

Sobre a Lógica e Termos da Saída do Reino Unido da União Europeia*

Annette Bongardt

European Institute, London School of Economics and Political Science, London, UK, National Institute for Public Administration, Lisbon, UFP, Porto, and CICIP (U. Minho, FCT), Portugal.

Francisco Torres

European Institute, London School of Economics and Political Science, London, UK, PEFM, St. Antony's College, Oxford University, Oxford, UK, and Católica Lisbon School of Business and Economics, Portugal.

Resumo

Ao longo dos anos o Reino Unido (RU) acumulou privilégios e exceções, obstruindo permanentemente o processo de integração europeia. Em 29 de março de 2017 invocou o artigo 50 para a saída da União Europeia (UE), decisão democrática que envolveu um referendo, confirmado várias vezes no Parlamento por maiorias esmagadoras e pelo resultado das eleições gerais de junho de 2017. Trata-se de um desenvolvimento positivo e necessário, visto que a União tem de salvaguardar a sua integridade e avançar com o projeto de integração europeia. Por outro lado, a UE também não pode permitir que ex-membros obtenham concessões ou privilégios que estão reservados aos membros da UE (que têm obrigações) e que iriam minar o normal funcionamento da União e o projeto político de integração. Por isso, a UE não pode ceder a tentativas de abuso dos benefícios do clube através do tipo de "Brexit" (eufemisticamente denominado "soft Brexit", acordos à medida ou de transição e similares) que alguns no RU parecem reclamar.

Abstract

On the Logic of the UK Leaving the European Union

The UK over time became an outlier in the EU, with many privileges and opt-outs, permanently obstructing European integration. It ended up triggering Article 50, as the outcome of a democratic process that involved a referendum, confirmed in parliament by overwhelming majorities and by the outcome of a general election. We argue that this is a positive and necessary development for the EU to be sustainable, as the Union has to protect its integrity and advance with the European integration project. On the other hand, the EU can also not allow that post-Brexit outsiders have special deals or concessions with privileges that only accrue from membership, as that would undermine its functioning and the European political integration project. It follows that the EU cannot give in to any free riding on the EU club benefits through the kind of Brexit (euphemistically called soft Brexit, bespoke deal, transitional deal and the like) that some in the UK seem to demand.

* Este artigo sumariza um dos aspetos políticos que integraram várias apresentações dos autores sobre as consequências económicas e políticas do "Brexit" para o RU e a UE na London School of Economics (incluindo a conferência no âmbito das LSE's Brexit lecture series e as aulas no curso Political Economy of Europe), em King's College London, em St Antony's College, Oxford University, na Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, na Católica Lisbon School of Business and Economics, na Nova School of Business and Economics, no Instituto Nacional de Administração e no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa, entre dezembro de 2016 e junho de 2017 e nas análises dos autores nas páginas da LSE, 'The UK in a Changing Europe' e *Oekonomistenstimme*. Os aspetos económicos (como a UEM e o "Brexit" ou a teoria dos clubes) não cabem nesta nota e são discutidos noutros textos dos autores. Agradecemos aos muitos alunos e colegas bem como aos leitores dos nossos blogues os comentários e discussões ao longo do último ano, em especial a Paul De Grauwe, Brigid Laffan, Waltraud Schelkle, Gijs De Vries, Michiel van Hulten, Teresa Lloyd Braga, Jorge Braga de Macedo, Lorenzo Codogno, Kevin Featherstone, José Tavares, Simona Talani, Kalypso Nicolaidis, Charles Enoch, Russell Kincaid, Stefan Thierse, Hartwig Hummel e Benedicta Marzinotto.

Introdução

O “Brexit”, embora uma prioridade para o Reino Unido (RU), é uma distração para a União Europeia (UE) relativamente aos desafios que enfrenta, nomeadamente como completar a União Económica e Monetária (UEM) ou responder à crise das migrações. É por isso do interesse do RU, dado que irá depender da boa vontade de cada um dos 27 Estados-membros da UE para um futuro acordo comercial e para uma boa relação “pós-Brexit”, saldar as suas contas e sair da UE da forma menos acrimoniosa e mais rápida quanto possível.

Em retrospectiva, o RU teve acesso a muitos bens comuns da UE, bloqueou vários outros, beneficiou durante vários anos de muitas exceções, e recusou ajudar ou desempenhar um papel construtivo durante a crise das dívidas soberanas, decidindo unilateralmente abandonar os seus parceiros numa conjuntura particularmente difícil. De facto, a UE e todos os seus membros (incluindo o próprio RU) têm pago um preço elevado pelo seu afastamento crescente, particularmente desde a negociação do tratado de Maastricht que estabeleceu a União, e pela sua oposição sistemática feita a partir de dentro do clube desde então. O RU tem vetado sistematicamente tentativas de reforma institucional para aprofundar a integração visando uma UE mais eficiente e mais democrática. Esta obstrução e os consequentes custos (em termos de capacidade de resposta da UE aos desafios que enfrenta e aumento da insatisfação com as suas instituições bem como do recrudescimento de movimentos populistas anti-UE e anti-UEM), foram ao longo dos anos infligidos ao projeto de integração europeia pelas facções eurocéticas dos principais partidos e do sector empresarial (mais interessado numa menor regulação como nos EUA e apenas no acesso aos bens públicos europeus sem quaisquer contrapartidas).

Para ambos, a UE e o RU, e especialmente para os muitos amigos de ambos na Europa, o melhor que pode acontecer na situação presente é evitar quaisquer concessões especiais da UE ao RU à custa do bom funcionamento da UE. A UE tem de atuar de forma responsável e proteger os seus interesses, isto é, o bem comum. O assunto nada tem que ver com a vontade de punir o RU pela sua atuação, o que seria lógico numa relação meramente intergovernamental (como aliás deseja o RU) mas contrário ao espírito de integração da UE, mas sim com a necessidade de proteger a UE, o seu projeto e os seus Estados-membros dos elevados custos que suportaria caso cedesse às pressões do RU.

Este artigo parte do argumento de Bongardt e Torres (2016b) de que o “Brexit” já causou uma alteração qualitativa importante: os países que não se sentem confortáveis com o processo de integração europeia podem e devem abandonar a UE, o que na nossa opinião é um desenvolvimento positivo para a sustentabilidade do “clube”. O artigo chama a atenção para os perigos para a União e para o futuro da integração europeia de uma cedência a exigências do RU para qualquer uma das opções eufemisticamente denominadas como *soft* “Brexit”, acordos à medida

(*bespoke*) ou de transição e similares que permitam o abuso das vantagens de acesso aos bens comuns da União (sem as inerentes obrigações), dado que isso coloca os membros da UE numa situação de desvantagem, enfraquecendo a coesão e abalando as fundações da UE.

O RU na UE: Crescente Afastamento e Incompatibilidades com o “Clube”

Para o RU os benefícios a ter com a UE acabaram por se restringir essencialmente à esfera do mercado interno (mas com forte contestação do modelo regulatório europeu e do modelo de decisão por maioria qualificada) ao contrário de outros Estados-membros que podem adotar uma abordagem mais alargada, que abarque e compense outras áreas de integração e cooperação. O contínuo descontentamento do RU com a UE é, em nossa opinião, baseado num mal-entendido sobre a essência – acima de tudo, política – do “clube União Europeia” e do projeto de integração europeia.

O RU não é membro da UEM, não é membro de Schengen, goza de um *block opt-out* com *selected opt-ins* na cooperação judicial e policial, na aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais rege-se por um protocolo especial e não participa em muitas outras instituições.

