de crise do processo de integração podem emergir, quer ao nível das lideranças políticas quer nas opiniões públicas nacionais, como se verificou no passado. A título de exemplo, sobre as várias fragilidades que continuam a percorrer a UE, registam-se as reações negativas de vários atores políticos a propósito dos problemas na contratação e distribuição das vacinas para a pandemia Covid-19.

Em conclusão, a UE corrigiu alguns erros cometidos no passado, e prossegue uma aparente linha de crescente politização e responsabilização das suas instituições. Perante as expectativas criadas junto das opiniões públicas nacionais, o sucesso do programa 'Next Generation EU', será relevante no desenvolvimento presente e futuro do processo de integração europeu, mas também, na definição da relevância da UE no contexto internacional.

## Referências

Alcidi C., & Gros D. (2020). Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19 Crisis, *Intereconomics*, 55(4), 202-203, DOI:10.1007/s10272-020-0900-6

Bayer, L., (2020). "EU leaders back deal to end budget blockade by Hungary and Poland", *Politico*, 10 dezembro 2020, acessível em <https://www.politico.eu/article/deal-reached-to-unblock-eu-budget-and-recovery-fund/>, ultimo acesso 31 março 2021

Baume, M., & Burchard, H. (2020). "Von der Leyen threatens EU recovery fund without Hungary and Poland", *Politico*, 2 dezembro 2020, acessível em <https://www.politico.eu/article/the-commission-proposes-eu-recovery-without-hungary-and-poland/> ultimo acesso 31 março 2021

Begg, I. (2021). One Instrument, Many Goals: Some Delicate Challenges Facing the EU's Recovery Fund, *CESifo Forum*, 22(1): 9-13

Boffey, D., (2020). "Merkel and Macron propose €500bn EU rescue fund", *The Guardian*, 18 maio 2020, acessível em <https://www.theguardian.com/world/2020/may/18/merkel-and-macron-propose-500bn-eu-rescue-fund>, último acesso 31 março 2021



Börzel, T.A. (2016). From EU Governance of Crisis to Crisis of EU Governance: Regulatory Failure, Redistributive Conflict and Eurosceptic Publics. *Journal of Common Market Studies*, 54: 8–31

Braun, B. (2015). "Preparedness, Crisis Management and Policy Change: The Euro Area at the Critical Juncture of 2008–2013." *The British Journal of Politics and International Relations* 17 (3): 419–441. doi:10.1111/1467-856X.12026.

Bundesregierung, (2020). A French-German initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis, disponível em <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973812/1753772/414a4b5a1ca91d4f7146eeb2b39ee72b/2020-05-18-deutsch-franzoesischer-erklaerung-eng-data.pdf?download=1>

Ceballos, A. (2015). Crisis of the euro-zone: structural faults and contractionary policies, *Economía UNAM*, 12(35): 45-68.

Celi, G., Guarascio, D. & Simonazzi, A. (2020). A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'?. *J. Ind. Bus. Econ.* 47: 411–424

Comissão Europeia, (2020a), *Europe's moment: Repair and prepare for the next generation*. Disponível em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940)

Comissão Europeia, (2020b). *Recovery plan for Europe*. Disponível em [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt)

Conselho Europeu, (2020a). Special European Council, 17-21 July 2020. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

Conselho Europeu, (2020b), *Next multiannual financial framework and recovery package: Council presidency reaches political agreement with the European Parliament*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/11/10/next-multiannual-financial-framework-and-recovery-package-council-presidency-reaches-political-agreement-with-the-european-parliament/>

Conselho Europeu (2020c). *European Council conclusions, 17-21 July 2020*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

Conselho Europeu, (2020d). *President Charles Michel presents his proposal for the MFF and the recovery package*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/>

Conselho Europeu, (2021). *A recovery plan for Europe*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/>

Darvas Z. (2020). 'Next Generation EU: 75% of grants will have to wait until 2023', *Bruegel Blog*, 10 junho 2020, disponível em <https://www.bruegel.org/2020/06/three-quarters-of-next-generation-eu-payments-will-have-to-wait-until-2023/>



Euroactiv, (2020). "Austria opposes current EU rescue, wants changes, Euroactiv, 1 Junho 2020, acessível em <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/austria-opposes-current-eu-rescue-wants-changes/>, ultimo acesso 31 março 2021

