

## A UNIÃO EUROPEIA FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19

*Flavia Loss de Araujo  
Vitória Totti Salgado*

A emergência sanitária causada pela disseminação a nível mundial da cepa de coronavírus conhecida como SARS-CoV-2 tem causado inúmeros desafios para os Estados e os processos de integração regionais. O acelerado ritmo de contágio propiciado pelo estágio da globalização em que vivemos permitiu que o coronavírus atingisse todas as regiões do globo em meses, encontrando sistemas de saúde despreparados diante da novidade e gravidade da doença. Até fevereiro de 2020, acreditava-se que os países desenvolvidos não teriam dificuldades para lidar com a doença e que a Europa, em especial, estaria suficientemente pronta para o desafio. O excesso de confiança e a relutância em seguir os exemplos da China e da Coreia do Sul no combate à doença mostraram-se desastrosos (KIRKPATRICK; APUZZO; GEBREKIDAN, 2020). As cadeias de abastecimento foram insuficientes diante da escassez de equipamentos de proteção para os profissionais de saúde, remédios e testes para a detecção da doença. Em março, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que a Europa já havia se tornado o epicentro da pandemia (WHO, 2020).

Medidas canhestras e específicas foram adotadas pelos Estados europeus, acentuando ainda mais as divisões existentes no bloco e colocando em xeque, mais uma vez, a capacidade da União Europeia (UE) de fazer frente às crises e promover solidariedade entre seus membros. O presente artigo fará uma breve descrição desses três itens entre março e outubro de 2020 e analisará como, apesar da fragilidade das respostas iniciais, a UE tem delineado uma estratégia robusta para o cenário pós-pandemia, centrada na cooperação econômica, política e sanitária.

Cabe notar que a responsabilidade primária sobre os serviços de saúde é dos Estados membros da UE, que, por sua vez, complementa as políticas nacionais para aprimorá-las e modernizá-las. Em relação à pandemia, o Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças (ECDC, em inglês) e o Escritório Europeu da Organização Mundial da Saúde deram início ao monitoramento dos casos de COVID-19, constatando a presença do vírus e o rápido aumento do número de contágios no continente. O Conselho Europeu emitiu as primeiras orientações para prevenção e compartilhamento de informações em março, mês em que também foi ativado plenamente o Mecanismo Integrado de Resposta Política a Situações de Crise (IPCR, em inglês), que elabora propostas para o Conselho.

Em relação a projetos de longo prazo, cabe mencionar o programa UE pela Saúde (EU4Health) que prevê o investimento de 9,4 bilhões de euros no período entre 2021 e 2027 para reforçar a preparação do bloco em caso de novas ameaças sanitárias. O programa também prevê a criação de reservas de materiais hospitalares e cadastro de profissionais para emergências, além de garantir o acesso à saúde para grupos mais vulneráveis.

A crise sanitária fez com que mecanismos de ajuda econômica já existentes na UE fossem acionados, enquanto a criação de novos fundos era discutida e aguardava aprovação. O Fundo Europeu de Solidariedade (European Union Solidarity Fund – EUSF), criado em 2002 e que foi utilizado em mais de 80 desastres em 24 países desde então, foi mobilizado para apoiar os países mais afetados pela pandemia, financiando despesas relativas à saúde pública. Outro importante mecanismo acionado foi o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (European Globalisation Adjustment Fund – EGF), que apoia trabalhadores que perderam seus empregos por conta dos efeitos da globalização ou crises dela derivadas. No caso da pandemia, cerca de 179 milhões de euros foram disponibilizados em 2020 para trabalhadores demitidos e autônomos.