Para além de ter optado por ficar de fora da UEM, como a Dinamarca, o RU não quis participar no aprofundamento da união económica através dos acordos inter-governamentais com o objetivo de reforçar a governação económica, a eficácia da política monetária e a estabilidade financeira tão necessárias à zona euro. Não participou no pacto de competitividade ou “Pacto para o Euro Mais” e vetou o Pacto Orçamental ou Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, obrigando os outros Estados-membros a um pacto intergovernamental fora dos tratados. Para além disso não participou em novas instituições supranacionais como a União Bancária Europeia.

Como argumentamos noutros textos (Bongardt e Torres 2016b), acabou por ser a divergência de preferências sobre a natureza e forma da união económica que colocou o RU em rota de colisão com os objetivos de integração da União. Com efeito, o RU manteve quase sempre uma postura não construtiva face aos problemas da zona euro, pondo em causa a sua arquitetura e viabilidade, criticando os programas de ajustamento e a chamada austeridade mas recusando-se a contribuir construtivamente (ou financeiramente) para o que achava serem problemas que diziam respeito apenas à zona euro¹.

1 É interessante notar a coligação de interesses entre a finança internacional e a esquerda populista, manifestada na “solidariedade”, de palavras mas não de recursos (quem deveria pagar seriam sempre e apenas os membros da zona euro), do RU e dos EUA à Grécia contra a UEM e a UE. Uma postura que Scally (2015) apelidou como a perspetiva do mundo anglo-saxónico

Ao mesmo tempo que recusava qualquer solidariedade aos Estados-membros sujeitos a programas de ajustamento o RU beneficiava significativamente da zona euro, nomeadamente em virtude do acesso privilegiado dos bancos britânicos às operações de liquidez do Banco Central Europeu (BCE) durante a crise financeira global e sobretudo da elevada proporção de atividades financeiras denominadas em euros (o chamado *euro clearing* e a própria negociação das dívidas soberanas pelos bancos de investimento) que decorrem na praça financeira de Londres e que afetam a estabilidade financeira da zona euro.

As Concessões Adicionais Obtidas no Conselho Europeu de Fevereiro de 2016 e a Convocação do Referendo

Depois da falta de solidariedade particularmente exibida durante a crise das dívidas soberanas, o afastamento do RU da UE atingiu um ponto de não retorno quando em dezembro de 2016 o governo britânico aprovou um referendo sobre a sua saída da União². A convocação do referendo (discutida ao longo de vários anos) teve grande aceitação parlamentar (544 votos contra apenas 53 votos) e popular que o legitimaram.

O governo britânico foi no entanto mais longe e exigiu exceções adicionais à já obtida não participação na UEM, no acordo de Schengen e vários outros bens comuns da União (o que significaria custos muito elevados para os restantes membros da UE e possivelmente o fim da União) em troca do apoio à permanência do RU na UE no referendo que teria lugar uns meses mais tarde³.

Essas concessões – um Novo Quadro para o Reino Unido na União Europeia – foram obtidas no Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016 de forma muito pouco democrática, dado que há um tempo próprio para as negociar entre todos os Estados-membros aquando da revisão dos tratados que são ratificados por todos os parlamentos nacionais. O título do acordo é só por si revelador do regime de exceção do RU e da sua falta de vontade em trabalhar em conjunto com

sobre a Grécia, colorida pela tradição económica Keynesiana, com uma forte influência na opinião pública mundial.

- 2 A decisão do referendo surgiu na sequência de muitos anos de gradual afastamento da União e dos seus objetivos (e de oposição sistemática a partir de dentro da UE) durante os quais o RU se tornou o menos integrado dos seus Estados-membros. Para uma ilustração gráfica ver König (2015).
- 3 Essa imposição só foi possível por um lado porque o RU aproveitou a situação de a UE e em particular a zona euro se encontrarem particularmente fragilizadas com a crise das dívidas soberanas e das migrações e o recrudescimento de movimentos populistas anti-UE e anti-euro seus aliados (sobretudo em França, na Grécia e nos Países Baixos, apoiando-se sempre na postura do RU) e por outro lado à confrangedora incapacidade e fragilidade política dos restantes líderes da União.

os seus parceiros na UE. Para cúmulo, e traduzindo a falta de confiança nos seus parceiros europeus contra o próprio espírito da União, o RU depositou esse acordo internacional nas Nações Unidas. Estas cedências ao RU foram feitas apenas para o Primeiro-Ministro britânico aceitar apoiar a permanência do RU na UE no referendo que ele próprio decidiu convocar, o que se revelou um exercício inútil dado que o eleitorado britânico não iria valorizar nem as pouco inteligentes cedências da UE nem o apoio de Cameron ao “não”.

As exigências britânicas adicionais foram as seguintes: o completar do mercado único – no que respeita ao movimento de bens, serviços e capitais – mas com limites aos benefícios sociais para reduzir a livre circulação de pessoas; a manutenção da integridade do mercado único em face de medidas da zona euro (o que significaria na prática a possibilidade de um veto britânico ao aprofundamento necessário do mesmo para que a UEM possa funcionar); a eliminação para o RU da referência feita desde o Tratado de Roma e em todos os tratados subsequentes que este assinou e ratificou do princípio de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus – uma exigência clara de separação. O RU mostrava-se indisponível para participar no processo de integração europeia depois de obter o acordo de fevereiro de 2016, a que os Chefes de Estado e de Governo dos restantes países anuíram sob pressão de um único Estado-membro, violando todas as regras de discussão e/ou revisão de tratados entre todos.

Depois de obter essas concessões, só parte do governo britânico defendeu a permanência do RU na UE. A outra parte, mesmo assim mais coerente e de certa forma mais honesta para com a UE, defendeu a saída mesmo com as concessões obtidas. De facto, se já não era claro antes, com as novas concessões a UE dificilmente poderia funcionar com o RU como membro.

Ao escolher a via do referendo e a imposição à UE de novas concessões o RU utilizou a ameaça de saída como forma de forçar a obtenção de privilégios adicionais à UE relativamente à qual já não tinha qualquer lealdade e de impedir o aprofundamento da integração europeia. Nessa medida, a continuação do RU na UE faria muito pouco sentido e acarretaria elevados custos para a União. De facto o que de pior poderia acontecer seria que o não à saída da UE tivesse ganho por escassa margem o que daria ao RU um poder acrescido de obstrução sistemática ao funcionamento das instituições europeias e ao aprofundamento (e sustentabilidade) do processo de integração europeia⁴.

Afinal o Reino Unido já não participava em muitas das instituições e políticas comuns. Estava por assim dizer com um pé dentro e outro fora da União. O grau de

4 O mesmo é válido para qualquer outro país da UE com o mesmo comportamento: a porta de saída estará agora sempre aberta para quem não queira viver de acordo com as regras adotadas em conjunto no espírito de “uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus”.

derrogações e opções de exclusão de que gozava e a sua forte oposição ao processo de integração europeia minavam o bom funcionamento das instituições e governança europeias, fazendo aumentar o descontentamento com a União quer no RU quer nos restantes países da UE. Todas essas exceções – o chamado *cherry picking* (escolha apenas do que é vantajoso) – tenderiam a aumentar caso a opção de permanência na UE tivesse ganho o referendo enquanto a oposição do RU ao processo de integração europeia provavelmente aumentaria⁵. Por exemplo, no caso da zona euro, que constitui o núcleo central da UE, os restantes Estados-membros poderiam arriscar ver os seus esforços para reforçar a UEM, incluindo quando necessário um aprofundamento do mercado interno, vetados pelo RU. Por isso mesmo, em nossa opinião, o projeto de integração europeia não era sustentável com o RU na União Europeia.