Glencross, A. (2014). The Eurozone Crisis as a Challenge to Democracy and Integration in Europe, *Orbis*, 58(1): 55-68

Grauwe, P. (2016). The legacy of the Eurozone crisis and how to overcome it, *Journal of Empirical Finance*, 39(B):147-155

Hall, B. (2020). "EU must seize the moment to defend rule of law". Financial Times. 1 outubro 2020. acessível em <https://www.ft.com/content/c888d73b-e6d0-496d-ba7b-37992427afc7>, último acesso 31 março 2021

Herszenhorn, David., & Bayer, L. (2020). "European Union leaders agree on coronavirus recovery package". *Político.*, acessível em <https://www.politico.com/news/2020/07/21/europe-coronavirus-recovery-package-375286> último acesso 31 março 2021

Hooghe, L., & Marks, G. (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133.

Ladi S. & Tsarouhas D. (2020). EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity, *Journal of European Integration*, 42(8):1041-1056.

Lagarde, C. (2020). "Europe's Response to the Crisis." *ECB Blog*, 23 julho 2020, disponível em <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200723~c06fafabb6.en.html>)

Lofven, S. (2020). *Financial Times*, acessível em <https://www.ft.com/content/7c47fa9d-6d54-4bde-a1da-2c407a52e471>, último acesso 31 março 2021

Parlamento Europeu, (2020a). *Coronavirus: Parliament approves €37 billion crisis response.* Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20200323STO75617/covid-19-parliament-approves-EU37-billion-crisis-response>

Político (2020). "EU's leaders video summit: As it happened", 18 junho 2020, acessível em <https://www.politico.eu/article/eu-summit-recovery-plan-mff-live-blog/>, último acesso 31 março 2021

Pisani-Ferry, J. (2020a) "Europe's Recovery Gamble", *Bruegel Blog*, 25 setembro 2020, disponível em <https://www.bruegel.org/2020/09/europes-recovery-gamble/>

Pisani-Ferry, J. (2020b). *European Union Recovery Funds: Strings Attached, But Not Tied Up in Knots*, *Bruegel blog*, 27 outubro 2020, disponível em <https://www.bruegel.org/2020/10/european-union-recovery-funds-strings-attached-but-not-tied-up-in-knots/>

Reuters (2020). "Dutch PM Rutte: no necessity to reach European recovery fund deal at July meeting", 3 julho 2020, acessível em <https://www.reuters.com/article/us-eu->



recovery-rutte/dutch-pm-rutte-no-necessity-to-reach-european-recovery-fund-deal-at-july-meeting-idUSKBN2441SE, último acesso 31 março 2021

Sanchez, P. (2020). Europe's future is at stake in this war against coronavirus, *The Guardian*, acessível em <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/05/europes-future-is-at-stake-in-this-war-against-coronavirus>, último acesso 31 março 2021.

Sapir, A. (2020). 'Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?', *Bruegel blog*, 27 Setembro 2020, disponível em <https://www.bruegel.org/2020/09/why-has-covid-19-hit-different-european-union-economies-so-differently/> último acesso 31 março 2021.

Schmidt, V. (2020). Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic, *Journal of European Integration*, 42(8): 1177-1193.

Siza R. & Aníbal, S. (2020). "Crise da Covid 19 expõe as velhas divisões da União Europeia", *Publico*, 26 Março 2020, acessível em <https://www.publico.pt/2020/03/26/economia/noticia/crise-covid19-expoe-velhas-divisoes-uniao-europeia-1909705>, último acesso 31 março 2021.

Strupczewski, J. (2020). Hungary, Poland block 2021-2027 EU budget, recovery package, Reuters, acessível em <https://www.reuters.com/article/us-eu-budget/hungary-poland-block-2021-2027-eu-budget-recovery-package-idUSKBN27W1W8>, último acesso 31 março 2021.

O'Leary, N. (2020). "Fierce backlash to Dutch hard line on Eurobonds", *The Irish Times*, 31 março 2020, acessível em <https://www.irishtimes.com/business/economy/fierce-backlash-to-dutch-hard-line-on-eurobonds-1.4217157>, último acesso 31 março 2021.

Watzka, S., & Watt A. (2020) The Macroeconomic effect of the EU Recovery and Resilience Facility A preliminary assessment, *IMK Policy Brief*, 98:1-16

Wolff, S. & Ladi, S. (2020) European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency, *Journal of European Integration*, 42: 1025-1040.