Em relação ao orçamento de 2020, o Conselho Europeu aprovou dois reajustes importantes: de imediato, foram liberados 3,1 bilhões de euros adicionais para medidas específicas como a produção de testes, a construção de hospitais de campanha, a transferência de pacientes entre os Estados-membros e a repatriação de cidadãos europeus. Em 11 de setembro, mais 6,2 bilhões de euros foram concedidos para reserva de doses da futura vacina e para os programas Iniciativas de Investimento de Resposta Corona (Corona Response Investment Initiatives - CRII and CRII+), pacotes de medidas

que permitem o reaproveitamento de outros fundos para o combate à pandemia e com flexibilização de trâmites burocráticos. O CRII+ também possui recursos extras oriundos do Fundo Europeu de Ajuda às Pessoas Mais Carentes (Fund for European Aid to the Most Deprived - FEAD), que possibilita a entrega imediata de auxílios para a compra de alimentação e materiais de proteção.

Sobre o futuro da UE, a Comissão Europeia criou um plano de recuperação chamado Next Generation EU, que injetará 750 bilhões de euros a mais no orçamento para o período 2021-2027. É importante destacar que essa quantia deverá ser utilizada para a recuperação da economia europeia e, especialmente, fortalecer a transição para um modelo de desenvolvimento ecológico e digital. O compromisso é inédito não apenas pelos valores, mas pela ausência de condicionalidades em termos de reformas econômicas ou fiscais para os países beneficiários. Porém, como explica Pisani-Ferri (2020), os países deverão apresentar projetos que serão avaliados de acordo com metas estabelecidas pela UE (como potencialidade de criação de empregos, por exemplo). Caso um país tenha seu plano rejeitado, deverá submeter novamente o projeto, mas os prazos para isso ainda não foram definidos. E resta saber que ocorrerá quando os objetivos não forem cumpridos. Ainda segundo Pisani-Ferri (2020), o risco de que a burocracia impeça o avanço dos projetos é grande e será um novo desafio para a UE.

Para além das iniciativas de auxílio econômico imediato aos Estados e aos cidadãos europeus, e dos projetos de recuperação econômica de longo prazo, a adoção de restrições à circulação de pessoas e bens está entre as medidas de enfrentamento à pandemia da COVID-19 mais politizadas em toda a UE, quer no âmbito dos Estados-membros, quer nas instituições europeias. Vale ressaltar que tais medidas de restrição foram adotadas inicialmente pelos Estados-membros, sem coordenação do bloco. Com efeito, essas medidas atingem diretamente as liberdades fundamentais que sustentam o mercado único, o espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ) e o espaço Schengen, que se baseiam na livre-circulação de pessoas, bens, serviços e capital, e na abolição dos controles nas fronteiras internas. Questiona-se, portanto, quais consequências da crise pandêmica serão meramente conjunturais e quais evidenciam fraturas estruturais do projeto de integração europeu.

Logo após a Europa se converter no epicentro da pandemia, os Estados-membros da UE e os países Schengen adotaram diversas medidas de restrição à livre-circulação intra-

UE e intra-Schengen. Dentre essas medidas, destacam-se: (i) o restabelecimento temporário do controle nas fronteiras internas; (ii) a adoção de restrições ou proibições do transporte internacional de passageiros; e (iii) as proibições de entrada e saída intra-UE e intra-Schengen (CARRERA; LUK, 2020). Ao final do mês de abril, dezessete países<sup>1</sup> do espaço UE+<sup>2</sup> haviam reintroduzido o controle temporário nas fronteiras internas sobre pessoas, sob justificativa de ameaça à ordem pública e/ou à segurança interna do território nacional, de acordo com o capítulo 2 do Código das Fronteiras Schengen (SABBATI; DUMBRAVA, 2020).