A Decisão Democrática (e Mais Coerente) de Saída do RU da UE

Felizmente para a UE, o eleitorado britânico tomou a decisão mais coerente com o espírito daquelas exigências, fazendo com que todas aquelas concessões que punham em causa a sustentabilidade do processo de integração europeia deixassem imediatamente de ter efeito: os partidários da saída do RU da UE ganharam o referendo por uma margem de quase 4 por cento ou seja cerca de 1 milhão e 200 mil votos. Caiu por terra a estratégia de conseguir extrair sempre mais exceções e benefícios da UE, ameaçando com a saída da União, que iam minando cada vez mais a confiança dos cidadãos europeus e dos cidadãos britânicos nas instituições europeias. A ameaça de saída concretizou-se. Saindo, o RU perde todas as concessões que havia conseguido ao longo dos anos e ficou totalmente desarmado e à mercê da UE e do resto do mundo para um acordo futuro de comércio livre (bastante menos relevante para a UE ou para os EUA do que para o RU).

Com a sua notificação à UE o RU comprometeu-se a sair ordeiramente da União até 29 de março de 2019. A decisão da Primeira-Ministra britânica em convocar eleições intercalares para 8 de junho de 2017 não fez mais que atrasar as negociações e encurtar o tempo disponível em três meses.

A UE27 dotou o seu chefe negociador, o antigo comissário europeu, Michel Barnier, de uma agenda e diretrizes públicas e detalhadas para negociar a saída do RU da UE. Do lado do RU os objetivos da negociação são tudo menos claros. Apesar da carta de notificação da invocação do artigo 50 afirmar que o RU não quer a participação no mercado interno, o governo britânico parece não saber como implementar/acordar os termos de saída e qual o tipo de relação que quer ter no futuro e/ou

5 De acordo com De Grauwe (2016), os defensores do “Brexit” continuariam a trabalhar para minar a União, pelo que do ponto de vista da União ficou claro em 2016 que era preferível a saída do RU dado que seria sempre um “cavalo de Tróia” na União.

tem adotado uma estratégia propositada de perder tempo para forçar o resultado que mais lhe convém. Na sessão de abertura de 19 de junho de 2017 os negociadores do RU aceitaram a sequência proposta pela UE que até aí diziam rejeitar (nada mais estava em oferta) que estabelece que quaisquer conversas sobre o futuro relacionamento entre o RU e a UE ficam dependentes de suficiente progresso nas negociações de saída (acerto de contas, residentes e Irlanda do Norte). Mesmo assim, e de certa forma em contradição com o estabelecido, os negociadores britânicos anunciaram que estavam a tentar obter um (não definido) novo, profundo e especial acordo com a UE (objetivo plasmado no discurso da Rainha de 2017). Não sendo possível chegar a um acordo sobre como desenlaçar mais de 40 anos de relações RU-UE e consecutivamente sobre a futura relação bilateral, o RU ficará em 30 de março de 2019 fora da União com o estatuto de país terceiro e, por defeito, sujeito em termos comerciais ao enquadramento da Organização Mundial do Comércio (OMC)⁶.

De qualquer modo, há que reconhecer que o processo que levou ao referendo e depois disso à decisão de invocar o artigo 50 do Tratado da União Europeia e sair da UE constitui inequivocamente um processo democrático que incluiu as seguintes decisões:

- (1) O chamado *European Union Referendum Act 2015* (lei), de 17 de dezembro de 2015, aprovado em segunda leitura no Parlamento por 544 votos contra apenas 53 votos e confirmado pela Câmara dos Lordes e pela Rainha (*Royal Assent*);
- (2) O resultado do referendo consultivo de junho de 2016 favorável à saída do RU da UE: 52 por cento a favor e 48 por cento contra;
- (3) A decisão de saída da UE (*article 50 bill*), votada por uma maioria esmagadora no Parlamento e confirmada pela Rainha (*Royal Assent*) tornou-se um ato do Parlamento (lei) a 16 de março de 2017⁷;
- (4) A invocação do artigo 50 pelo governo do RU, com o apoio largamente maioritário do Parlamento, a 29 de março de 2017, notificando a UE da sua decisão de sair da UE⁸;

6 Para evitar um tal resultado, o RU precisaria de pedir um prolongamento ou interrupção do processo, ou um período de transição, o que requer a aprovação por todos os 27 países da União envolvendo com grande probabilidade novas condições. A acontecer isso, configura uma situação bastante humilhante para o RU e afetará ainda mais a sua credibilidade e capacidade de negociação internacionais.

7 Mesmo as tentativas de alterações ao projeto de lei (*article 50 bill*) pela Câmara dos Lordes (não eleita), propondo que o RU ficasse no mercado interno, foram derrotadas por 299 votos contra 136 – nem o Partido Trabalhista as apoiou com a justificação de que isso “seria fazer de conta que o referendo não tinha acontecido”.

8 Na carta de notificação da invocação do artigo 50 do TUE ao Presidente do Conselho Europeu a Primeira-Ministra britânica esclarece que o governo não quer a participação do RU no mer-

- (5) O resultado das eleições legislativas de 8 de junho de 2017 (*the Brexit elections*) nas quais mais de 84 por cento dos votos recaiu sobre Partidos (Conservadores, Trabalhistas e UKIP, Partido para a Independência do RU), cujas plataformas eleitorais defenderam de forma explícita o respeito pelos resultados do referendo popular e pela decisão parlamentar do RU abandonar a UE, excluindo até a participação no mercado interno (modelo norueguês) ou na união aduaneira (modelo turco)⁹;
- (6) As negociações para uma saída ordeira do RU da UE decorrem desde 19 de junho de 2017, mobilizando importantes recursos da União Europeia¹⁰;
- (7) O discurso da Rainha de 21 de junho de 2017 (que corresponde ao programa de governo), salientando que “os seus ministros estão determinados a trabalhar com o Parlamento sobre o futuro do país fora da UE”, foi aprovado no Parlamento¹¹.

cado interno, percebendo que as quatro liberdades são indivisíveis e que não pode haver *cherry picking*. Acrescenta ainda que o governo percebe bem as consequências da decisão do RU, nomeadamente que perderá a influência sobre as regras que afetam a economia europeia. A tentativa dos poucos partidários da permanência do RU na UE ou no EEE de estabelecer um voto do Parlamento sobre as condições de saída do RU em 29 março de 2017 sobre os termos do divórcio foram rejeitadas pelo Parlamento (e até pela não eleita Câmara dos Lordes, por 274 votos contra 118).

