

## Fragmentação no Enfrentamento da Pandemia pela Europa

*Ana Helena Gigliotti de Luna Freire e Andrea Ribeiro Hoffmann*

As estratégias e ações de enfrentamento da pandemia Covid-19 na Europa incluem medidas da União Europeia (UE) e medidas nacionais, dadas a abrangência dos temas abarcados e a complexa distribuição de competências entre a organização regional e seus Estados-membros. Esse contexto levou a uma situação de fragmentação, apesar dos esforços e coordenação por parte da UE, dificultada também pela situação de países como Suíça, Noruega, Islândia e Lichtenstein, que são membros da área de livre circulação (espaço Schengen) mas não da UE, e o Reino Unido desde o Brexit. Também atua na região a representação regional da Organização Mundial da Saúde na Região Europeia (OMS Europa). No ano pandêmico de 2021, as campanhas de vacinação e as novas variantes, como a do Reino Unido e a Delta, ganharam destaque na agenda dessas instituições.<sup>1</sup>

Este capítulo analisa as estratégias e ações de enfrentamento da pandemia na Europa, com foco na atuação da UE e de suas agências. Serão discutidas as medidas planejadas e implementadas no âmbito interno e, no externo, o desenvolvimento da União Europeia da Saúde, em uma perspectiva de diplomacia da saúde. Concluímos com reflexões sobre os desafios que se apresentam no horizonte.

---

<sup>1</sup> Este trabalho tem como fontes primárias os Informes Europa, que integram os Cadernos Cris, disponíveis em: <[www.arca.fiocruz.br/handle/icict/41607](http://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/41607)>.

## A ATUAÇÃO DA UE AO LONGO DE 2021

A atuação da UE no enfrentamento da pandemia tem se caracterizado por uma série de medidas, incluindo a criação e o aproveitamento de programas já existentes, mas apesar dos esforços de coordenação, ficou latente a ausência de uma política comum na área de saúde. Para atender às emergências, foram adaptados programas existentes como o Instrumento de Apoio Temporário para mitigar os riscos de desemprego em caso de emergência (SURE), o Horizon Europe, que financia pesquisas, e o Mecanismo de Proteção Civil da União, que pode ser acionado por um Estado-membro, caso uma ameaça sanitária transfronteiriça grave supere sua capacidade de resposta. Foi estabelecido o programa NextGenerationEU, para captação de recursos destinados à reconstrução econômica, totalizando até 750 bilhões de euros, distribuídos por intermédio de empréstimos e subvenções (European Commission, 2021a, 2021b).

Na área de gestão de crises sanitárias, a atuação da UE se limita, principalmente, a assegurar a coordenação da resposta, pois medidas de saúde pública são responsabilidade dos Estados nacionais, pautados por contextos particulares, tais como a situação epidemiológica local, a estrutura social e a capacidade dos sistemas nacionais de saúde. Uma das bases para essa atuação é a Decisão 1.082/2013/EU, relativa às ameaças sanitárias transfronteiriças graves, que fornece o quadro atual de preparação e reforço da capacidade concertada de resposta às emergências sanitárias na UE. O Acordo de Contratação Conjunta de contramedidas médicas (JPA, sigla em inglês), aprovado pela Comissão em 2014 para lidar com o surto de gripe pandêmica H1N1, também foi acionado. O Acordo prevê um mecanismo voluntário que permite aos países e instituições da UE adquirirem conjuntamente contramedidas médicas para diferentes categorias de ameaças sanitárias transfronteiriças, estabelecendo regras comuns para os procedimentos de contratação e garantindo acesso mais equitativo, maior segurança de aprovisionamento e preços mais equilibrados (European Commission, 2021c).

A Comissão Europeia concentrou a responsabilidade pelo abastecimento e distribuição de vacinas, centralizando e administrando as compras de imunizantes e a condução de negociações para o estabelecimento de acordos-quadro em nome dos Estados-membros (European Commission, 2019). O contrato de compra antecipado funciona como um financiamento: a Comissão antecipa o pagamento, compartilhando os riscos do desenvolvimento tecnológico, assegurando suas doses com a produção da vacina e compartilhando as responsabilidades que surgem na adoção da política pública. Dessa forma, a Comissão Europeia negociou um portfólio de vacinas, assegurando mais de 4,6 bilhões de doses para cidadãos europeus, compreendendo as tecnologias de mRNA: Pfizer/BioNTech, Moderna e Curevac; adenovírus: AstraZeneca e Johnson&Johnson/Janssen; e proteína: Sanofi/GSK e Novavax. Destas, estão autorizadas pela Agência Europeia de Medicamentos (EMA,

sigla em inglês): Pfizer/BioNTech, Moderna AstraZeneca e Johnson&Johnson/Janssen. Vacinas chinesas e a russa Sputnik não tiveram solicitação de análise junto à EMA, apesar de países como Hungria, Sérvia e Eslováquia as terem comprado (European Commission, 2021d; Silva, 2021; Covid: What... 2021).

