

As fronteiras do espaço schengen a partir da pandemia da COVID-19

The borders of the schengen area from the pandemic COVID-19

RAPHAELA FIGUEIREDO¹

raphaelamqf@gmail.com

GALILEU - REVISTA DE DIREITO E ECONOMIA · e-ISSN 2184-1845

Volume XXII · 1st January Janeiro – 30th June Junho 2021 · pp. 133-146

DOI: <https://doi.org/10.26619/2184-1845.XXII.1.7>

Submitted on February 12th, 2021 · Accepted on April 30th, 2021

Submetido em 12 de Fevereiro, 2021 · Aceite a 30 de Abril, 2021

RESUMO O presente artigo visa a análise da situação fronteiriça da União Europeia, com enfoque na situação actual da Pandemia da Covid-19, contexto histórico do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, os órgãos europeus responsáveis pelo controlo de pessoas dentro do bloco, bem como as medidas de enfrentamento realizadas pela organização supranacional, suas lacunas e sua importância na conjuntura mundial. A busca dominante nesta análise é sua eficácia, bem como a possibilidade de uso de procedimentos com o instrumento de *soft law* para o combate à doença. A partir desta investigação, fora auferida a hipótese de novas diretrizes, mais eficientes para um combate em conjunto, ou seja, das nações como União Europeia para uma necessária retomada da normalidade com ênfase no enfrentamento à crise económica.

PALAVRAS-CHAVE Direito da União Europeia. Pandemia. Covid-19. Fronteiras. *Soft law*.

ABSTRACT:THIS article aims to analyze the border situation of the European Union, focusing on the current situation of the Covid-19 Pandemic, the historical context of the Area of Freedom, Security and Justice, the European bodies responsible for controlling people within the bloc, as well as the coping measures taken by the supranational organization, its gaps and its importance in the global context. The dominant quest in this analysis is its effectiveness, as well as the possibility of using procedures with the soft law instrument to fight the disease.

¹ Mestranda em Direito (UAL). Sob orientação e com a colaboração do Professor Doutor JÓNATAS E. M. MACHADO). Março 2021.

FROM this investigation, the hypothesis of new guidelines, more efficient for a joint combat, that is, of nations with the European Union, for a necessary resumption of normality with an emphasis on facing the economic crisis, had been taken into account.

KEYWORDS: European Union Law. Pandemic. Covid-19. Borders Soft law.

Introdução

A criação do Espaço Schengen advém de uma cultura secular europeia pela cooperação entre suas nações, justificada pelo forte fluxo de pessoas pelo continente. O que introduziu a ideia da livre circulação de indivíduos como ponto chave da organização supranacional criada pelo Tratado de Maastricht, em 1992, conhecida como a União Europeia, em busca do crescimento económico e ser uma força de influência política mundial.

Com o surgimento da Pandemia da Covid-19, que mudou integralmente a conjuntura global, manifestou-se novos percalços referentes a uma convergência de esforços para o combate da doença e a retomada económica, principalmente com o resgate de setores como o turismo, essencial para a organização estrutural do bloco como um todo.

A ausência de uma força diretiva supranacional, a levar em consideração os tratados acordados entre os Estados-Membros, a partir das competências implícitas desta estrutura acima das nações, e com comando logístico pode ter ocasionado uma amplificação dos efeitos pandêmicos e todas suas ramificações, sociais e económicas nos entes estatais.

Diante de todo o relato exposto e a ser aprofundado no presente artigo, já demonstra-se clara a necessidade de implementação de medidas efectivas de combate a Pandemia do Coronavírus, a exemplo da utilização do instrumento da *soft law*, e ir ao alcance de uma normalidade, alicerçado no Plano de Recuperação Económico e o retomada de setores como o turismo, conjuntamente com respeito a princípios fundamentais de livre circulação, proteção a vida e pela dignidade da pessoa humana.

I. Espaço schengen, fronteiras e a pandemia da COVID-19

As fronteiras das nações são essenciais no que diz respeito às relações internacionais, principalmente no que toca à inserção regional, como exemplo o Mercosul, acordo entre os países sul americanos e a União Europeia, que se demonstrou como molde nessa cooperação regional na Europa.