- 9 Veja-se Bongardt e Torres (2017a; 2017c) para uma análise detalhada das eleições e do mandato não só para o “Brexit” mas para um “*hard* Brexit”. O Partido Conservador de Theresa May aumentou a sua percentagem em 5,5 por cento para 42,4 por cento (igualando o resultado de Margaret Thatcher nos anos 1980 e superando o resultado de todos os atuais governantes europeus, incluindo Angela Merkel). O Partido Trabalhista de Jeremy Corbyn obteve 40,1 por cento, subindo quase 10 pontos (5 pontos acima de Tony Blair em 2005). Note-se que Jeremy Corbyn já tinha votado pela saída das Comunidades Europeias no referendo de 1975, manifestado contra o Tratado de Maastricht, que estabeleceu a UE, e votado contra o Tratado de Lisboa em 2008. Os partidos contra o “Brexit” ou a favor de um “*soft* Brexit”, o Partido Nacional Escocês (reduzido a 3,1 por cento) e os Liberais Democratas (reduzidos a 7,4 por cento) perderam votos. O RU votou claramente pela implementação do “Brexit”, e de facto por um “*hard* Brexit”. Poderíamos ainda acrescentar aos votos a favor do “Brexit” os do pequeno DUP, Partido Democrata Unionista da Irlanda do Norte, agora aliado do governo, cuja posição embora “pro-Brexit” é talvez mais ambígua.
- 10 Estas negociações, para além de mobilizarem o esforço da UE que deveria ser dedicado aos desafios que as nossas sociedades enfrentam e não à distração do “Brexit”, acarretam custos financeiros elevados para todos os Estados-membros, alguns deles atravessando programas de ajustamento financeiro com a ajuda comunitária para a qual o RU se recusou a contribuir.
- 11 Uma tentativa de emenda ao discurso da Rainha, instando o governo a abandonar a ideia “*no deal is better than a bad deal*” e a tentar negociar a permanência do RU no mercado interno, foi rejeitada por larga maioria, obtendo menos de um sexto dos votos da Câmara.

Os partidários da saída do RU da UE comportaram-se de forma mais coerente do que os eurocéticos partidários da permanência. Estes *remainers* têm feito várias tentativas (até agora falhadas) de retroceder a decisão (apelando para todas as instâncias não eleitas, como o Supremo Tribunal ou a Câmara dos Lordes), e defendem que o RU permaneça numa UE totalmente descaracterizada e adaptada aos seus interesses específicos que são muito diferentes dos interesses da maioria dos Estados-membros que a compõem.

Apesar das várias tentativas para reverter a decisão democrática de sair da UE, confirmada pelo Parlamento e de novo pelo voto popular das eleições de 8 de junho 2017 os dois maiores partidos, os Conservadores e os Trabalhistas (com mais de 82 por cento dos votos), confirmaram que o RU deve sair da UE, do mercado interno e da união aduaneira. Para que não restassem dúvidas, o líder dos trabalhistas foi a Bruxelas em julho de 2017 dizer isso mesmo ao negociador-chefe da UE.

As Tentativas (Pouco Democráticas e Tardias) de Reverter o Processo

Alguns órgãos de comunicação social, como o jornal *The Guardian*, e alguns políticos, como Tony Blair, e interesses específicos dos meios industrial e financeiros britânicos, defendem que pura e simplesmente se ignore a democracia e se faça o que eles acham que é melhor para o RU, propondo revogar unilateralmente a invocação do artigo 50 e negociar condições adicionais (nomeadamente a restrição à livre circulação de cidadãos europeus, o que só por si é esclarecedor) para permanecer na UE.

O antigo líder dos Democratas Liberais e vice-Primeiro-Ministro com David Cameron entre 2010 e 2015, Nick Clegg, que devido à sua posição contra o “Brexit” e o “*hard* Brexit” não conseguiu ser eleito em 8 de junho de 2017, defendeu (Clegg, 2017) depois dessas mesmas eleições que a UE deveria dar ao RU acesso ao mercado interno e à união aduaneira para minimizar as consequências negativas do “Brexit”. Na sua opinião, a UE deveria compromete-se com uma reforma da livre circulação de pessoas (incluindo um travão de emergência especialmente contra imigração excessiva proveniente da UE). Tal posição não difere muito, se é que difere alguma coisa, da posição do governo conservador de David Cameron, a qual levou ao referendo e ao “Brexit”, dado que só leva em conta os interesses de curto prazo do RU. Obviamente, um “*soft* Brexit” do género (sem respeito pelas regras do mercado interno) não seria mais que um abuso (*free riding*) da UE e não pode ser sequer considerado para a grande maioria dos Estados-membros da UE. Esta postura mostra no entanto que mesmo os tradicionalmente pró-Europeus Democratas Liberais (talvez por terem entrado na coligação governamental liderada pelos conservadores) não defendem nem a UE nem uma postura construtiva do RU mas parecem alinhados com outras posturas eurocéticas, apenas interessados em explorar as vantagens de algumas políticas e/ou o acesso ao mercado interno.

Tais propostas são equivalentes a um candidato derrotado propor que se anule o resultado das eleições porque acha que o candidato vencedor é pior do que ele... Mostram um deficiente entendimento do que é a democracia e um total desrespeito pelos cidadãos e Estados-membros da UE. Para além do mais, elas pressupõem que é possível ao RU anular unilateralmente a invocação do artigo 50 e que a UE cederia uma vez mais a novas exigências de mais condições especiais (contra a letra e espírito dos tratados e as regras de funcionamento do mercado interno) que apenas contribuiriam para continuar a bloquear o processo de integração europeia. Obviamente, que uma tal atitude nunca seria aceite nem pelos cidadãos britânicos nem, espera-se, pela UE (por mais ingénuos ou oportunistas que pudessem ser alguns dos seus dirigentes).

A ideia adiantada por Timothy Garton Ash (2017) de que se a prioridade é a economia, então é possível argumentar que RU deveria ficar na UE, é baseada numa falsa premissa. Como o autor reconhece, o Primeiro-Ministro Cameron fez campanha no referendo a favor da permanência (“*remain*”) exagerando até as consequências económicas negativas da saída (*scaremongering*) e perdeu o referendo. Com efeito, as pessoas votaram a favor do “Brexit”, optando pelo repatriamento da soberania (“*taking back control*”) mesmo sabendo que isso levaria a perder os benefícios económicos associados à UE e ao mercado interno. Ou seja, o povo britânico escolheu o “Brexit” por razões políticas e não económicas. Como argumentamos em baixo, existe um potencial conflito (*trade-off*) entre soberania e benefícios económicos e por isso a preferência dos eleitores pelo controlo nacional das decisões é conscientemente tomada à custa de benefícios económicos potenciais. Numa democracia, não se pode simplesmente assumir que os votantes estão enganados e que o resultado das suas escolhas tem de ser corrigido quando ele não é do nosso agrado.

O RU dificilmente poderá manter-se na UE para a continuar a obstruir e dela apenas retirar vantagens sem quaisquer obrigações e sem qualquer solidariedade para com a União e os seus Estados-membros. O “Brexit” tornou-se por isso de facto um processo irreversível.

Com efeito, na perspectiva do RU, uma reversão do processo de saída seria expor ao ridículo a democracia e as suas instituições – a Rainha, o Parlamento, o Governo, a Câmara dos Lordes, o serviço diplomático e administração pública, etc. – que repetidamente se comprometeram perante os seus cidadãos, a UE e os seus cidadãos e o resto do mundo com a saída da União. Seria uma humilhação autoinfligida que teria como consequência imediata o desbaratar de toda a credibilidade e capacidade de negociação no confronto quer com a UE quer com a comunidade internacional. Por outro lado, uma tal reviravolta seria naturalmente encarada como uma traição à vontade expressa do povo britânico com as resultantes consequências políticas e sociais para o país, podendo resultar numa revolta popular de conse-

quências imprevisíveis. As instituições do RU enfrentariam uma oposição interna permanente e a não-aceitação de pertença à UE¹².

Do lado da UE, se a decisão de sair não fosse respeitada, qualquer governo do RU seria refém das várias e importantes frações eurocéticas que justamente se sentiriam traídas, tornando por seu turno a União (ainda mais do que no passado) refém dos interesses particulares do RU. A continuação e exacerbamento da atitude de oposição sistemática não construtiva a partir de dentro da União impediria o normal funcionamento das instituições e obstruiria a capacidade de resolução dos problemas, aumentando o descontentamento e populismo em toda a Europa e contribuindo para o fim da UE¹³. Tal cenário não é obviamente aceitável para a UE. Por outro lado, como salientado por Closa (2016), a UE não pode permitir que os Estados-membros usem o artigo 50 como um instrumento estratégico de negociação (fora do período normal de negociação multilateral de tratados e reformas políticas) para impor as suas preferências aos outros membros do clube. O fiasco da ameaça britânica servirá de lição para todos os Estados-membros que queiram utilizar essa arma como alternativa à negociação leal entre todos.

