## AS CRISES DE SCHENGEN E A RESILIÊNCIA DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO EUROPEU

Vitória Totti Salgado

A pandemia da COVID-19 evidenciou inúmeras dificuldades para a coordenação de políticas públicas no seu enfrentamento, seja no âmbito dos Estados nacionais, seja no âmbito dos mecanismos regionais. Na União Europeia (UE), desde março de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a Europa como o então epicentro da pandemia, até meados de julho de 2021, mais de 1 milhão e 200 mil cidadãos europeus faleceram em decorrência da doença (WHO, 2021). No eclodir da crise pandêmica, os Estados-Membros adotaram medidas unilaterais de controle e enfrentamento à pandemia, e a dificuldade de coordenação da UE evidenciou as fraturas já existentes no bloco. No artigo "A União Europeia frente à COVID-19" (2020), em coautoria com a Flavia Loss de Araujo, nós analisamos as primeiras e mais evidentes medidas tomadas pela UE para o enfrentamento da pandemia, bem como as dificuldades patentes de coordenação e liderança do bloco frente aos Estados-Membros.

Nas primeiras décadas do século XXI, a Europa enfrentou diversas crises que desafiaram a perenidade do bloco regional, quais sejam, a crise financeira da zona do euro, a crise humanitária de refugiados, a crise da saída do Reino Unido do bloco (comumente referida como Brexit) e, nos últimos dois anos, a crise pandêmica da COVID-19. No presente artigo, objetiva-se evidenciar os impactos das sucessivas crises em um âmbito específico de integração e cooperação europeia: o Espaço Schengen.

O objetivo de estabelecer um espaço de livre circulação na Europa data de 1957,

com as assinaturas dos Tratados de Roma e a criação das Comunidades Europeias (Comunidade Econômica Europeia - CEE e Comunidade Europeia de Energia Atômica – Euratom), que deram início a livre circulação ao estabelecer a gradual eliminação geral de tarifas sobre mercadorias e ao preconizar "a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas, serviços e capital" (COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, 1957, art. 3, tradução nossa) (WASSENBERG, 2020).

De início, o desenvolvimento do espaço de livre circulação esteve vinculado a objetivos econômicos e comerciais, priorizando a circulação de mercadorias, serviços e trabalhadores entre os Estados-Membros. Destarte, o Ato Único Europeu, assinado em 1986, estabeleceu metas concretas para a consolidação do mercado único até 1992, visando a supressão dos controles fronteiriços internos e das demais restrições para a circulação de mercadorias, serviços, capital e pessoas, priorizando, inicialmente, as duas primeiras (D'ARCY, 2002). Não obstante, paralelamente ao Ato Único Europeu (1986), consagrou-se a criação do Espaço Schengen, em 1985, fora do quadro das Comunidades Europeias, e cujo objetivo principal era suprimir gradualmente os controles fronteiriços e estabelecer um espaço de livre circulação para os nacionais dos países signatários.

A assinatura do Acordo de Schengen fora do arcabouço normativo europeu se justifica devido à relutância de dois países, nomeadamente Reino Unido e Irlanda, de avançarem a livre-circulação de pessoas e, por outro lado, o anseio dos cinco países fundadores de Schengen de avançarem com essa temática separadamente do avanço do mercado único. Em linhas gerais, Schengen previa a abolição dos controles nas fronteiras internas dos países signatários, garantindo a circulação dos nacionais dos países signatários. Ao passo que se liberalizava a circulação intra-Schengen, foi necessário que os Estados signatários adotassem uma série de medidas compensatórias, como a harmonização dos controles nas fronteiras externas, e o estabelecimento de critérios comuns em relação às condições de entrada e às regras sobre vistos. Além disso, o acordo dispõe sobre a implementação de uma base de dados única, nomeadamente o Sistema de Informação Schengen (SIS), bem como o estabelecimento de uma estrutura de cooperação policial e judicial transfronteiriça. Finalmente, Schengen foi incorporado ao quadro jurídico da UE com a assinatura do Tratado de Amsterdã, em 1997.

O denominado "Espaço Schengen" expandiu-se gradualmente e incorporou quase todos os Estados-membros da UE, à exceção do Reino Unido e da Irlanda . Hoje, o

Espaço Schengen abrange a maioria dos países da UE, exceto Bulgária, Croácia, Chipre, Irlanda e Romênia. No entanto, a Bulgária, a Croácia e a Romênia estão atualmente em processo de adesão e já aplicam o acervo de Schengen em grande medida. Além disso, Schengen incorpora países não pertencentes à UE, quais sejam, Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein.