Demonstra-se basilar a questão fronteiriça nos tratados em que regem os princípios da União Europeia, a partir da criação do Espaço Schengen, que significa um sítio sem fronteiras internas, onde os cidadãos europeus e muitos nacionais de países que não pertencem à União Europeia podem circular livremente, em razão do turismo ou por motivos laborais, sem estarem sujeitos a controlos limítrofes.

Necessário salientar que nem todos os países presentes no Espaço Schengen são membros da UE, porém o contrário não existe, visto que para ser um Estado-Membro deve-se fazer parte deste espaço.

Inclusive, a criação do Acordo de Schengen data-se antes da gênese da União Europeia pelo Tratado de Maastricht de 1992. A idealização do espaço surgiu em 1985, na cidade de Schengen, em Luxemburgo, onde apenas cinco países assinaram neste respectivo ano, sendo estes França, Luxemburgo, Alemanha, Países Baixos e Bélgica, os três últimos conhecidos como o estado de Benelux.

A integração das outras nações ao acordo aconteceu principalmente após a criação, de facto, da União Europeia. Contudo, países como Itália, Espanha e Portugal juntaram-se antes do Tratado da União Europeia (Maastricht).

Ou seja, a levar em consideração o próprio contexto histórico europeu, como a Segunda Grande Guerra e o holocausto vieram evidenciar a necessidade europeia de transcendência aos nacionalismos e o privilégio a elementos unificadores dos Estados e seus cidadãos com a livre circulação dentro do continente².

Na contramão do desejado e do alcançado durante todos esses anos veio a Pandemia da Covid-19, assim decretada em 2020, e a necessidade de restrições de circulação de pessoas a fim do controlo das contaminações e desafogo dos Sistemas de Saúde nacionais.

1.1. Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

O processo de integração europeia, experiência pioneira a nível mundial, teve o seu início mediante a junção ou agrupamento “racional” de Estados Europeus que usufruem de alguns factores que grandemente favoreceram o progresso daquela iniciativa³.

O espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia foi concebido a fim de garantir a livre circulação de pessoas, bem como proporcionar o oferecimento de nível elevado de protecção aos cidadãos. O ambiente abrange domínios políticos que compreende

2 ROSTEK, K., DAVIES, G. – *The impact of European of Citizenship on National Citizenship Policies*. Tulane European & Civil Liberties Forum, 22, 2007, p. 89.

3 LAUREANO, Abel, RENTO, Altina – O “Espaço Schengen”, o espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia e o mecanismo da cooperação reforçada. [Consultado em: 05 de março de 2021]. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/3893/2832>.

desde a gestão das fronteiras externas da UE até à assistência judiciária em matéria civil e penal e à colaboração policial.

Existe uma relação entre a criação do ELSJ com o própria origem e o progresso do mercado único, que possui um particular destaque para os acordos Schengen. (Carrapiço, 2011, p. 144). A aplicabilidade deste simboliza uma reunião de medidas de compensação desta liberdade de circulação. O acordo baseia-se na primordial concepção da liberdade atribuída aos seus cidadãos ser protegida com critérios de segurança.

A liberdade de circulação exerce-se no respeito pelo sistema de Schengen, cujo acervo foi incorporado no direito da União Europeia pela via do Tratado de Amesterdão, em 1997/9⁴.

Contudo, a consolidação do espaço de liberdade, segurança e liberdade, se sucedeu a partir do Tratado de Lisboa de 2008, conhecido como Tratado de funcionamento da União Europeia, do qual trouxe a arquitectura institucional deste. A natureza intergovernamental, uma cooperação entre Estados, foi afastada e deu lugar ao método comunitário, que significa uma cooperação supranacional.

A presença de um rol securitário de obrigações estatais possui ligação à teoria do contrato social⁵, a subordinar-se também a diferentes procedimentos da cooperação entre Estados para a salvaguarda da segurança.

Quanto à circulação de cidadãos de países terceiros, também estão sujeitos ao sistema Schengen. Este regulamento abrange regras comuns aos seus membros, quanto aos vistos de permanência temporária bem como sua liberdade de circulação e controlo de fronteiras, sendo responsável pela fiscalização órgãos e sistemas concebidos pelos membros para este fim.