Em suma, e apesar de algumas declarações pouco avisadas sobre “portas que permanecem abertas” para o RU que foram pronunciadas por alguns dirigentes europeus e até membros da Comissão Europeia, esquecendo-se que tal decisão compete aos 27 Estados-membros e não apenas a alguns nem à Comissão, reverter o “Brexit” não parece ser politicamente possível e muito menos desejável¹⁴.

Isto não quer dizer que a UE, de acordo com os seus princípios, não deva dar as boas vindas a todos quantos queiram contribuir para o projeto de uma União cada

12 Os defensores da reversão da decisão de sair da UE argumentam que as pessoas não votaram sobre que tipo de “Brexit” queriam. O argumento não faz muito sentido, porque só existe um tipo de “Brexit”: sair da UE. É difícil imaginar que as pessoas tenham votado para sair mas que a sua intenção fosse ficar no mercado interno. Se não deixasse o mercado interno o que é que o RU poderia deixar, face às múltiplas exceções, *opt-outs* e não-participação em várias instituições e políticas? Além do mais, tudo isso foi discutido durante a campanha para o referendo. As pessoas podem ter preferências diferentes em relação ao tipo de relacionamento futuro com a UE. No entanto isso é independente do primeiro passo (“Brexit”) e só será acordado por mútuo acordo (e em linha com o interesse comum e os interesses da UE27) depois de o RU sair da UE.

13 O sucesso dos partidos populistas anti-UE e anti-Euro na Europa continental, especialmente em França, baseia-se por um lado no descontentamento com a postura da União atribuída ao modelo britânico ou anglo-saxónico de desregulação económica e financeira, com insuficiente proteção social e ambiental, e, por outro lado, na percepção de desrespeito e secundarização do modelo europeu por alguns países dos quais o RU é o mais importante. Nesse sentido a saída do RU da UE pode melhorar a situação.

14 Tal abertura aparente constitui por um lado uma subversão do processo democrático que levou à decisão tomada pelo RU e por outro lado um (pouco sensato embora nem sempre ingénuo) convite para qualquer Estado-membro da UE tentar extrair dividendos de curto prazo à custa do bem comum e da sustentabilidade do projeto europeu.

vez mais estreita e que se comprometam a respeitar as suas regras de acordo com os seus valores partilhados. O RU será sempre bem-vindo como candidato a membro da UE ou do EEE, desde que se comprometa com as obrigações que essas participações acarretam. Contudo, o RU terá primeiro de completar o seu processo de saída da UE até 29 de março de 2019 antes de uma sua candidatura poder ser considerada. Qualquer outro caminho significaria ceder aos interesses egoístas (de uma pequena minoria) do RU, sem qualquer consideração pelo mandato popular para o “Brexit” e pela democracia (que seriam traídos e desrespeitados) e pelo que foi negociado no interesse comum entre todos os Estados-membros da União ao longo dos anos.

O mesmo pode ser dito da futura relação entre o RU e a UE. A UE não pode permitir que o RU faça *cherry-picking* escolhendo só o que lhe é vantajoso no mercado interno ou em quaisquer outras políticas comuns e a manutenção de privilégios reservados aos membros de pleno direito. De facto, o RU parece julgar que tudo é negociável na União o que claramente não é nem pode ser o caso¹⁵. Trata-se de negociar apenas a saída (saldar as contas e evitar situações de rutura) e não de continuar a ceder a exigências não compatíveis com o modelo e o espírito da integração europeia. Para a UE não é uma questão de tentar punir o RU pela sua decisão ou pelo seu comportamento ao longo dos anos. Qualquer país que deixe o “clube” (como em qualquer clube) tem de enfrentar as consequências do seu ato, nomeadamente perdendo os benefícios associados a essa pertença.

O Interesse Nacional do RU versus o Bem Comum da UE

Na nossa opinião, a discussão sobre “Brexit” está excessivamente focada no interesse nacional britânico, o que explica que as discussões públicas e políticas no RU não tomem em atenção o facto de as instituições comunitárias servirem para defender o bem comum da União bem como o interesse dos remanescentes 27 Estados-membros (cada um com as suas próprias preocupações relativamente ao “Brexit”, como é o caso da Irlanda ou da Espanha). Em vez disso, a perspectiva do RU resume-se à tentativa de maximizar os próprios benefícios (“*make Brexit a success for the UK*”; “*have your cake and eat it*”). Contrariamente, o interesse da UE é como melhor continuar fazer com que o projeto de integração europeia seja um sucesso para todos os seus Estados-membros.¹⁶

15 O facto de a UE ter concedido tantas exceções no passado ao RU (com custos óbvios para o funcionamento das instituições e para a solidariedade europeia) afetou muito negativamente a confiança dos europeus nas instituições europeias.

16 Note-se que mesmo depois de sair o RU (pelo menos a sua população) terá sempre interesse em ter na UE um parceiro forte e estável. Isso implica que a UE tenha que funcionar bem para poder gerar resultados positivos para os cidadãos europeus.

Quando o RU invocou o artigo 50 isso significava que o país iria sair da UE e portanto de todas as suas instituições. A UE não prevê que um país possa ser membro parcial escolhendo apenas as políticas ou instituições que lhe interessam. Por essa razão as negociações visam separar o RU da UE e não fazer acordos de acesso *ad hoc* às suas instituições. Os termos da participação do RU na UE foram negociados antes da sua adesão às Comunidades Europeias em 1973 e desenvolvidos ao longo dos anos através de numerosas revisões aos tratados e acordos intergovernamentais (envolvendo todos os Estados-membros e acordados por unanimidade). O que está a ser discutido agora, antes que o RU saia da UE, são os termos do divórcio para desfazer os laços existentes.

É o governo britânico que representa o país nas negociações – recebeu um mandato do Parlamento para poder livremente negociar o “Brexit” quando o Parlamento aprovou o projeto lei sobre a invocação do artigo 50 – e que tenta acordar os termos da separação com a UE (com diretrizes claras de negociação com a UE 27, limitadas às negociações de saída). Mesmo assim, com vista a facilitar a transição do RU de membro da UE para país terceiro, a União aceitou iniciar conversações sobre um possível acordo bilateral futuro num momento posterior das negociações, condicional a um suficiente progresso das mesmas. Como é óbvio, um qualquer acordo comercial ou outro acordo bilateral depende do RU ter deixado a UE (por definição a UE não pode fazer acordos internacionais com Estados-membros). E, como é natural, relativamente a um acordo internacional não são as preferências do RU que são determinantes mas as preferências da UE e dos seus Estados-membros dado o desnível significativo em termos de dimensão¹⁷.

Uma vez que (se) os termos de separação sejam (forem) acordados e implementados, o RU pode querer manter uma relação comercial mais estreita com a UE do que nos termos que decorrem das regras da OMC (situação dos EUA, Austrália e Nova Zelândia e outros países terceiros face à UE). Este acordo de comércio multilateral não proporciona acesso pleno ao mercado europeu e implica a sujeição a tarifas aduaneiras, embora deixe o RU livre para fazer acordos de comércio preferenciais com outros blocos e países.