As regras da UE permitem que os Estados-membros negociem acordos bilaterais com outros fabricantes de vacinas que não aqueles com quem a UE tenha assinado acordos. Apesar de os Estados-membros concordarem em não comprar isoladamente vacinas com fabricantes com quem a UE tem acordos, a Alemanha comprou 30 milhões de doses extras com a Pfizer, sob o silêncio da Comissão Europeia (Fortuna, 2021). Dentro das regras, estão Dinamarca e Áustria, que se articulam com Israel para desenvolver vacinas de segunda geração contra mutações do vírus, com direito a declaração do chanceler austríaco de que não quer depender exclusivamente da UE para produção de vacinas de segunda geração (Boffey, 2021; Coronavirus..., 2021).

A vacina da Janssen foi a última autorizada pela EMA (European Medicines Agency, 2021). Apesar de o contrato prever a entrega de 200 milhões de doses até o segundo trimestre de 2021, sua entrega não foi garantida pela fabricante Johnson & Johnson (J&J), que informou à Comissão talvez não ser possível honrar o compromisso de entregar 55 milhões de doses entre abril e junho (European Commission, 2021e; Miguel, 2021a). Na ocasião, os primeiros-ministros de Áustria, Dinamarca, Grécia e República Tcheca alertaram para a possibilidade de a fase final de produção das vacinas da J&J ter que acontecer nos Estados Unidos. Esse beneficiamento colocaria em risco o reenvio do imunizante à Europa em função da proibição norte-americana de exportação de vacinas, o que levou a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, a criar um grupo de trabalho para negociar medidas que garantam o fluxo de vacinas e matérias-primas entre os EUA e o bloco europeu (Miguel, 2021b).

Apesar dos esforços para a compra conjunta, o ritmo de vacinação foi lento, desigual e alvo de muitas críticas. A campanha de vacinação da UE começou em 27 de dezembro de 2020 com a Pfizer/BioNTech, mas o processo seguiu enfrentando problemas de abastecimento e atrasos. AstraZeneca e Pfizer justificaram os atrasos das entregas pela necessidade de readequação de suas plantas (Ribeiro, 2021). Após disputas e controvérsias, a presidente da Comissão Europeia reconheceu que houve demora nas autorizações, otimismo quanto à produção em larga escala e talvez confiança excessiva de que os pedidos seriam entregues a tempo (Bizarro, 2021).

O início do ano de 2021 foi marcado por essas tensões, e os episódios de disputa comercial e política se aprofundaram. Von der Leyen ameaçou proibir exportações para o Reino Unido por falta de reciprocidade e suspender exportações europeias de vacinas da AstraZeneca (Miguel & Abril, 2021; Marques, 2021; Sob Pressão..., 2021). A UE chegou a ameaçar instituir uma barreira física na fronteira entre a Irlanda (país que segue membro) e a Irlanda do Norte para controlar o fluxo

de vacinas entre o bloco e o Reino Unido, ameaçando o acordo de paz vigente na ilha (Faced..., 2021). A solução diplomática não foi alcançada, mas as partes conseguiram chegar a um acordo de entrega.

Pressionada pelas mortes, críticas e lentidão na vacinação, a UE passou a controlar as exportações de vacinas, autorizando embarques e rastreando cargas para conhecer seus destinos (Europe's..., 2021). A proibição de exportação ficou no plano da ameaça e não se concretizou; apenas um embarque, de 250 mil doses da AstraZeneca que iriam da Itália para a Austrália, foi suspenso. O mecanismo de autorização de exportações abrange exportações de vacinas objeto de Acordos de Compra Antecipada e bancos de células (European Commission, 2021f, 2021g, 2021h).

A vacina da AstraZeneca foi aprovada pela EMA na última semana de janeiro de 2021, mas seu parecer veio acompanhado da não recomendação do imunizante para maiores de 65 anos feita pelo Ministério da Saúde alemão, com o argumento de falta de dados. A AstraZeneca era responsabilizada pelo atraso na vacinação, enquanto tinha sua aplicação suspensa na Alemanha, que depois passou a não recomendar o imunizante para menores de 60 anos (European Commission, 2021i). Após registros de casos de coágulos no sangue de pacientes vacinados com doses da AstraZeneca, muitos países suspenderam sua aplicação, como medida de precaução. A Dinamarca retirou a vacina de seu programa nacional de imunização (Beaumont, 2021).

Regulações e declarações contrárias à aplicação da vacina da AstraZeneca contribuíram para o aumento do ceticismo da população e conseqüente desinteresse pela vacina, levando não só à sua subutilização, como a uma descrença generalizada na imunização. A EMA se pronunciou sobre os benefícios superarem os riscos, mas os Estados-membros da UE têm competências para fazerem suas próprias avaliações e deliberarem sobre a administração da vacina com base em suas condições locais. O Centro Europeu para Controle de Doenças (ECDC, sigla em inglês) publicou um relatório técnico resumindo as evidências disponíveis na época, com subsídios para tomada de decisão quanto à administração da segunda dose, mas devido à fragmentação, mais de 2 milhões de doses acabaram encalhadas na Alemanha e na França (ECDC, 2021; Miguel, 2021b; Unused..., 2021).