O controlo existente está sob a regência do Código de Fronteiras Schengen, criado em 2006 e que desde então vem a sofrer alterações e adequações, a última ocorrida no ano de 2019.

1.2. Órgãos fronteiriços da União Europeia

A legislação europeia é clara no sentido de um controlo comum, ou seja, um sistema integrado na gestão das fronteiras, conforme o art. 77 do Tratado de Lisboa. Este conjunto de elementos de logística sucede na divisão de órgãos para fiscalização e troca de informações pelos Estados-Membros da UE.

4 MACHADO, Jónatas – *Direito da União Europeia*. 2.^a Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 272.

5 O entendimento diverso dos filósofos Thomas Hobbes, John Locke e J. J. Rousseau explicam uma relação inerente ao Contrato Social, que marca a transição do estado de natureza para um contexto de sociedade, através de um pacto com um Estado.

Nesse sentido, à medida que os estados-membros aboliram as fronteiras internas, substituindo-as por uma fronteira externa reforçada, adotaram igualmente parâmetros comuns de vigilância desta última, como disso são exemplo os procedimentos conjuntos de vigilância de fronteiras e condições de entrada (Carrapiço, 2011, p. 147).

O sistema Schengen comporta um amplo conjunto de instrumentos, como o *Schengen Borders Code*, acerca do controlo de fronteiras e requisitos de entrada de não nacionais, o Regulamento do Conselho (EC) no 539/2001, que trata sobre os quesitos da atribuição dos vistos para estadias breves no espaço e as *Common Consular Instructions on Visas for Diplomatic Missions and Consular Posts*, com os procedimentos para a emissão de vistos⁶.

A fiscalização dessas fronteiras externas é realizada pela Agência Frontex, que assegura o ELSJ, e possui como regra o profissionalismo, respeito e, principalmente, a cooperação entre os Estados-Membros. Mesmo que a responsabilidade de controlo das fronteiras externas seja dos países que possuem tais fronteiras, a agência serve como intermediadora entre as autoridades de controlo fronteiriço, também a disponibilizar assistência técnica e conhecimento específicos para a devida gestão das fronteiras a visar a segurança da UE.

Também é necessária menção ao Sistema de Informação Schengen (SIS), principal sistema de partilha de dados dos Estados-Membros que ajuda a assegurar a segurança do espaço. Um sistema fincado em três pilares, controlo de fronteira, cooperação policial em matéria penal e o regresso de nacionais em condições irregulares dentro do espaço.

Existem outros sistemas, que estão a espera da vigência para uma melhor gestão das fronteiras, como o Sistema Entrada/Saída (SES) com o objetivo de controlo informático de cidadãos de países terceiros, inclusive a extinguir o conhecido carimbo nos passaportes, foi aprovado em 2017, que deveria entrar em vigor em 2020, contudo, em virtude da pandemia da Covid-19 teve prazo estendido.

Também a espera de vigência, há o Sistema Europeu de Autorização de viagem (ETIAS), um sistema centralizado para controlo dos nacionais de países terceiros que não necessitam de visto para entrar no Espaço Schengen e identificar os eventuais riscos de segurança ou de migração irregular, espera-se que o sistema esteja operacional em 2021.

Ademais, para que se ponha em prática todos estes sistemas, existe o Fundo de para segurança interna: fronteira e vistos (FSI) também serve como forma de custeio de todos os Estados-Membros para a proteção das fronteiras externas da UE.

6 MACHADO, Jónatas – *Direito da União Europeia*. 2.^a Edição, p. 274.

1.3. Circulação de pessoas e o turismo no Continente Europeu

O continente europeu é o principal destino turístico no mundo, esta actividade possui um importante papel na economia do bloco, principalmente para os países menos desenvolvidos. O turismo se demonstrou como uma fonte de renda em meio a crise de 2008, por exemplo, e sempre esteve em constante crescimento.

Muitos dos Estados-Membros da União Europeia têm como principal actividade económica o turismo, principalmente aqueles que possuem seu PIB (Produto Interno Bruto) baseado neste sector, a exemplo da Grécia e Portugal.