Leque de Opções Existentes para a Relação Comercial “pós-Brexit”

Todas as opções alternativas enfrentam um *trade-off* entre manutenção de soberania e benefícios económicos, além de depender obviamente da concordância da UE. Os benefícios económicos estão relacionados com as condições de acesso ao mercado único e com o seu âmbito bem como com a incidência de barreiras alfandegárias (assuntos que são importantes por exemplo para o importante sector financeiro do RU ou para evitar a interrupção de cadeias de fornecimento transeuropeias no sector manufatureiro).

¹⁷ O PIB do RU correspondia a 16 per cento do PIB da UE em 2016.

As opções existentes vão da participação no Espaço Económico Europeu (EEE) até a um acordo de livre comércio, com soluções intermédias como o acordo UE-Suíça ou participação na união aduaneira da UE. Embora todas elas impliquem o potencial conflito de interesses acima referido entre manutenção de soberania e benefícios económicos, há diferenças importantes. Maiores benefícios económicos estão associados a maiores níveis de integração mas requerem também maior partilha ou delegação de soberania. Ou seja, a preferência do RU pela repatriação de soberania tem como preço menores benefícios económicos potenciais. É importante salientar que só a participação no EEE *cum* União Aduaneira proporciona um comércio bilateral sem barreiras invisíveis (*frictionless trade*)¹⁸.

Uma discussão completa das várias alternativas (analisada noutros textos dos autores) vai para além do âmbito deste artigo mas parece-nos importante realçar aqui algumas características que são importantes para a discussão sobre o futuro relacionamento do RU com a UE:

- (1) O RU pode optar por apresentar uma candidatura à Associação Europeia de Comércio Livre (AECL) e entrar no EEE, o que lhe daria acesso ao mercado interno da UE (opção da Noruega). Contudo, o acesso ao EEE é inseparável das quatro liberdades, ou seja, a livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas e implicaria que o RU teria que respeitar todas as regras da participação (entre as quais a livre circulação de pessoas, regulação europeia e jurisdição do Tribunal de Justiça da UE) bem como contribuir para o orçamento da UE, sem contudo ter voz no processo (como é o caso da Noruega)¹⁹;
- (2) O RU pode também tentar um acordo menos abrangente do tipo UE-Suíça para ter acesso ao mercado único. Na realidade não se trata de um acordo mas de um conjunto de mais de 120 acordos que emulam a participação no EEE, e onde a violação de um só acordo implica a terminação de todos os outros. Além disso, a livre circulação de pessoas é uma condição e os serviços financeiros não estão cobertos pelos acordos;
- (3) O RU pode igualmente solicitar a sua participação na união aduaneira da UE como a Turquia. Nesse caso o acesso ao mercado está livre de barreiras alfandegárias embora seja limitado apenas aos bens manufacturados. O país poderia controlar a imigração de cidadãos da UE na medida em que não existe a obriga-

18 Isso porque a ausência de direitos aduaneiros não garante acesso ao mercado interno face à necessidade de corresponder a standards de produtos e serviços.

19 Para aceder ao EEE e ao mercado interno o RU teria primeiro que se candidatar a membro da AECL dado que deixará de ser membro da UE. Não é natural que a sua candidatura fosse bem recebida, dado que os outros membros da AECL hesitariam em ter o RU como parceiro – já os abandonou uma vez e é demasiado grande e muito centrado nos próprios interesses para não abalar o equilíbrio existente entre a Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

toriedade de livre circulação de pessoas mas está obviamente impedido de fazer acordos comerciais com países terceiros;

- (4) Finalmente, o RU pode almejar a um acordo de comércio livre aprofundado com a UE, para o qual o acordo abrangente económico e comercial com o Canadá (CETA)²⁰, que a UE considera como o seu acordo de comércio livre mais avançado, tem sido referido como um possível modelo. Neste caso o RU seria livre de controlar a imigração de cidadãos da UE (não havendo livre circulação de pessoas) e concluir acordos de comércio preferenciais com outros países, mas teria acesso limitado ao mercado europeu (em particular, o CETA não inclui serviços financeiros). Mesmo este tipo de acordos requer a unanimidade dos Estados-membros da UE (e, tendo em conta a sua natureza compreensiva, até de algumas regiões)²¹.

Depois da saída e até depois de ter enveredado por qualquer uma das opções acima descritas, o RU poderia vir a requerer a sua readmissão na UE algures no futuro para poder integrar o mercado único e a união aduaneira. Esta opção implica as bem conhecidas limitações de soberania atuais. Contudo, as condições de entrada seriam diferentes daquelas que o país gozava à altura da sua saída da UE. O RU não teria as condições especiais indicadas acima (entre as quais o desconto na sua contribuição ao orçamento comunitário) e as múltiplas exceções (*opt-outs*) que fizeram do RU um Estado-membro tão problemático para a União. É natural que os restantes Estados-membros da União se quisessem certificar que o RU não entraria com as reservas do passado e aceitava com lealdade todo o acervo comunitário²².

É claro que nos podemos questionar se as opções acima enumeradas são realistas face às preferências do RU. Como é claro da carta de notificação de invocação do artigo 50 pelo governo britânico, a escolha pela repatriação da soberania torna o acesso ao mercado único impossível. Não é uma escolha da UE mas uma consequência lógica das escolhas do RU. Obviamente, o que é verdade para o mercado interno também é aplicável aos outros bens comuns que a UE proporciona. Por outro lado, todas as opções para um relacionamento futuro são limitadas pelos interesses da UE mas também pelos interesses individuais dos Estados-membros.

O RU não participa em duas das áreas de integração de maior importância: o Euro e o espaço Schengen. A participação do RU no projeto europeu está essencialmente

20 Em inglês, *Comprehensive Economic and Trade Agreement*.

21 Para uma apreciação crítica da estratégia recente da UE em prosseguir este tipo de acordos bilaterais ditos abrangentes que se baseiam em regras bilaterais que governam a relação entre as partes, veja-se Bongardt e Torres (2017b).

22 Ou seja, não entrava para impedir o regular funcionamento da UE e o seu aprofundamento e depois voltar a sair.

confinada ao mercado interno mas mesmo aí com fortes reservas à regulação europeia, que assegura que o mercado possa funcionar. Nessas condições não faz de facto sentido ficar na União ou sequer pedir acesso ao EEE e mercado interno, como é salientado no próprio pedido de saída do RU.

Não há grandes dúvidas sobre o facto de a maioria dos cidadãos britânicos não apoiarem algumas das mais importantes instituições e políticas europeias (os bens públicos europeus) – e o mesmo se aplica ao processo de integração europeia. Deixou por isso de fazer sentido manter um Estado-membro em permanente oposição ao processo de integração europeia como membro da UE.

Acresce que duas perspetivas distintas, uma anglo-saxónica e outra europeia continental tenderão muito provavelmente a divergir ainda mais no que respeita a assuntos como a regulação financeira, CETA, TTIP, entre outros (política externa e de defesa, intervenções militares, tratamento de dados pessoais, fraturamento hidráulico, OGM, pesticidas, hormonas, etc.), em relação aos quais as divergências têm aumentado²³. A maioria dos Estados-membros da UE (não todos) privilegia um modelo de sociedade mais em linha com os valores continentais do Estado social e da sustentabilidade ambiental. As preferências manifestadas pelo RU relativamente à regulamentação dos mercados de bens e serviços, dos mercados de trabalho e dos mercados financeiros é tendencialmente mais próxima das preferências norte-americanas (OECD, 2015).