Prontamente, a Comissão Europeia emitiu uma comunicação estabelecendo “orientações relativas às medidas de gestão de fronteiras”, cujo objetivo é promover uma abordagem integrada de gestão de fronteiras no contexto da crise pandêmica a fim de, em primeiro lugar, garantir a integridade do mercado único (COMISSÃO EUROPEIA, 2020a). O documento ressalta que o restabelecimento temporário de controle fronteiriço deve ser devidamente comunicado aos Estados-membros e à Comissão Europeia e que quaisquer restrições à livre-circulação devem ser transparentes, devidamente justificadas, proporcionais e não discriminatórias. No entanto, as orientações contidas na referida comunicação são demasiadamente amplas e não apresentam um plano prático de como gerir coordenadamente as restrições de mobilidade transfronteiriça na União.

Somente em setembro a Comissão adotou uma proposta de recomendação do Conselho da União Europeia que estabelece, finalmente, critérios comuns para o emprego de quaisquer medidas restritivas à livre-circulação no contexto da pandemia, a saber: (i) número total de novos casos de COVID-19 notificados por cada 100.000 pessoas em um período de 14 dias; (ii) a porcentagem de testes positivos em relação a todos os testes realizados durante um período de sete dias; e (iii) o número de testes realizados para cada 100.000 pessoas durante um período de sete dias (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b). A proposta prevê que os Estados-membros repassem esses dados semanalmente ao ECDC, a fim de coordenar as restrições e acompanhar a situação de mobilidade transfronteiriça a nível regional, e que os dados sejam disponibilizados no mapa interativo COVID-19 Situation Dashboard, do ECDC, e na plataforma Re-open EU.

Ainda no início de outubro, quatro países (Finlândia, Hungria, Dinamarca e Noruega) ainda mantinham os controles nas fronteiras internas no contexto da pandemia

da COVID-19, e outros quatro (Áustria, França, Alemanha e Suécia) haviam reintroduzido os controles por razões distintas da pandemia, nomeadamente ameaças terroristas e ameaças relacionadas ao crime organizado (EUROPEAN COMMISSION, [2020]).

Para além dos controles internos, os países europeus estabeleceram também diversas restrições e/ou proibições sobre a entrada de nacionais de países terceiros em viagens internacionais. Ao final do mês de março, vinte e quatro<sup>3</sup> países haviam instituído condicionantes para a passagem das fronteiras externas (CARRERA; LUK, 2020). Concomitantemente, o Conselho Europeu adotou, em consonância com a Comissão Europeia, um programa de restrições temporárias de viagens não indispensáveis de países terceiros para o espaço UE+ por um período de 30 dias, que acabou por se estender até o dia 30 de junho (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c). Em meados de junho, a Comissão Europeia lançou a plataforma Re-open EU, que busca centralizar informações essenciais que permitam às pessoas retomar as viagens e o turismo, como a situação nas fronteiras, os meios de transporte disponíveis, as restrições de viagens, entre outras (EUROPEAN COMMISSION, 2020). Destarte, o setor do turismo encontra-se entre os mais vulneráveis e sofreu grande impacto econômico com a crise pandêmica e as restrições impostas para conter a propagação do vírus.

O que se percebe, portanto, é que, em situações de crise, em que uma ameaça é mobilizada pelo discurso público nacional, as fronteiras internas tornam-se novamente “muros de proteção”, e é acionado o mecanismo para o restabelecimento do controle fronteiriço. O resultado disso é um mosaico de medidas de restrições, proibições e de controle de vários Estados do espaço UE+, sem uma política eficaz de coordenação, o que acabou por prejudicar o tráfego de pessoas e o abastecimento das cadeias de produção.

Agora, a crise pandêmica da COVID-19 alarma novamente as instituições europeias ao provocar nos Estados reações unilaterais e descoordenadas. Apesar da UE ter adotado uma série de medidas e projetos de longo prazo com vistas a mitigar as consequências da crise, ainda é cedo para afirmar se estas serão suficientes para neutralizar os impactos negativos das medidas unilaterais adotadas pelos Estados-Membros. De fato, a alta institucionalidade permitiu à UE resistir aos choques de crises recentes, mas não sem evidenciar as fraturas existentes entre os Estados-membros em questões sensíveis ao

projeto de integração regional europeu, que deverão ser enfrentadas para a perenidade da UE e, especialmente, para que esta faça frente aos constantes desafios do século XXI.