No caso lusitano, o turismo é a maior actividade económica exportadora do país, sendo, em 2019, responsável por 52,3% das exportações de serviços e por 19,7% das exportações totais. As receitas turísticas registaram um contributo de 8,7% para o PIB nacional⁷.

O setor do turismo, assim, possui uma função integradora do desenvolvimento capitalista europeu, contribuindo intencionalmente para a formação da Comunidade Europeia, necessária pela limitação competitiva das nações europeias, enquanto isoladas, frente ao crescente mercado internacionalizado⁸.

1.4. A Pandemia da COVID-19

A pandemia do Sars-Cov-2 teve sua identificação inicial no dia 01/12/2019 na cidade de Wuhan, província de Hubei na China. Contudo, o primeiro caso reportado pelas autoridades chinesas aconteceu no último dia daquele ano. A doença possui origem zoonótica, que pode ser transferida de animais a humanos.

A doença é ocasionada por uma mutação de um vírus já conhecido, do qual foi vetor das epidemias de SARS, que aconteceu no ano de 2004 e da MERS em 2012. Contudo, essa mutação é menos letal a curto prazo, e justamente por esta qualidade, possui um maior poder de disseminação.

O primeiro caso reportado em solo europeu foi em França no dia 27/01/2020. Em 11 de Março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou oficialmente que a infecção pelo SARS-CoV-2 elevou-se ao estado de pandemia⁹.

7 INE. (2020). Turismo em Portugal. Disponível em: http://www.turismodeportugal.pt/pt/Turismo_Portugal/visao_geral/Paginas/default.aspx. [Consultado em: 10 de março de 2021].

8 MEDAGLIA, Juliana e SILVEIRA, Carlos Eduardo – Papel do turismo de massa na consolidação da União Europeia e suas relações com a Política Nacional de Turismo no Brasil. 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2610/261056082002.pdf>. [Consultado em: 15 de março de 2021].

9 HUANG C, Wang Y, LI X, Ren L, ZHAO J, Hu Y et alii – Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China. Lancet. 2020 Feb;395 (10223):497-506. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30183-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30183-5). [Consultado em: 20 de março de 2021].

A dificuldade de controlo do vírus, além de sua rápida propagação, também consiste no facto de existirem pessoas assintomáticas, das quais contaminam sem saber que o fazem, e por causa dessa característica, ocorreram as restrições de circulação de pessoas no mundo.

A restrição de circulação é uma das principais medidas de prevenção da doença, visto que não existem medicamentos de combate específico ao vírus, apenas para o tratamento paliativo da infecção. Além do distanciamento social, a utilização de máscaras faciais, lavagem das mãos, uso de álcool em gel, a ventilação e circulação do ar também são medidas de precaução ao contágio.

Também é necessário destacar as ações públicas estatais para controle da infecção para não sobrecarregar os sistemas de saúde, que são essencialmente a testagem em massa populacional e a vacinação, que teve início no final de 2020.

Esta pandemia ocasionou cenas que dificilmente seriam previstas, o completo esvaziamento dos principais pontos turísticos do mundo. Como também, tem causado severos prejuízos nos sistemas de saúde em inúmeros países. Diante do grande número de pessoas contagiadas pelo vírus e da falta de tratamento específico, muitas nações têm enfrentado superlotação em seus hospitais.

A pandemia resultou em instabilidade social e econômica global significativa, incluindo a maior recessão global desde a Grande Depressão, de 1929. O impacto no crescimento dos países dependentes das atividades de turismo, viagens, hotelaria e entretenimento é particularmente grave. As economias em desenvolvimento e de mercados emergentes enfrentam também outros desafios com a reversão sem precedentes dos fluxos de capital em virtude da diminuição do apetite global por risco¹⁰.

II. Medidas aplicadas

A partir da rápida disseminação da doença, no início do ano de 2020, foram necessárias estratégias para tentar evitá-la, bem como buscar alternativas de um rastreio mais efetivo da doença, como testagens e a diminuição de circulação de pessoas.

Os países estão a tomar medidas para amenizar a crise em duas frentes: a sanitária e a econômica. É possível dizer que se trata de regulamentações sob um aspecto mais amplo, ao passo que os governos nacionais tomam decisões para questões mais específicas, foca-

10 GOPINATH, Gita. – The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression. 2020. Disponível em: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>. [Consultado em: 15 de março de 2021].

das em problemas internos. De qualquer forma, essas decisões nacionais devem estar em conformidade com as orientações determinadas pelas organizações regionais¹¹.