A Tentativa de Instrumentalizar a Saída Como Estratégia Negocial

A ideia de que a saída do RU da UE geraria um efeito dominó pareceu generalizar-se antes do referendo e foi promovida numa altura em que a UE se via a braços com duas crises importantes (dívidas soberanas e migrações) para aumentar a margem de manobra nas concessões exigidas pelo RU. Até às eleições nos Países Baixos e em França em 2017 havia uma certa expectativa de que o contágio se propagasse a vários países europeus enfraquecendo a posição da UE nas negociações com o RU. Nessa situação a UE teria que conceder todas as condições especiais ao RU (acesso a todas as vantagens da União sem quaisquer obrigações), o que contentaria sobretudo os partidários da permanência do RU numa União descaracterizada e neutralizada. Como defendemos logo em julho de 2016 (Bongardt e Torres, 2016a e 2016b), não nos parecia que isso fosse acontecer dada nalguns casos a muito mais elevada participação dos outros Estados-membros nos bens comuns da União e a sua mais elevada noção de destino partilhado (os seis membros fundadores, Portugal, Espanha, Estados Bálticos, entre outros) ou noutros casos apenas a maior dependência da UE (Grécia, Hungria, Polónia, entre outros).

23 TTIP significa *Transatlantic Trade and Investment Partnership* ou seja Tratado Transatlântico de Comércio e Investimento (TTIP).

No que diz respeito à UE, existe um problema de credibilidade em relação aos termos exatos do acordo concedido ao RU. A União não pode simplesmente aceitar o que os seus Estados-membros e países terceiros reivindicam no seu interesse estritamente nacional à custa da União e do projeto europeu de integração. O desejo britânico de um acordo tipo “Noruega-mais”, que significa retirar as vantagens sem cumprir as regras do mercado interno não é aceitável (De Grauwe, 2017)²⁴. De facto, um acordo à medida (*bespoke*) como é pedido por alguns jornais, como o *The Guardian* (2017) que afirma que o RU, dada a sua importância, não pode ser tratado da mesma forma que a Noruega, Suíça ou Islândia, não é obviamente aceitável para a UE. Foi o que aconteceu com as concessões feitas pelos Chefes de Estado e Governo dos 27 ao Primeiro-Ministro britânico para ele apoiar o “não” à saída do RU da UE em vez do “sim” como ele disse estar disposto a fazer caso não conseguisse todas as concessões que pedira; essas concessões não serviram para nada (o Primeiro-Ministro perdeu a aposta e até já deixou de ser Primeiro-Ministro) mas estabeleceram um precedente perigoso, afetando negativamente a credibilidade da União e dos dirigentes nacionais dos 27 Estados-membros. É por isso que o acesso ao mercado interno necessita de regras claras, salvaguardando todas as quatro liberdades. Este princípio é válido tanto para a Noruega e demais membros do EEE como para o RU.

A proposta para uma parceria continental feita por Pisani-Ferry *et al.* (2016) é em nossa opinião incompatível com os interesses da UE. Sendo muito flexível para acomodar os interesses do RU (ou de outros países) através de uma integração sempre mais diferenciada, arrisca-se a limitar a evolução da governação europeia de intergovernamental para supranacional quando as preferências entre os “membros do clube” convergem e a perder de vista a criação de um núcleo forte na UE. Também significaria a rendição à utilização estratégica do artigo 50 na prossecução do interesse individual de um Estado-membro à custa dos restantes e do processo de integração europeia. O mesmo se pode dizer por maioria de razão das sugestões de Soros (2017) de maior flexibilidade da UE para acomodar o RU que contemplam distinguir a UE da zona euro²⁵. Em nossa opinião (Bongardt e Torres, 20017b), favo-

24 Como salienta Brigid Laffan (2016), se a saída do RU da UE for vista como mais um privilégio, o perigo para a coesão futura da União é real.

25 Soros vai ainda mais longe, defendendo que a UE devia dar um tratamento especial ao RU. Obviamente, essa é a receita para acabar com a UE ou pelo menos para acabar com a zona euro e a UEM e enfraquecer o processo de integração europeia. Afinal, a especulação cambial de George Soros em 1992 terá contribuído decisivamente para a saída da libra do sistema monetário europeu e o afastamento do RU do projeto de integração monetária. Mas se a libra sucumbiu, o franco, a peseta e o escudo e outras moedas resistiram – a própria lira regressou ao mecanismo de taxas de câmbio – e foi possível criar uma nova moeda comum para a Europa. Ela está no centro do processo de integração europeia.

rável ao projeto europeu, é necessário fazer exatamente o contrário: para funcionar, a UE precisa de um núcleo político coeso e de uma identidade e destino partilhados. Esse núcleo político coeso é a zona euro. Só os Estados-membros que participam na zona euro estão verdadeiramente comprometidos com o projeto europeu.

Conclusão

A participação do RU na UE tem-se limitado essencialmente ao mercado interno que está no centro do que a União faz. Pode-se por isso concluir que a saída do RU da UE implica sair do mercado interno²⁶. Para mais o governo do RU manifestou a sua determinação relativamente às negociações de saída em retomar o controlo pleno sobre a imigração da UE e em pôr um fim da sujeição à jurisdição do Tribunal de Justiça da UE, o que significa necessariamente uma auto exclusão do mercado interno (De Grauwe, 2017). Por outro lado, a vontade de fazer acordos comerciais entre o RU e o resto do mundo requer que o país saia da união aduaneira. Como perguntámos no início deste artigo: do que é que o RU poderia querer sair, uma vez que já optou por não participar na maioria das outras instituições europeias?

Com este pano de fundo, todas as várias posições relativamente ao “Brexit”, inclusive de partidos “anti-Brexit” (Liberais Democratas, Partido Nacional Escocês e outros pequenos partidos) e interesses específicos (no sector industrial e particularmente no sector financeiro), são utilizadas como parte da estratégia de negociação, o que também inclui o cenário de rutura das negociações (“*better no deal than a bad deal*”, “*cliff edge*”) ou até a ameaça de tentarem (felizmente isso já não depende apenas do RU)²⁷ prolongar o processo indefinidamente ou até de não saírem da União, para extrair o máximo da UE, pagando o mínimo possível. Até os Liberais Democratas, que eram um Partido pró-Europeu, têm vindo a defender uma UE descaracterizada, muito à semelhança das exigências eurocéticas que levaram ao altamente problemático acordo (*UK settlement*) de fevereiro de 2016. Todas estas posições defendem apenas um acordo feito à medida dos interesses específicos do RU com máximo acesso aos bens comuns da União (proporcionados pelo mercado interno e

26 Como consta aliás das intenções expressas pelo governo inglês, apoiado pelo Parlamento, na carta de notificação ao Conselho Europeu da decisão de invocação do artigo 50 do TUE para saída do RU da UE.

27 Se os outros 27 Estados-membros da UE não aprovarem os termos e/ou o Parlamento Europeu não os ratificar (e sem a necessária unanimidade dos Estados-membros para estender as negociações), os tratados europeus deixam automaticamente de ser aplicáveis ao RU no fim do período de dois anos (29 de março de 2019). Estas são as regras do artigo 50, que o governo do RU invocou com o apoio de uma maioria parlamentar esmagadora e posteriormente confirmados com mais de 84 por cento dos votos das eleições de 8 de junho de 2017. De acordo com o próprio Supremo Tribunal do RU, uma vez invocado o artigo 50 este não pode ser revogado e por isso a decisão teve que ser aprovada no Parlamento.

união aduaneira) e com poucas ou nenhuma obrigação e contrapartidas. Um tal acordo à medida começou por ser eufemisticamente denominado “*soft Brexit*”. Parece óbvio que a UE tem de recusar tais concessões em nome da sua própria sobrevivência, ainda por cima a um membro que resolveu deixar unilateralmente o clube. De facto, a tentativa de mudança de um *hard* para um “*soft Brexit*” é apenas uma maneira de assegurar os benefícios económicos associados com uma integração mais profunda pelos outros Estados-membros sem constrangimentos em termos de soberania (“*have your cake and eat it, too*”). Tal opção obviamente não pode ser oferecida. Para gozar os benefícios da integração europeia como membro da UE um país tem de partilhar soberania com os seus parceiros, o que envolve compromissos e obrigações e também solidariedade.