Apesar dos problemas na campanha, a UE alcançou sua meta de vacinar 70% da população adulta do bloco. Entretanto, ficou notável a iniquidade nas taxas de vacinação. A distribuição das vacinas entre os países membros da UE foi questionada por Áustria, Bulgária, Eslovênia, Letônia e República Tcheca, que demandaram revisão na estratégia comunitária e exigiram distribuição equitativa das doses disponíveis entre os 27 Estados-membros. Em carta ao presidente do Conselho e à presidente da Comissão, reclamaram que a divisão das vacinas não estava sendo conduzida de forma igualitária de acordo com as populações de cada Estado (Miguel, 2021c). A disparidade da distribuição oeste-leste se constitui em fonte de tensões na UE: atualmente, a Bulgária tem a menor taxa de vacinação, com menos de 25% da

população imunizada; na Romênia, a taxa é de 32%. Apesar de apresentarem melhores índices, Eslováquia, Croácia e Eslovênia, com cerca de 50% da população adulta vacinada, estão abaixo da média da UE. A Hungria tem um desempenho superior, com 65%. O diretor da OMS Europa, Hans Kluge, defendeu a ideia de que sem a UE a maioria de seus países, principalmente os pequenos, apenas teria acesso a vacinas via OMS ou órgãos multilaterais, mas essa controvérsia permanece (Miguel, 2021d).

Outra medida controversa foi a implementação do Certificado de Vacinação Europeu, em 1º de julho de 2021. Ao ser colocado como condição para a entrada em estabelecimentos, o documento trouxe maior segurança à reabertura econômica em setores como o do turismo, porém limitou a circulação de quem não quer se vacinar, gerando protestos. Outra crítica ao Certificado se refere ao fato de ele só incluir vacinas autorizadas pela EMA, excluindo assim pessoas vacinadas com outros imunizantes, cidadãos não europeus, implicando barreiras à circulação de pessoas. Os Estados-membros da UE são obrigados a fornecer o Certificado para quem recebeu uma das quatro vacinas aprovadas pela EMA, mas, por outro lado, têm liberdade para aceitar turistas que tenham recebido outras vacinas, o que se tornou objeto de discórdia, sobretudo entre países dependentes e não dependentes do turismo para a retomada da economia.

## A UNIÃO EUROPEIA DA SAÚDE

Como visto, a fragmentação observada na atuação da UE na pandemia não é surpreendente, dada a complexa distribuição de competências supranacionais, nacionais e locais. O processo de integração europeu em políticas sociais, como a saúde, sempre foi controverso, devido à existência de grande variação nos sistemas de saúde domésticos, e ficou centrado em ameaças transfronteiriças, cooperação com organizações internacionais multilaterais e terceiros países (Deacon *et al.*, 2010; Kaasch & Stubbs, 2014; Bianculli & Ribeiro Hoffmann, 2015). No entanto, paradoxalmente, a pandemia tem contribuído para a consolidação da agenda de saúde regional, criando oportunidades de aprofundamento da integração nessa área, e a consolidação da União Europeia da Saúde (EHU, sigla em inglês). A discussão sobre a EHU se aprofundou ao longo da pandemia, em um processo que envolveu um manifesto da sociedade civil (Kickbusch, & Ruijter, 2021; European Commission, 2021j; European Health Forum, 2021).

Entre as medidas criadas no contexto da construção da EHU está o Pacote de Recuperação da UE. Esse pacote parte do pressuposto da certeza sobre próximas pandemias; investe no desenvolvimento e fabricação de vacinas e medicamentos de ponta e capacidade de pesquisa, fortalecendo sua autonomia estratégica na área da saúde e o posicionamento estratégico da indústria europeia de saúde, com foco nas novas variantes (European Commission, 2021k). O desenho proposto também inclui

uma Estratégia Farmacêutica, para assegurar disponibilidade de medicamentos, e um Plano de Combate ao Câncer. A Comissão propôs um roteiro para a revisão da legislação farmacêutica geral em 2022 e abriu consulta pública para debate (European Commission, 2021). A Estratégia Farmacêutica visa modernizar o quadro regulamentar e apoiar a indústria na promoção de pesquisas e tecnologias que atendam às necessidades terapêuticas dos pacientes, concomitantemente abordando falhas de mercado e melhorando as cadeias de suprimento da Europa (European Commission, 2020, 2021m).<sup>2</sup> O Pacote de Recuperação envolve vigilância permanente e mecanismos rápidos de alerta e resposta (European Commission, 2021n). Para tal, busca-se reforçar a coordenação regional, com a revisão dos mandatos do ECDC e da EMA para fortalecer seu papel e capacidade de vigilância, e a criação de uma nova agência da UE para a preparação biomédica, a Autoridade Europeia de Preparação e Resposta a Emergência Sanitárias (HERA, sigla em inglês). As agências trabalharão em conjunto, e a incubadora HERA trabalhará com o ECDC para garantir capacidade de sequenciamento dos Estados-membros (Committees European Parliament, 2021; European Commission, 2021k). O mandato do ECDC será reforçado de forma a melhor apoiar a Comissão Europeia e os Estados-membros, e o mandato da EMA será reforçado para equipá-la de modo a facilitar a coordenação de uma resposta regional a crises. A HERA visa preparar a Europa para o aumento das variantes do coronavírus, envolvendo pesquisadores, empresas de biotecnologia, fabricantes e autoridades públicas para detectar novas variantes, fornecer incentivos para desenvolver vacinas novas e adaptadas, aumentar a velocidade do processo de aprovação dessas vacinas e garantir a ampliação da capacidade de produção. A incubadora também servirá como um modelo para a preparação a longo prazo da UE para emergências de saúde, fornecendo uma estrutura permanente para modelagem de risco, vigilância global, transferência de tecnologia, capacidade de fabricação, mapeamento de risco da cadeia de abastecimento, capacidade de fabricação flexível e pesquisa e desenvolvimento de vacinas e medicamentos (European Union Law, 2021a, 2021b; European Commission, 2021o).