A livre circulação entre os Estados-Membros da UE é um dos pilares desta, sendo a força motriz da economia europeia (art. 3, 2 do TUE¹²). E, a partir da pandemia de covid-19, houve uma coordenação no sentido de mapear as zonas de maior perigo de contágio dentro da União Europeia.

O mapa único é publicado semanalmente pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo de Doenças, do qual indica os graus de riscos das várias regiões europeias a partir de um sistema de semáforo, sendo as localidades distinguidas entre “vermelho”; “amarelo”; “verde”, a respeitar critérios como o número de casos e de testagens por cem mil habitantes.

Importante destacar que, com base no mapa, fica a critério dos Estados-Membros as restrições de entrada em seus territórios, contudo, não é possível restringir os países localizados na zona em verde.

Não houve um fechamento completo do Espaço Schengen, mas sim o impedimento das viagens consideradas turísticas das pessoas de nacionalidade de países terceiros. Apenas sendo possível a entrada destes no bloco para viagens essenciais, com visto de residência na UE.

Ainda assim, é perceptível a ausência de comunhão entre as nações da União Europeia, visto que cada país toma as medidas a que acredita ser cabível, inclusive impedir o ingresso de cidadãos de outros estados europeus para o controlo da pandemia.

2.1. Política dos Estados-Membros

Embora o Espaço Schengen preveja que a circulação de pessoas deve ser livre, há exceções regulamentadas pelo tratado. É possível, portanto, que os países controlem ou mesmo fechem as suas fronteiras internas em situações excepcionais, como a da pandemia (European Commission, 2020c).

União Europeia é uma organização supranacional constituída por Estados soberanos. Por este motivo, ela deve proteger as funções essenciais dos Estados, nomeadamente em sede de garantia territorial, manutenção da ordem pública e da salvaguarda nacional¹³.

11 BRÍGIDO, Eveline e UEBEL, Roberto – Efeitos da Pandemia da Covid-19 nas Migrações Internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi_27_efeitos.pdf. [Consultado em: 20 de março de 2021.

12 Art. 3.º, n.º 2: *A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.*

13 MACHADO, Jónatas – *Direito da União Europeia*. 2.ª Edição, p. 104.

As competências exclusivas da UE dizem respeito ao âmbito comercial e monetário, quanto à zona euro. Aquelas partilhadas envolvem o Estado de liberdade, segurança e justiça, cabendo actos juridicamente vinculativos a União Europeia e as Nações.

Quanto à política de saúde, é determinada como competência complementar e a sua regulamentação encontra-se sob a égide de cada nação. Todavia, em razão da preservação dos componentes de vinculação aos princípios e aos propósitos do bloco, entre eles, o funcionamento do mercado comum – este sim de competência exclusiva da UE, poderiam ser tomadas medidas a serem seguidas por todos os Estados, em virtude do bem comum e a utilizar as competências implícitas.

Esta competência implícita deriva, na realidade, da existência de uma competência interna, isto é, da adaptação e implementação de uma ação no âmbito de uma política comunitária¹⁴.

No caso actual da pandemia, os Estados-Membros têm tomado medidas individuais e diversas entre si quanto à pandemia da Covid-19. Algumas nações merecem ênfase pelos critérios diversos que tomaram, a exemplo de Portugal, França, Itália e Hungria.

Enquanto Portugal e França executaram políticas para a regularização de seus imigrantes, a fim do ingresso aos serviços de saúde e modelos de distanciamento social por bandeiras, Itália e Hungria possuem agenda com carga punitiva a imigrantes e estrangeiros, a exemplo de expulsões, deportações e suspensão de autorizações de residência.

Mesmo que sejam questões de competência dos Estados, estas devem ser exercidas sob o amparo do direito da União Europeia. Independente da matéria, pode ser das mais variadas, da tributação direta, organização da segurança, e, claro, o sistema de saúde.