Esta estratégia de um acordo feito à medida dos interesses específicos britânicos tem surgido de forma sempre mais nítida e insistente, com as tentativas de transformar um mandato claro para um “*hard Brexit*” (84 per cento do voto popular) num “*soft Brexit*”. As pressões vão aumentando na medida em que as potenciais consequências económicas do “*Brexit*” se começam a fazer sentir²⁸. Qualquer alegada superioridade de um “*soft Brexit*” baseia-se por isso somente no interesse desses interesses específicos²⁹.

O novo eufemismo de um acordo feito à medida (“*bespoke agreement*”) surge porque entretanto se tornou óbvio que um “*soft Brexit*” (com acesso ao mercado interno e participação na união aduaneira da UE) não seria compatível nem com o objetivo do RU de sair da União nem com a sua preferência para reganhar ou manter soberania nacional num conjunto de áreas políticas. Trata-se da mesma coisa: uma tentativa de acesso aos bens públicos produzidos e pagos inteiramente pelos outros sem quaisquer contrapartidas. O RU pode tentar fazer esse tipo de acordos à medida com os EUA, a Austrália ou a Nova Zelândia, como aliás já começou a fazer

28 São disso clara expressão os *position papers* que o RU apresentou antes da terceira ronda de negociações, em agosto de 2017.

29 O exemplo mais ilustrativo destas pressões, e também da crise das instituições britânicas (sobre as quais nos debruçamos num outro texto sobre o “*Brexit*” ainda em progresso), é a recente reunião no gabinete da Primeira-Ministra do governo com representantes da indústria e da *City* (chamado de “*first meeting of a new Downing Street business council*”) depois do qual o governo alterou radicalmente o seu discurso, apagando quaisquer referências ao “*hard Brexit*” ao “*better no deal than a bad deal*” e à “*cliff edge*” e foi noticiado (não pela Primeira-Ministra que tem mantido uma linha mais coerente mas pelo Chanceler do Tesouro, mais influenciável pelos interesses “anti-*Brexit*”) que o governo negociaria um acordo de transição em que o RU ficaria com acesso ao mercado interno e à união aduaneira durante 3 anos, o que não parece possível. A Primeira-Ministra interrompeu as férias para corrigir a informação e esclarecer que a linha de rumo se mantém. Mas as pressões (contra a decisão popular e parlamentar) continuarão.

em desrespeito pelas regras da UE e até pela lealdade devida aos seus ainda parceiros na União.

Nessas condições (sem o respeito integral pelas regras de funcionamento do mercado interno), um “soft’ Brexit” não é uma escolha possível. Não é aceitável que um país que quer sair da União para reafirmar a sua soberania possa para cúmulo extrair privilégios que ou não estão disponíveis para outros Estados-membros (da UE ou do EEE) e/ou prejudicam o bem comum. Isso aplica-se às exigências do RU (referidas acima) de estar fora da jurisdição do Tribunal de Justiça da UE, de impor limitações à livre circulação das pessoas – uma das quatro liberdades fundamentais, e como tal uma precondição não negociável para o acesso pleno ao Mercado Único – ou de dispor da liberdade de fazer acordos comerciais com países terceiros – incompatível com ser membro da união aduaneira.

Referências

- Bongardt, A., e Torres, F., 2016a. Brexit: uma Perspectiva Europeia. *Brotéria* nº182, pp. 451-470.
- Bongardt, A., e Torres, F., 2016b. The Political Economy of Brexit: Why making it easier to leave the club can allow for a better functioning EU. *Intereconomics*, 51(4), pp. 214-19.
- Bongardt, A., e Torres, F., 2017a. “A Qualitative Change in the Process of European Integration”. In: N. Costa Cabral, J. R. Gonçalves e N. C. Rodrigues, eds., *After Brexit: Consequences for the European Union*. London: Palgrave.
- Bongardt, A., e Torres, F., 2017b. Comprehensive Trade Agreements: Conditioning Globalization or Eroding the European Model? *Review of European Economic Policy*, 52(3), pp. 165-170.
- Bongardt, A., e Torres, F., 2017c. Nach der Wahl: Brexit und die EU. *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 97(6), pp. 378-379.
- Buti, M. e Lacoue-Labarthe, M., 2016. Europe’s Incompatible Political Trinities. *VoxEU.org*, 7 de setembro. Disponível em <http://voxeu.org/article/europes-incompatible-political-trinities>.
- Clegg, N., 2017. Five steps for Theresa May’s Salvation. *Financial Times*, 11 de junho. Disponível em <https://www.ft.com/content/f8b09872-4d2e-11e7-a3f4-c742b9791d43>.
- Closa, C., 2016. Interpreting Article 50: exit and voice and... what about loyalty?. *EUI Working Paper RSCAS 2016/71*. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS). Disponível em http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/44487/RSCAS_2016_71.pdf?sequence=1.
- De Grauwe, P., 2016. “How to Prevent Brexit from Damaging the EU”. In: R. Baldwin, ed., *Brexit Beckons: Thinking Ahead by Leading Economists*. A VoxEU.org eBook, CEPR Press, pp. 149-152.

- De Grauwe, P., 2017. Brexit Creates Window of Opportunities for the EU. *Social Europe*, 5 de abril. Disponível em <https://www.socialeurope.eu/brexit-creates-window-opportunities-eu>.
- Garton Ash, T., 2017. A year after voting for Brexit, Britain is divided and in uncharted waters. *The Guardian*, 22 de junho. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jun/22/year-ago-britain-voted-leave-eu-worse-both-worlds>.
- König, N., 2015. A Differentiated View of Differentiated Integration. *Policy Paper* 140. Berlin: Jacques Delors Institut. Disponível em http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2015/07/20150723_DifferentiatedIntegration_JDIB_Nicole-Koenig.pdf.
- Laffan, B., 2016. EU membership must matter. *EurActiv.com*, 14 de novembro. Disponível em <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/eu-membership-must-matter/>.
- OECD, 2015. Economic Policy Reforms: Going for Growth. Paris: OECD. Disponível em <http://www.oecd.org/eco/growth/goingforgrowth.htm>.
- Pisani-Ferry, J.; Röttgen, N.; Sapir, A.; Tucker, P. e Wolff, G., 2016. Europe after Brexit: A proposal for a Continental Partnership. Bruegel, 29 de Agosto. Disponível em <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>.
- Scally, D., 2015. Germany's Tin Ear Diplomacy. *Die Zeit*, 5 de Agosto. Disponível em <http://www.zeit.de/politik/2015-08/europe-germany-euro-crisis>.
- Soros, G., 2017. Standing up for Europe. *Project Syndicate*, 1 de junho. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/momentum-turning-in-favor-of-europe-by-george-soros-2017-06>.
- The Guardian*, 2017. Editorial: "The Guardian view on the single market: a viable Brexit path", 24 de julho. Disponível em <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jul/24/the-guardian-view-on-the-single-market-a-viable-brexit-path>.