Dado o grau de incerteza, a HERA deve inicialmente facilitar e encorajar vários projetos simultâneos para identificar e desenvolver as vacinas candidatas mais

---

<sup>2</sup> A Estratégia Farmacêutica lança um processo, pois sua implementação inclui agenda ambiciosa de ações legislativas e não legislativas que serão lançadas nos próximos anos. As ações abrangerão todo o setor farmacêutico, mas também alguns aspetos dos dispositivos médicos. Criarão sinergias com o Pacto Ecológico Europeu e com ações no âmbito da abordagem estratégica (disponível em: <<https://ec.europa.eu/environment/water/water-dangersub/pharmaceuticals.htm>>; acesso em: 30 set. 2021) da UE dos produtos farmacêuticos para reduzir o risco ambiental, a poluição causada pelos resíduos farmacêuticos e promover uma fabricação, utilização e eliminação mais ecológicas dos produtos farmacêuticos (relatório de progresso, disponível em: <[https://ec.europa.eu/environment/news/pharmaceuticals-environment-new-report-shows-good-progress-implementing-strategy-2020-11-25\\_pt](https://ec.europa.eu/environment/news/pharmaceuticals-environment-new-report-shows-good-progress-implementing-strategy-2020-11-25_pt)>; acesso em: 30 set. 2021). Está igualmente ligada ao plano de ação em matéria de propriedade intelectual hoje apresentado.

promissoras, para depois garantir a disponibilidade de capacidade de fabricação e fornecimento em escala. A Comissão agirá em nome da UE em cooperação público-privada com os Estados-membros, reguladores, empresas e comunidade científica. Principal financiador da União Europeia da Saúde, o Programa EU4Health destinará recursos a governos, organizações de saúde e organizações não governamentais (ONGs) e é apontado como o maior programa de saúde de todos os tempos em termos monetários (European Commission, 2021p). Outros programas proveem investimentos adicionais ao setor Saúde, tais como: o *European Social Fund Plus*, para apoiar grupos vulneráveis ao acesso a cuidados de saúde;<sup>3</sup> o *European Regional and Development Fund*, para fortalecer a infraestrutura regional;<sup>4</sup> o *Digital Europe and Connecting Europe Facility*, para criar infraestrutura digital necessária às ferramentas digitais de saúde,<sup>5</sup> além dos já citados *Horizon Europe*, para financiar pesquisa e inovação, e o *Mecanismo de Proteção Civil da União*, para criar estoques de suprimentos médicos de emergência (European Commission, 2021q).<sup>6</sup>

## DIPLOMACIA DA SAÚDE

Apesar da falta de habilidade diplomática revelada com o contencioso envolvendo a AstraZeneca e o Reino Unido, a pandemia trouxe a diplomacia da saúde para um lugar de destaque na UE, dado o nexo entre políticas internas e políticas externas do processo de integração europeu, explicitado nas discussões sobre a EHU. Por ocasião da *Global Health Conference: Strengthening the UE Role on Global Health*, evento organizado pela Presidência Rotativa do Conselho da UE de Portugal em março de 2021, a presidente da Comissão Europeia apresentou a consolidação da diplomacia da saúde como fundamental para a consolidação do papel da UE no cenário do enfrentamento da pandemia, mencionando sua capacidade de doação e mobilização de recursos para o programa Covax e sua posição de maior exportadora mundial de vacinas contra a Covid-19 (Portugal, 2021; Direção Geral de Saúde, 2021; European Commission, 2021r).

Na Cúpula do G-20 ao final de 2020, líderes de 23 países e a OMS apoiaram a criação de um tratado internacional para ajudar a lidar com futuras emergências sanitárias, segundo a ideia lançada pelo presidente do Conselho Europeu, Charles Michel. Essa proposta de tratado, aliada à revisão do Regulamento Sanitário Internacional, e a inesperada mudança de posicionamento dos EUA quanto à

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://ec.europa.eu/esf/home.jsp>>. Acesso em: 28 set. 2021.

<sup>4</sup> Disponível em: <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/)>. Acesso em: 28 set. 2021.

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en>>. Acesso em: 28 set. 2021.

<sup>6</sup> Disponível em: <[https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_en)>. Acesso em: 28 set. 2021.

proteção patentária na OMC, que passou a apoiar a proposta de flexibilização dos direitos de patentes, são temas centrais na agenda de saúde global.