III. Análise crítica

Destaca-se o reconhecimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça da União Europeia quanto às competências implícitas em referência às conhecidas como quatro liberdades, que são a circulação de pessoas, bens, capitais e serviços. Ou seja, robustece o carácter abrangente conferido à organização europeia o exercício de alguns poderes que não estavam presentes taxativamente nos Tratados de fundação da União Europeia.

.....
¹⁴ Cf. BOUTAYEB, Chahira – *Droit institutionnel de l'Union Européenne: Institutions, ordre juridique, contentieux*. 5th ed. Paris: L.G.DJ, 2018, p. 218.

Imprescindível destaque a garantia de uma saúde de qualidade, a salvaguarda deste direito a todos os cidadãos europeus no momento de decisões e execução de políticas europeias, presentes no art. 168 do Tratado de Funcionamento da UE¹⁵.

Isto é, as ações serão complementares às políticas nacionais, e deverão incidir na prevenção das doenças e afecções humanas e na redução das causas de periculosidade a saúde.

Os atos da UE devem abranger a luta contra os grandes flagelos, a investigação sobre suas causas, formas de transmissão e prevenção, tal qual a informação e a educação sanitária e a vigilância destas ameaças graves para a saúde com dimensão transfronteiriça, o alerta em caso de tais ameaças e o combate contra estas.

Dessa maneira, é imprescindível as práticas do bloco para um seguimento conjunto das nações em busca da mitigação possível dos danos causados pela pandemia, não só um caminho futuro, como um plano de recuperação económica, mas no presente, com diretrizes em comum. Diferentemente do que acontece, como o exposto nos casos da França, Portugal, Itália e Hungria.

Também destaque ao texto normativo presente no art. 352 do Tratado de Lisboa, TFUE, a dar a possibilidade da competência implícita da União Europeia para a garantia do mercado comum e alcançar os objectivos da organização supranacional, com respeito aos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade¹⁶.

3.1. Acções da União Europeia

A pandemia do coronavírus demonstrou que, apesar de todo texto normativo e tratados da UE, é nítida a falha no sistema de resposta, ou seja, houve uma demora na resposta do bloco, que poderia ter decrescido o célere contágio dentro do continente europeu.

Pode-se considerar o contexto actual como imprevisível e de natureza atípica da situação sanitária mundial, contudo, este cenário já foi conhecido, precisamente há um século atrás, com a conhecida Gripe Espanhola, que teve seu início dentro da Europa. Dessa maneira, esperava-se uma atitude prévia em conjunto do bloco.

15 Artigo 168.º (ex-artigo 152.º TCE), n.º 1: *Na definição e execução de todas as políticas e acções da União será assegurado um elevado nível de protecção da saúde.*

16 Artigo 352.º (ex-artigo 308.º TCE):

1. *Se uma ação da União for considerada necessária, no quadro das políticas definidas pelos Tratados, para atingir um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas. Quando as disposições em questão sejam adotadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu.*
2. *No âmbito do processo de controlo do princípio da subsidiariedade referido no n.º 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, a Comissão alerta os Parlamentos nacionais para as propostas baseadas no presente artigo.*

Até porque, deve-se levar em consideração a livre circulação dentro da Europa, um dos pilares da União Europeia, que se choca com a propagação do vírus. A presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, admitiu a lentidão na demora de resposta em conjunto, enfatizando a priorização das nações em problemas domésticos, sem pensar que, no final das contas, é um óbice europeu¹⁷.

3.2. *SOFT LAW* como providência

Uma das acções que se pode constatar pela União Europeia é no sentido de informação às pessoas, seja dentro do bloco ou para países terceiros, quanto a situação pandémica europeia com o mapa único, *Combined Indicator*, a dividir por zonas os locais de maior e menor contágio pela Covid-19 e as possibilidades de ingresso nos países.

Tal medida, pode ser considerada como uma *soft law*, em combinação com as recomendações da Organização Mundial da Saúde, sempre implementadas pela União Europeia.

Este instrumento, trata-se de figura normativa com força limitada, não é vinculante ou produz sanções, contudo, acarreta certos efeitos aos destinatários. Trata-se de termo recente no âmbito jurídico, contudo, seu surgimento remonta-se ao final da Segunda Guerra Mundial.