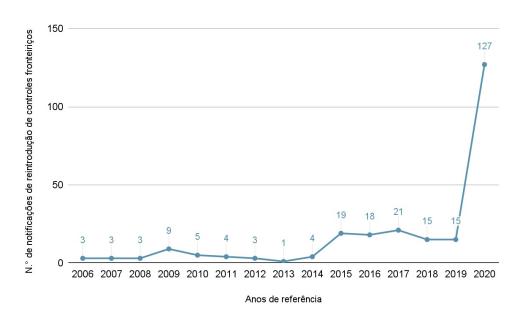
Em 2006, o Código de Fronteiras Schengen (Schengen Borders Code - SBC) codificou as regras mais relevantes do Espaço Schengen, a fim de garantir a aplicação uniforme do princípio da livre circulação de pessoas, concernente aos controles nas fronteiras externas, à supressão de controles nas fronteiras internas (e as condições para sua reintrodução temporária) e aos controles policiais da zona atrás das fronteiras internas (GUILD et al., 2015). O referido Código sofreu diversas modificações desde 2006, o que levou à sua revogação e substituição por uma versão consolidada em 2016 que, por sua vez, já sofreu ao menos três modificações.

Dentre as regras estipuladas pelo Código de Fronteiras Schengen , destacam-se as disposições do Título II, Capítulo II, intitulado "Reintrodução temporária do controle fronteiriço nas fronteiras internas". O capítulo estabelece a condição de haver ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-membro para a reintrodução dos controles das fronteiras internas. Onde houver tal ameaça, o Estado pode excepcionalmente reintroduzir o controle de fronteira em todas ou em partes específicas da fronteira por um período limitado de até 30 dias, ou pelo período de duração previsível da ameaça grave se a duração desta exceder 30 dias. Além disso, o SBC estabelece que devem ser notificados os outros Estados-membros e a Comissão Europeia, o mais tardar quatro semanas antes da reintrodução prevista, ou o mais cedo possível.

Infere-se que, apesar da evolução de Schengen e da livre circulação de pessoas na UE, a soberania dos Estados foi salvaguardada ao se estabelecer, no SBC, condições para a reintrodução dos controles fronteiriços internos, especificamente no caso de ameaça à ordem pública ou à segurança. Não obstante, as instituições regionais para coordenação e cooperação em matérias de segurança interna têm sido acrescidas de prerrogativas, e a Comissão Europeia tem assumido, cada vez mais, uma posição de liderança, de modo a evitar o retrocesso da livre circulação na UE. A livre circulação de pessoas no Espaço Schengen é considerada uma das mais importantes conquistas do

projeto de integração europeu, e é um elemento crucial para a cidadania europeia. Nesse sentido, destacam-se dois momentos, desde 2006, em que a reintrodução de controles fronteiriços internos em Schengen atingiu números significativos, e ameaçou a livre circulação: a crise humanitária de refugiados, em 2015, e a crise pandêmica da COVID-19, a partir de 2020. No gráfico abaixo, pode-se vislumbrar estes dois momentos, e o crescente aumento no número de registros de reintrodução de controles fronteiriços.

Gráfico 1 – Evolução dos controles fronteiriços internos nos países do Espaço Schengen (2006-2020)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados apresentados por European Commission (2021).

Em 2015, mais de um milhão de pessoas chegaram à Europa em busca de proteção internacional, fenômeno que ficou popularmente conhecido como "crise de refugiados". A crise foi ocasionada pelo aumento do afluxo de migrantes e refugiados advindos de países do Oriente Médio e Norte da África, em sua maioria sírios, afegãos e iraquianos, que fugiam de conflitos armados e condições de vida inaceitáveis. O drástico aumento fez colapsar o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) em decorrência dos critérios do Regulamento Dublin II, que determinavam que o Estado de entrada é responsável pelo processamento, análise e concessão do pedido de asilo dos requerentes. Estes critérios ocasionaram no aumento da pressão nas fronteiras externas da União Europeia,

gerando consequências mais graves para os países limítrofes do bloco, como Itália, Grécia e Malta.

De modo a responder as pressões da crise de refugiados, a UE adotou a criação de um regime de redistribuição de refugiados, cujo objetivo principal era "aliviar" a pressão nas fronteiras externas da UE, ou seja, nos países do sul europeu. O regime previa a redistribuição de mais de 160.000 mil pessoas, e gerou controvérsias entre os Estados-Membros, pois enquanto alguns recebiam um contingente de pessoas maior do que a cota, como Alemanha, outros recusavam-se a abrir as fronteiras, como Hungria, República Tcheca e Eslováquia.