A UE, sede de grandes farmacêuticas, tem sido clara em seus interesses e quase uníssona em sua posição negociada na OMC, reafirmando sua posição em prol da proteção patentária. Dependente de insumos importados para produção de vacinas, a UE também pleiteia a eliminação das restrições às exportações ligadas a vacinas e terapias para a Covid-19. A proposta que a UE apresenta na OMC demanda regras claras para manter abertas as cadeias de abastecimento e eliminar as restrições à exportação de vacinas e de todos os componentes necessários à sua produção. A UE defende o licenciamento para garantir a transferência de tecnologias e *know-how* em situações de emergência e acentua que o caminho para a equidade no acesso às vacinas é primordialmente via licenças voluntárias, advindas da boa vontade de empresas que visam ao lucro, e quando os acordos não forem possíveis, via licenças compulsórias.

A UE tenta influenciar o debate para a definição de um novo tratado global sobre o sistema de monitoramento e resposta global comum a pandemias, mas isso não vai ser realizado no âmbito da OMC. Convocada pela Presidência Rotativa italiana em 2020, a Cúpula da Saúde Global do G20 foi a primeira reunião desse fórum dedicada ao tema. A Declaração de Roma, fruto do encontro, evidenciou e aprofundou o debate sobre saúde e comércio e a priorização da garantia da liberdade de fluxos comerciais, principalmente em situações de emergência, como a pandemia. A temática da propriedade intelectual não aparece nas diretrizes do documento, mas é mencionada sob a importância da parceria público-privada. A Declaração de Roma parece, portanto, se alinhar à posição da UE na OMC e a uma perspectiva mais comercial do que a de proteção à saúde. O site da Comissão informa que o G20 sublinhou a importância de uma manufatura ampliada e diversificada, reconhecendo o papel da propriedade intelectual na garantia da equidade, tanto por meio do licenciamento voluntário e da transferência de conhecimento quanto no contexto das flexibilidades previstas no acordo Trips (European Commission, 2021s).

O mecanismo Covax é reforçado na retórica, mas enfraquecido na prática, por iniciativas que não colaboram para o seu fortalecimento, como as doações bilaterais (Adepoju, 2021). A UE se anuncia como grande doadora de vacinas, mas a contabilidade do bloco diz respeito à soma das doações feitas pelos países individualmente. Além da falta de apoio conjunto ao Covax, diversos países europeus concluíram acordos bilaterais com a OMS, como é o caso da França, a qual anunciou o estabelecimento de uma Academia da OMS para treinar profissionais de saúde, que funcionará em Lyon a partir de 2023, e a Alemanha, que anunciou a criação de um centro global para inteligência de pandemias e epidemias, com foco em dados, vigilância e inovação analítica. A Suíça fornecerá um laboratório de biossegurança em Spiez para um polo biológico da OMS, que vai compartilhar patógenos com laboratórios globais e outros parceiros (Cullinan, 2021).



## DESAFIOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação da UE na pandemia ao longo de 2021 tem sido fragmentada, resultado principalmente da complexa divisão de competências regionais, nacionais e locais, que contribuiu para a polarização a respeito da efetividade de diferentes vacinas e o negacionismo em partes da população, o que compromete uma cobertura satisfatória apesar da disponibilidade de vacinas. Atualmente, um dos principais desafios do combate à pandemia é exatamente o da abstenção vacinal. A disparidade nas taxas de vacinação vem acompanhada, e justificada, pela resistência das populações em se vacinar, pela desconfiança nas instituições e pelas diferenças nos tons das campanhas de vacinação.

A baixa coordenação com a OMS Europa é outro fator que acentua a fragmentação. Com papel distinto da UE, a organização, braço regional da OMS, atua na vigilância epidemiológica, logística, publicação de guias e diretrizes, que orientam a própria UE, governos, gestores e a sociedade na Europa. Seu diretor, Hans Kluge, tem denunciado as desigualdades geradas com a pandemia, principalmente a iniquidade nos índices de vacinação na região, e o ritmo de vacinação, tido como inaceitavelmente lento. Enquanto a OMS classifica a terceira dose como erro técnico, moral e político, Kluge a defende, dizendo não se tratar de um reforço de luxo tirado de alguém que ainda espera a primeira dose, além de se omitir em relação ao debate da propriedade intelectual (Pinto, 2021).

Outros desafios para a UE, cuja Presidência Rotativa passou de Portugal para a Eslovênia em julho de 2021, são as negociações na OMC sobre propriedade intelectual e patentes das vacinas. Apesar da oposição do Conselho Europeu e da Comissão Europeia, o Parlamento Europeu votou a favor da suspensão das patentes; em uma resolução adotada com 355 votos a favor, 263 contra e 71 abstenções, o Parlamento propôs o início das negociações para uma renúncia temporária do Acordo Trips da OMC (Furlong, 2021). Essa divergência indica a existência de um debate sobre a abordagem predominantemente mercadológica da UE, que parte de premissas pautadas na irreversibilidade das mudanças climáticas, e descrença na prevenção de novas pandemias, limitando-se a abordagens e construção de capacidades de preparação e resposta que buscam remediar os problemas. Temas como solidariedade, equidade e, principalmente, redução de desigualdades não encontram destaque.

A UE se constitui na única experiência de condução da pandemia com um arranjo regional. Mesmo na ausência de um mandato supranacional abrangente para a área da saúde, o bloco foi capaz de alcançar alguma coordenação, e a Comissão Europeia se mostrou efetiva na compra e distribuição de vacinas, ainda que com problemas. A pandemia gerou um potencial para a consolidação de uma União Europeia da Saúde, no entanto, no cenário da saúde global, embora a UE atue em prol do multilateralismo e das instituições multilaterais, ainda há uma dissonância entre o discurso e a prática. As dificuldades na implementação do mecanismo Covax

demonstram que a solidariedade não tem sido uma prioridade, diferente da energia depositada na intenção de se negociar um novo tratado. Multilateralismo para normatizar, não para compartilhar.