A grande qualidade da *soft law* confere em sua flexibilidade para as regulações de direito internacional, surgidas com esse novo cenário, e que, muitas vezes, por conta da rápida troca de informações e do rápido desenvolvimento científico e tecnológico¹⁸.

O procedimento encaixa-se perfeitamente com o cenário pandémico da actualidade, que muda constantemente em virtude de novas descobertas sobre o vírus, vacinas e outras formas de prevenção da doença.

O processo de gênese e alteração de leis e tratados é moroso se comparado ao da *soft law*. A categoria punitiva das normas é pouco flexível e genérica, completamente inverso da *soft law*, que pode ser encaixada apenas quando esta for útil a cada caso concreto.

Neste caso, além de meios de informação referentes à situação actual, este método deveria ser utilizado como diretriz da própria UE para lidar com o contexto migratório, a exemplo a regularização para uma vacinação eficiente e, assim, a possível eliminação de novas variantes e em respeito ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

17 FERREIRA, Beatriz – Ursula von der Leyen admite falhas na ajuda aos italianos e promete: “Agora, a Europa está ao lado da Itália”. Disponível em: <https://observador.pt/2020/04/02/ursula-von-der-leyen-admite-falhas-na-ajuda-aos-italianos-e-promete-agora-a-europa-esta-ao-lado-de-italia/>. [Consultado em: 25 de março de 2021].

18 COSTA, Carlos Fernando da Cunha – Fontes do Direito Internacional do Meio Ambiente: do rol originário às novas fontes. In: MAZZUOLI Valério de Oliveira (Org.). *O Novo Direito Internacional do Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 145.

3.3. Possibilidades e Sugestões

Há de se destacar a possibilidade da ausência de utilização do Sistema de Alerta Rápido e Resposta (SARR), originado pela Decisão 2119/98/CE de vigilância epidemiológica e de controle das doenças transmissíveis. Do qual teve forte ressaltado em 2004, durante a epidemia da SARS, também ocasionada por um coronavírus, a servir de fluxo de comunicações constante entre a Comissão e as autoridades de saúde pública de cada nação europeia.

O uso do sistema poderia ter sido grande valia para uma rápida resposta à actual pandemia. A fim de conhecimento sobre os riscos do alcance do vírus em solo europeu e de recomendações aos Estados-Membros

Bem como vale salientar a Decisão n. 1082/2013/EU abrange situações como ameaças biológicas, vigilância epidemiológica e planeamento da preparação e da resposta, com ênfase na coordenação à escala da UE para reforçar as medidas de cada país. A destacar-se o dever da União Europeia de solidariedade para com os Estados-Membros.

Com o surgimento da situação pandêmica da Covid-19, e em conformidade com a decisão acima mencionada, surgiu a Recomendação (UE) 2020/518 da Comissão de 8 de abril de 2020 relativa a um conjunto de instrumentos com vista à utilização de tecnologias e dados para combater a crise da COVID-19 no respeitante às aplicações móveis e à utilização de dados de mobilidade anonimizados.

Apenas a informação e compartilhamento de dados entre as nações e a União Europeia não são suficientes para um combate efectivo à doença. Evidentemente, dada a gravidade da situação, e por força de sua competência, a UE deveria tomar medidas mais eficazes e precisas ao combate de facto.

A exemplo de um regimento de combate, não só a minutar sobre a informação, mas com acções públicas acerca do distanciamento e classificações hábeis para a ordem de vacinação da população europeia, a levar em consideração o labor e a essencialidade de suas actividades, bem como idade e comorbidades.

Um rol normativo à luz da *soft law*, visto que não há nenhum impedimento na transformação do instrumento em um tratado. O procedimento serve como um preliminar caminho para as nações se adequarem a suas diretivas.

E, assim, a levar por base princípios como o da solidariedade entre os Estados-Membros, agir pela adopção de medidas efectivas por sua atribuição de competências fornecidas pelos entes estatais nos tratados firmados, a partir do respeito ao regramento vinculado aos seus objetivos e valores, que levantam bandeiras como mercado comum, a dignidade da pessoa humana e liberdades fundamentais.