Apesar das tentativas regionais em conter a crise e coordenar a resposta do bloco, diversos Estados-Membros optaram pela reintrodução dos controles fronteiriços internos, que saltou de 4 notificações em 2014, para 19 em 2015. Conforme Guild et al. (2016), em análise requisitada pelo Parlamento Europeu, vários Estados-membros, ao notificarem à Comissão sobre a reintrodução dos controles fronteiriços, referiram-se exclusivamente aos fluxos migratórios e pressupõem a entrada de migrantes "ilegais" no Espaço Schengen. Ao fazê-lo, os Estados-membros designaram os fluxos migratórios como ameaça à ordem pública e à segurança interna. O aumento dos fluxos migratórios, no entanto, refere-se ao aumento no número de requerentes de asilo e refugiados, principalmente em decorrência dos conflitos e da conjuntura política da Síria, do Iraque e do Afeganistão. Portanto, a maioria das pessoas que adentraram no Espaço Schengen irregularmente a partir de 2015 estavam à procura de proteção internacional e, logo, têm direito à plena aplicação da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e de seu Protocolo de 1967, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, e do SECA (GUILD et al., 2016). Sob essa ótica, entende-se que:

Os controles de fronteira tornaram-se substitutos para a recepção adequada dos requerentes de asilo e o correto funcionamento do SECA. Em vez disso, a linguagem de "crise" transformou a denominação de pessoas de "refugiados" (que logo seriam reconhecidos) em "imigrantes ilegais" que estavam cometendo atos criminosos ao viajar através da área livre de controles fronteiriços de Schengen. (GUILD et al., 2016, p. 48, tradução nossa).

A crise de refugiados e o aumento nos controles fronteiriços, a partir de 2014, caracteriza o que ficou conhecido como a crise de Schengen (BÖRZEL; RISSE, 2018;

CECCORULLI, 2019; BERROD, 2020; WASSENBERG, 2020). No entanto, como o Código de Fronteiras Schengen prevê a reintrodução dos controles fronteiriços como salvaguarda da soberania dos Estados-Membros, poderia se dizer que não há crise alguma em Schengen. Uma vez que a normativa de Schengen está sendo aplicada pelos Estados-Membros em absoluto, deveríamos falar de um abuso do sistema Schengen ao invés de sua suspensão de facto. A prerrogativa de reintroduzir os controles estaria sendo utilizada em demasia, o que qualifica uma tentativa de reapropriação da gestão dos fluxos migratórios por alguns Estados-Membros (BERROD, 2020).

Ainda, a crise de Schengen não resultou somente de pressões externas, mas da ausência de um procedimento de asilo uniforme, que ocasionou na carga desequilibrada da administração dos pedidos de asilo para os Estados-membros (BERROD, 2020). A partir do momento em que os Estados-membros de fronteira externa do Espaço Schengen falharam em controlar a entrada de migrantes e refugiados, os Estados-Membros recorreram ao restabelecimento dos controles fronteiriços internos para conter a entrada de estrangeiros em seu território nacional. Apesar dos esforços para supranacionalizar a resposta da UE ao desafio dos fluxos de migrantes e de refugiados, os Estados-Membros reverteram para soluções nacionais e para a não conformidade com o Schengen acquis (BORZEL; RISSE, 2018).

Em um cenário muito diferente daquele de 2015, a pandemia da COVID-19 catapultou as reintroduções dos controles nas fronteiras internas do Espaço Schengen. Conforme o gráfico 1 apresentado na seção acima, em 2020 foram registradas 127 notificações de reintroduções de controles fronteiriços. Quase que imediatamente após a Europa se converter no epicentro da pandemia, em março de 2020, os países de Schengen adotaram diversas medidas de restrição à livre-circulação. Além da reintrodução temporária dos controles nas fronteiras internas, adotaram-se restrições ou proibições do transporte internacional de passageiros, e proibições de entrada e saída de Schengen (LOSS; SALGADO, 2020). Posteriormente, o Conselho Europeu, em comum acordo coma Comissão Europeia, adotou um programa de restrições temporárias de viagens não indispensáveis de países terceiros para o espaço da União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c).

Segundo Carrera e Luk (2020), o amplo conjunto de medidas unilaterais e ad hoc

relacionadas à gestão fronteiriça adotadas por muitos Estados-Membros resultou em um mosaico incoerente e sobreposto de restrições de mobilidade humana no espaço da UE. Ainda segundo os autores, é patente a falta de conformidade com os requisitos processuais e substantivos do acervo Schengen, e a falta de notificações completas às instituições da UE no cenário da pandemia. Nota-se a instrumentalização do acervo Schengen pelos Estados-Membros para a reintrodução de controles fronteiriços não proporcionais, resultando em restrições ilegais à livre circulação de pessoas (CARRERA; LUK, 2020).