## REFERÊNCIAS

ADEPOJU, P. China sidesteps Covax vaccine donations; Africa highlights pandemic fallout on health systems & societies. *Health Policy Watch*, 27 May 2021. Disponível em: <<https://healthpolicy-watch.news/china-vaccine-donations-africa-pandemic>>. Acesso em: 30 set. 2021.

BEAUMONT, P. Denmark to drop AstraZeneca jab from Covid programme. *The Guardian*, London, 14 Apr. 2021. Disponível em: <[www.theguardian.com/world/2021/apr/14/denmark-to-drop-astrazeneca-jab-from-covid-programme](http://www.theguardian.com/world/2021/apr/14/denmark-to-drop-astrazeneca-jab-from-covid-programme)>. Acesso em: 30 set. 2021.

BIANCULLI, A. & RIBEIRO HOFFMANN, A. *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America: a space for social citizenship?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

BIZARRO, T. França e Alemanha admitem travar saída de vacinas. *Euronews*, 5 mar. 2021. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/2021/03/05/franca-e-alemanha-admitem-travar-saida-de-vacinas>>. Acesso em: 30 set. 2021.

BOFFEY, D. Austria and Denmark to work with Israel on future Covid jabs, saying EU 'too slow'. *The Guardian*, Brussels, 2 Mar. 2021. Disponível em: <[www.theguardian.com/world/2021/mar/02/austria-and-denmark-to-work-with-israel-on-future-covid-jabs-saying-eu-too-slow](http://www.theguardian.com/world/2021/mar/02/austria-and-denmark-to-work-with-israel-on-future-covid-jabs-saying-eu-too-slow)>. Acesso em: 30 set. 2021.

COMMITTEES EUROPEAN PARLIAMENT. Exchange with EMA, ECDC and WHO on Covid variants - Hera Incubator presentation. Disponível em: <[www.europarl.europa.eu/committees/en/exchange-with-ema-ecdc-and-who-on-covid-/product-details/20210309CAN60068](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/exchange-with-ema-ecdc-and-who-on-covid-/product-details/20210309CAN60068)>. Acesso em: 30 set. 2021.

CORONAVIRUS: Austria and Denmark break ranks with EU on vaccines. DW, 2021. Disponível em: <[www.dw.com/en/coronavirus-austria-and-denmark-break-ranks-with-eu-on-vaccines/a-56747054](http://www.dw.com/en/coronavirus-austria-and-denmark-break-ranks-with-eu-on-vaccines/a-56747054)>. Acesso em: 30 set. 2021.

COVID: WHAT IS happening with the EU vaccine rollout? BBC, London, 21 June 2021. Disponível em: <[www.bbc.com/news/explainers-52380823](http://www.bbc.com/news/explainers-52380823)>. Acesso em: 30 set. 2021.

CULLINAN, K. Tedros Secures Europe's Help to Boost WHO Pandemic Capacity Ahead of WHA. *Health Policy Watch*, 24 May 2021. Disponível em: <<https://healthpolicy-watch.news/whos-tedros-secures-europes-help-to-boost-who-capacity-ahead-of-wha74/>>. Acesso em: 30 set. 2021.

DEACON, B. et al. (Eds.) *World Regional Social Policy and Global Governance: new research and policy agendas in Africa, Asia, Europe and Latin America*. London: Routledge, 2012.

DIREÇÃO GERAL DA SAÚDE. PPUE 2021 Conferência sobre Saúde Global, 25 mar. 2021. Disponível em: <[www.youtube.com/watch?v=BN\\_NALwqcYM](https://www.youtube.com/watch?v=BN_NALwqcYM)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPE'S delays in covid-19 vaccine delivery are causing tempers to flare. *The Economist*, Paris, 27 Jan. 2021. Disponível em: <[www.economist.com/europe/2021/01/27/europes-delays-in-covid-19-vaccine-delivery-are-causing-tempers-to-flare](https://www.economist.com/europe/2021/01/27/europes-delays-in-covid-19-vaccine-delivery-are-causing-tempers-to-flare)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL (ECDC). Overview of EU/EEA country recommendations on COVID-19 vaccination with Vaxzevria, and a scoping review of evidence to guide decision-making, 18 May 2021. Disponível em: <[www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Overview%20EU%20EEA%20country%20recommendations%20on%20COVID-19%20vaccination%20Vaxzevria%20and%20scoping%20review%20of%20evidence.pdf](https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Overview%20EU%20EEA%20country%20recommendations%20on%20COVID-19%20vaccination%20Vaxzevria%20and%20scoping%20review%20of%20evidence.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Framework contracts for pandemic influenza vaccines, 28 Mar. 2019. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness\\_response/docs/ev\\_20190328\\_memo\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness_response/docs/ev_20190328_memo_en.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Medicamentos baratos, acessíveis e seguros para todos: Comissão apresenta uma Estratégia Farmacêutica para a Europa, 25 nov. 2020. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_20\\_2173](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_2173)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. EU Civil Protection Mechanism. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en)>. Acesso em: 30 set. 2021a.