Conclusão

A livre circulação é princípio basilar dentro do ordenamento de constituição e funcionamento da União Europeia, a servir, principalmente, como elemento de crescimento do bloco e de seu mercado interno, a fortalecer as Nações signatárias.

Uma vez do surgimento de efectiva barreira para este pilar de sustentação do bloco, no caso a pandemia da Covid-19, a UE, a partir do conhecimento destas singularidades, possui como obrigação a realização de políticas públicas para, não apenas informar aos Estados-Membros a situação atual, mas de combate concreto a doença, com diretivas complementares as resoluções da Organização Mundial da Saúde, como formas correctas de distanciamento social e ordem de vacinação.

A exemplo da utilização do instrumento da *soft law*, que surgiu como alternativa mais eficaz para a resolução dos problemas mundiais. Instrumento que serve de parâmetro, um ponto inicial para a construção de diretrizes a serem seguidas pelo Poder Público Estatal no presente. Sendo esta disposição um dever da União Europeia, não apenas projectar um plano de recuperação futuro económico.

Visto que para se prognosticar uma situação futura, a actual deve ter sido superada, quadro este que vem a ser alargado com as várias vagas que se sucedem há, pelo menos, mais de um ano.

A União Europeia deveria demonstrar sua pujança, com a solidificação da sua epígrafe, a união na diversidade, a partir da integração entre as Nações signatárias, os povos e as culturas, a servir não apenas para o cunho económico, bem como para o bem-estar, a dignidade da pessoa humana, e, principalmente, pela preservação da vida.

BIBLIOGRAFIA

- BOUTAYEB, Chahira – *Droit institutionnel de l'Union Européenne: Institutions, ordre juridique, contentieux*. 5th ed. Paris: L.G.DJ, 2018.
- BRÍGIDO, Eveline e UEBEL, Roberto – Efeitos da Pandemia da Covid-19 nas Migrações Internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10334/1/bepi_27_efeitos.pdf. [Consultado em: 20 de março de 2021].
- DIZ, Jamile, COSTA, Elizabeth e SILVA, Alice – A solidariedade como fundamento para o enfrentamento do COVID-19 na União Europeia. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/3208/1190>. [Consultado em: 10 de março de 2021].
- EUROPEAN COMMISSION. Coronavirus: commission recommends partial and gradual lifting of travel restrictions to the EU after 30 June based on common coordinated approach. Brussels: European Commission, 11 June 2020a. [Consultado em: 25 de março de 2021]. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1035.

- FERREIRA, Beatriz – Ursula von der Leyen admite falhas na ajuda aos italianos e promete: “Agora, a Europa está ao lado da Itália”. 2020. Disponível em: <https://observador.pt/2020/04/02/ursula-von-der-leyen-admite-falhas-na-ajuda-aos-italianos-e-promete-agora-a-europa-esta-ao-lado-de-italia/>. [Consultado em: 25 de março de 2021].
- GOPINATH, Gita – The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression. 2020. Disponível em: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>. [Consultado em: 15 de março de 2021].
- HUANG C, Wang Y, LI X, Ren L, ZHAO J, Hu Y, *et alii* – Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China. *Lancet*. 2020 Feb;395(10223):497-506. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30183-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30183-5). [Consultado em: 20 de março de 2021].
- INE. Turismo em Portugal. 2020. Disponível em: http://www.turismodeportugal.pt/pt/Turismo_Portugal/visao_geral/Paginas/default.aspx. [Consultado em: 10 de março de 2021].
- LAUREANO, Abel e RENTO, Altina – O “Espaço Schengen”, o espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia e o mecanismo da cooperação reforçada. 2014. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/3893/2832>. [Consultado em: 05 de março de 2021].
- MACHADO, Jónatas – *Direito da União Europeia*. 2.^a Edição. Coimbra Editora, 2014.
- MEDAGLIA, Juliana e SILVEIRA, Carlos Eduardo – Papel do turismo de massa na consolidação da União Europeia e suas relações com a Política Nacional de Turismo no Brasil. 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2610/261056082002.pdf>. [Consultado em: 15 de março de 2021].
- ROSTEK, K., DAVIES, G. – *The impact of European of Citizenship on National Citizenship Policies*. Tulane European & Civil Liberties Forum, 22. 2007.