A União Europeia, no entanto, só estabeleceu critérios comuns para o emprego de quaisquer medidas restritivas à livre circulação no contexto da pandemia em setembro de 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b). Esses critérios são avaliados com base em diversos dados da pandemia que devem ser encaminhados semanalmente ao Centro Europeu de Prevenção e Controle de Doenças (ECDC, acrônimo em inglês), a fim de coordenar as restrições e acompanhar a situação da 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 .

Recentemente, no dia 01 de julho de 2021, entrou em vigor o regulamento relativo ao Certificado Digital COVID da União Europeia. Trata-se de uma certificação digital de que uma pessoa foi vacinada contra a COVID-19, recebeu um resultado negativo no teste ou se recuperou da doença. O objetivo do Certificado é garantir que as restrições à livre circulação atualmente em vigor sejam gradualmente abolidas, de maneira coordenada. Em princípio, os titulares de um Certificado Digital COVID estão isentos das restrições vigentes à livre circulação, ou seja, os Estados-Membros não devem impor restrições de viagem a essas pessoas.

Percebe-se, portanto, que ao passo que os Estados-Membros adotam medidas unilaterais e nacionais para o controle e gestão de crises, nas suas variadas formas, as instituições da União Europeia se munem de providências para garantir a coordenação dessas medidas. No que tange à livre circulação, uma das mais importantes conquistas do projeto de integração regional europeu, o bloco procura garantir a sua perenidade frente às crises que se apresentam, ao mesmo tempo que os Estados-Membros resguardam a sua soberania e o controle no seu território por meio de salvaguardas jurídicas.

Em momentos de crise, os Estados-Membros voltam-se para políticas nacionais e desconfiam da capacidade de resposta da UE. Isso porque as crises impactam diretamente na provisão de políticas públicas e no bem-estar da população. Não obstante, a UE tem se provado um mecanismo resiliente a crises de diversos teores, valendo-se das necessidades surgidas no contexto de crise para a adoção de novas políticas e mecanismos, provando o valor da coordenação regional. Apesar da resiliência do bloco e do Espaço Schengen, as sucessivas crises expõem as fraturas do projeto de integração regional, evidenciando as divergências dentre os Estados-Membros e entre os Estados e as instituições europeias.

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:

SALGADO, Vitória Totti. As crises de Schengen e a resiliência do projeto de integração europeu. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p.138-145. ISSN: 2675-6390.

## REFERÊNCIAS

BERROD, Frédérique. The Schengen Crisis and the EU's Internal and External Borders: A Step Backwards for Security-Oriented Migration Policy? Borders in Globalization Review, v. 1, n. 2, p. 53-63, Spring/Summer 2020.

BÖRZEL, Tanja; RISSE, Thomas. From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. Journal of European Public Policy, v. 25, n. 1, p. 83-108, 2018.

CECCORULLI, Michaela. Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area. West European Politics, v. 42, n. 2, p. 302-322, 2019.

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. Certificado Digital COVID da UE, 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate\_pt#como-funcionar-o-certificado. Acesso em: 18 jul. 2021

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://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0115&qid=1601061 205950&from=E N. Acesso em: 18 jul. 2021.

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://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0499&qid=1601436 343577&from=PT. Acesso em: 18 jul. 2021.

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://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0316(03) &from=PT. Acesso em: 18 jul. 2021.

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE. Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes. 25 mars 1957. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT. Acesso em: 02 jun. 2021.

GUILD, Elspeth et al. Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof? European Parliament Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs. Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee (LIBE Committee). June 2016. Disponível em:

https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\_STU(2016)571356. Acesso em: 18 jul. 2021.

GUILD, Elspeth et al. What is happening to the Schengen borders? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n. 86, Dec. 2015.

WASSENBERG, Birte. The Schengen Crisis and the End of the Myth of "Europe Without Borders". Borders in Globalization Review, v. 1, n. 2, p. 30-39, Spring/Summer 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, 2021. Disponível em:

https://covid19.who.int/?gclid=Cj0KCQjwxdSHBhCdARIsAG6zhlVYhjFyTzu5VUDQgqQ5w\_PBvNMMgenn0uBd8x-jVPkPjFm2UTHIHygaAqutEALw\_wcB. Acesso em: 18 jul. 2021.