EUROPEAN COMMISSION. Plano de recuperação para a Europa. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt)>. Acesso em: 30 set. 2021b.

EUROPEAN COMMISSION. Contratação pública conjunta de contramedidas médicas. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/health/preparedness\\_response/joint\\_procurement\\_pt](https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/joint_procurement_pt)>. Acesso em: 30 set. 2021c.

EUROPEAN COMMISSION. Safe Covid-19 vaccines for Europeans. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans_en)>. Acesso em: 30 set. 2021d.

EUROPEAN COMMISSION. European Commission authorises fourth safe and effective vaccine against Covid-19, 11 Mar. 2021e. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_1085](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1085)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Commission extends transparency and authorisation mechanism for exports of Covid-19 vaccines, 11 Mar. 2021f. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1121](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1121)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Vaccine exports: temporary transparency and authorisation mechanism, Mar. 2021g. Disponível em: <[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159437.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159437.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Export requirements for Covid-19 vaccines. Frequently asked questions, 5 Nov. 2021h. Disponível em: <[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159414.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159414.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. European Commission authorises third safe and effective vaccine against Covid-19, 29 Jan. 2021i. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_306](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_306)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. European Health Union. Protecting the health of Europeans and collectively responding to cross-border health crises. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en)>. Acesso em: 30 set. 2021j.

EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and The Council. Hera Incubator: anticipating together the threat of Covid-19 variants. Brussels, 17 Feb. 2021k. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-hera-incubator-anticipating-threat-covid-19-variants\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-hera-incubator-anticipating-threat-covid-19-variants_en.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Revisão da legislação geral da EU em matéria de produtos farmacêuticos. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12963-Revisao-da-legislacao-geral-da-UE-em-materia-de-produtos-farmacuticos\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12963-Revisao-da-legislacao-geral-da-UE-em-materia-de-produtos-farmacuticos_pt)>. Acesso em: 30 set. 2021l.

EUROPEAN COMMISSION. Estratégia farmacêutica para a Europa. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy\\_pt](https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy_pt)>. Acesso em: 30 set. 2021m.

EUROPEAN COMMISSION. Vigilância e alerta rápido. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/health/security/surveillance\\_early-warning\\_pt](https://ec.europa.eu/health/security/surveillance_early-warning_pt)>. Acesso em: 30 set. 2021n.

EUROPEAN COMMISSION. Coronavirus: preparing Europe for the increased threat of variants, 17 Feb. 2021o. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_641](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_641)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. EU4Health 2021-2027 – a vision for a healthier European Union. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health\\_en](https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health_en)>. Acesso em: 30 set. 2021p.

EUROPEAN COMMISSION. What is Horizon Europe? Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/horizon-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/horizon-europe_en)>. Acesso em: 30 set. 2021q.

EUROPEAN COMMISSION. Speech of President von der Leyen at the “Conference on strengthening the role of the EU in Global Health”, organised by the Portuguese Presidency, 25 Mar. 2021r. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_21\\_1402](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_1402)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Global leaders adopt agenda to overcome Covid-19 crisis and avoid future pandemics, 21 May 2021s. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_2605](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2605)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN HEALTH FORUM. Manifesto for a Health European Union. Disponível em: <<https://www.ehfg.org/documents/EHFG2020/partners/Manifesto-European-Health-Union/#page=1>>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN MEDICINES AGENCY. Covid-19 vaccine Janssen. Disponível em: <[www.ema.europa.eu/en/medicines/human/EPAR/covid-19-vaccine-janssen](http://www.ema.europa.eu/en/medicines/human/EPAR/covid-19-vaccine-janssen)>. Acesso em: 30 set. 2021.

EUROPEAN UNION LAW. Proposal for a Regulation of The European Parliament and of the Council amending regulation (EC) n. 851/2004 establishing a European Centre for disease prevention and control. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0726>>. Acesso em: 30 set. 2021a.

EUROPEAN UNION LAW. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a reinforced role for the European Medicines Agency in crisis preparedness and management for medicinal products and medical devices. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0725>>. Acesso em: 30 set. 2021b.

FACED with a Covid-19 vaccine emergency, the EU made an enemy of everyone. *The Straits Times*, Brussels, 31 Jan. 2021. Disponível em: <[www.straitstimes.com/world/europe/faced-with-a-vaccine-emergency-the-eu-made-an-enemy-of-everyone](http://www.straitstimes.com/world/europe/faced-with-a-vaccine-emergency-the-eu-made-an-enemy-of-everyone)>. Acesso em: 30 set. 2021.

FORTUNA, G. Commission takes evasive action over Germany's vaccine side deal. *Euractiv*, Brussels, 8 Jan. 2021. Disponível em: <[www.euractiv.com/section/coronavirus/news/commission-takes-evasive-action-over-germanys-vaccine-side-deal/](http://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/commission-takes-evasive-action-over-germanys-vaccine-side-deal/)>. Acesso em: 30 set. 2021.