---

## Notas

- <sup>1</sup> Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estônia, França, Finlândia, Hungria, Islândia, Itália, Lituânia, Noruega, Polônia, Portugal, República Tcheca e Suíça.
- <sup>2</sup> O “espaço UE+” refere-se a todos os Estados-membros da União Europeia, inclusive aqueles que não pertencem ao espaço Schengen (Bulgária, Croácia, Chipre e Romênia), bem como os quatro associados à Schengen não-membros da UE (Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein).
- <sup>3</sup> Todos os países do espaço UE+, exceto Bélgica, França, Itália, Irlanda, Malta, Holanda e Portugal.

### **Flavia Loss de Araujo**

Doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). Professora da Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL).  
E-mail:flavialossaraujo@usp.br. Orcid:0000-0002-0289-674X

### **Vitória Totti Salgado**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais ‘San Tiago Dantas’ (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). E-mail: vitoria.totti@unesp.br. ORCID: 0000-0002-4059-9711

Como citar:

ARAUJO, Flavia Loss de; SALGADO, Vitória Totti. A União Europeia frente à pandemia da COVID-19. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 4, 2020, p. 61-68. ISSN: 2675-6390.

## REFERÊNCIAS

CARRERA, S.; LUK, N. C. Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen area. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n.2020-04, Apr. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho. COVID-19: Restrições temporárias aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE. Jornal Oficial da União Europeia: Bruxelas, 16 mar. 2020a. COM(2020) 115 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0115&qid=1601061205950&from=EN>. Acesso em: 19 set. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de recomendação do Conselho sobre uma abordagem coordenada das restrições impostas à liberdade de circulação em virtude da pandemia de COVID-19. Jornal Oficial da União Europeia: Bruxelas, 4 set. 2020b. COM(2020) 499 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0499&qid=1601436343577&from=PT>. Acesso em: 26 set. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicações das instituições, órgãos e organismos da União Europeia. COVID-19: Orientações relativas às medidas de gestão de fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais. Jornal Oficial da União Europeia: 16 mar. 2020c. CI 86/1. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316\(03\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316(03)&from=PT). Acesso em: 20 set. 2020.

EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL (ECDC). COVID-19 Situation Dashboard. Disponível em: <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html#global-overview-tab>. Acesso em: 28 set. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Re-open EU: Commission launches a website to safely resume travelling and tourism in the EU. Press release, Brussels, 15 June 2020. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1045](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1045). Acesso em: 28 set. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Migration and Home Affairs. Temporary Reintroduction of Border Control. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en). Acesso em:

28 set. 2020.

EUROPEAN COUNCIL. Conclusions by the President of the European Union following the video conference with members of the European Council on COVID-19. Statements and remarks 164/20. 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/>. Acesso em: 19 set. 2020.

KIRKPATRICK, D.; APUZZO, M.; GEBREKIDAN, S. Europe said it was pandemic ready. Pride was its downfall. The New York Times, 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/07/20/world/europe/coronavirus-mistakes-france-uk-italy.html>. Acesso em: 25 de ago. de 2020.

PISANI-FERRY, J. Europe's recovery gamble. European Council of Foreign Relations, Set. 2020. Disponível em: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_europes\\_recovery\\_gamble](https://www.ecfr.eu/article/commentary_europes_recovery_gamble). Acesso em: 20 set. 2020.

SABBATI, G.; DUMBRAVA, C. The impact of coronavirus on Schengen borders. European Parliamentary Research Service (EPRS). Briefing. Apr. 2020. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649347/EPRS\\_BRI\(2020\)649347\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649347/EPRS_BRI(2020)649347_EN.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Speeches. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. 13 March 2020. Disponível em: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19---13-march-2020>. Acesso em: 20 set. 2020.