FURLONG, A. *et al.* 4 policy problems facing the Slovenian Council presidency. *Politico*, Brussels, 30 June 2021. Disponível em: [www.politico.eu/article/slovenian-presidency-policy-problems/](http://www.politico.eu/article/slovenian-presidency-policy-problems/). Acesso em: 30 set. 2021.

KAASCH, A. & STUBBS, P. (Eds.) *Transformations in Global and Regional Social Policies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

KICKBUSCH, I. & RUIJTER, A. How a European health union can strengthen global health. *The Lancet Regional Health-Europe*, v. 1, 2021. Disponível em: <[www.thelancet.com/journals/lanep/article/PIIS2666-7762\(21\)00002-8/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lanep/article/PIIS2666-7762(21)00002-8/fulltext)>. Acesso em: 30 set. 2021.

MARQUES, F. União Europeia ameaça AstraZeneca com proibição de exportação. *Euronews*, 20 Mar. 2021. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/2021/03/20/uniao-europeia-avisa-astrazeneca-por-nao-cumprimento-do-contrato>>. Acesso em: 30 set. 2021.

MIGUEL, B. Bruselas fracasa en su segundo intento de reflotar el ritmo de vacunación. *El País*, Bruselas, 11 Mar. 2021a. Disponível em: <<https://elpais.com/sociedad/2021-03-12/bruselas-fracasa-en-su-segundo-intento-de-reflotar-el-ritmo-de-vacunacion.html?rel=listapoyo>>. Acesso em: 30 set. 2021.

MIGUEL, B. La UE da luz verde a la vacuna de Janssen, pero persisten los problemas de distribución. *El País*, Bruselas, 11 Mar. 2021b. Disponível em: <<https://elpais.com/sociedad/2021-03-11/la-ue-da-luz-verde-a-la-vacuna-de-janssen-pero-persisten-los-problemas-de-distribucion.html?rel=mas>>. Acesso em: 30 set. 2021.

MIGUEL, B. Austria lidera una revuelta contra la estrategia europea de vacunación del coronavirus. *El País*, Bruselas, 13 Mar. 2021c. Disponível em: <<https://elpais.com/sociedad/2021-03-13/austria-lidera-una-revuelta-contra-la-estrategia-europea-de-vacunacion-del-coronavirus.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

MIGUEL, B. Diretor da OMS: “As variantes do vírus não são o início de outra pandemia”. *El País Brasil*, Bruxelas, 11 Fev. 2021d. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2021-02-11/diretor-da-oms-as-variantes-do-virus-nao-sao-o-inicio-de-outra-pandemia.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

MIGUEL, B. & ABRIL, G. El fiasco de AstraZeneca pone en peligro la estrategia de la UE para superar la crisis sanitaria y económica. *El País*, Bruselas, 21 Mar. 2021. Disponível em: <<https://elpais.com/sociedad/2021-03-21/el-fiasco-de-astrazeneca-pone-en-peligro-la-estrategia-de-la-ue-para-superar-la-tesis-sanitaria-y-economica.html>>. Acesso em: 30 set. 2021.

PINTO, A. E. S. Terceira dose de vacina contra Covid não é luxo, diz divisão europeia da OMS. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 ago. 2021. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/08/reforco-de-vacina-contra-covid-nao-e-luxo-diz-divisao-europeia-da-oms.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/08/reforco-de-vacina-contra-covid-nao-e-luxo-diz-divisao-europeia-da-oms.shtml)>. Acesso em: 30 set. 2021.

PORTUGAL. Conferência sobre o reforço do papel da União Europeia no contexto da saúde global, 25 mar. 2021. Disponível em: <[www.2021portugal.eu/en/events/conference-on-strengthening-the-role-of-the-eu-in-the-context-of-global-health](http://www.2021portugal.eu/en/events/conference-on-strengthening-the-role-of-the-eu-in-the-context-of-global-health)>. Acesso em: 30 set. 2021.

RIBEIRO, W. Pfizer é processada por atraso na entrega das vacinas contra Covid-19. Disponível em: <<https://ictq.com.br/industria-farmaceutica/2521-pfizer-e-processada-por-atraso-na-entrega-das-vacinas-contra-covid-19>>. Acesso em: 30 set. 2021.

SILVA, I. M. Vacinas russa e chinesa não “tentam” Comissão Europeia. *Euro News*, Bruxelas, 2 fev. 2021. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/2021/02/02/vacinas-russa-e-chinesa-nao-tentam-comissao-europeia>>. Acesso em: 30 set. 2021.

SOB PRESSÃO, Europa ataca Reino Unido por falta de vacinas. *Folhapress*, 17 mar. 2021. Disponível em: <[www.folhapse.com.br/noticias/sob-pressao-europa-ataca-reino-unido-por-falta-de-vacinas/176609](http://www.folhapse.com.br/noticias/sob-pressao-europa-ataca-reino-unido-por-falta-de-vacinas/176609)>. Acesso em: 30 set. 2021.

UNUSED stocks of AstraZeneca vaccine pile up in France, Germany. *Euractiv*, 2 Mar. 2021. Disponível em: <[www.euractiv.com/section/coronavirus/news/unused-stocks-of-astrazeneca-vaccine-pile-up-in-france-germany](http://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/unused-stocks-of-astrazeneca-vaccine-pile-up-in-france-germany)>. Acesso em: 30 set. 2021.