

# **Brexit:** **uma perspectiva Europeia**<sup>1</sup>

Annette Bongardt  
e Francisco Torres\*

---

*'Let us agree not to step on each other's feet' said the cock to the horse.*<sup>2</sup>

Provérbio inglês

## **1. A escolha a favor do *Brexit***

### **O resultado do referendo não é surpresa numa campanha a favor da permanência na UE liderada por eurocépticos**

O resultado do referendo sobre a permanência do Reino Unido (RU) na União Europeia (UE) pareceu apanhar de surpresa muitos observadores. Os partidários da saída ganharam com cerca de 52% dos votos, tendo a participação no referendo sido de cerca de 72 por cento, significativamente acima da participação no referendo sobre a permanência na CE em 1975 e da participação nas últimas eleições legislativas no RU.

Quem seguiu as discussões políticas durante a campanha eleitoral e as múltiplas mesas redondas, conferências académicas, bem como as

---

\* Os autores integram o European Institute da London School of Economics and Political Science. A primeira autora é também Professora e Coordenadora Nacional da Área de Integração e Internacionalização no INA, Professora Associada da UFP, Porto, e Investigadora Integrada do CICIP (FCT). O segundo autor é ainda PEFM Associate, St. Antony's College, Oxford University, Professor de Estudos Europeus na Universidade Católica, Lisboa, e Investigador Integrado do CICIP (FCT).

<sup>1</sup> Para uma abordagem de economia política mais extensa, veja-se: A. Bongardt, F. Torres, «Brexit: A Political Economy Approach», *Review of European Economic Policy*, Vol. 51, nº 4, Hamburgo e Bruxelas, 2016, Springer Verlag. Para uma análise da actual crise europeia veja-se o livro: E. Jones, F. Torres, *Governance of the European Monetary Union*, Londres e Nova Iorque, 2016 (Julho), Routledge.

<sup>2</sup> 'Concordemos em não pisar os pés um ao outro', disse o galo ao cavalo.

conversas diárias sobre o assunto, ficou com a impressão de que os argumentos utilizados em favor de um ou de outro campo não pareciam contar muito. Tal ficou a dever-se não tanto ao que em Inglaterra se chamou de *'project fear'* e *'scaremongering'* (as alegadas tentativas de assustar os eleitores por parte de um governo ele próprio assustado pelos efeitos não antecipados da convocação do referendo para fins de afirmação de liderança partidária). Tratou-se, a nosso ver, do facto de em geral do lado dos defensores da permanência do RU na UE a campanha se ter baseado não numa mensagem positiva mas numa mensagem negativa, que em pouco se distinguia da mensagem dos partidários do *Brexit*. Com efeito, em vez de defenderem as vantagens de partilha de soberania e da cooperação numa União forte como modelo para um mundo crescentemente globalizado, os dirigentes da campanha a favor da permanência do RU na UE, a começar pelo próprio governo, defenderam a permanência numa União praticamente reduzida aos aspectos comerciais, com múltiplas excepções para o RU (na qual este pudesse descaracterizar a UE até ao seu desmoronamento como projecto político). Mais ainda: a campanha (por parte dos partidários da permanência do RU na UE, note-se) parecia baseada no entendimento de que o projecto europeu era um projecto falhado, em parte graças aos esforços bem sucedidos do governo inglês para evitar o aprofundamento da integração europeia.<sup>3</sup> Até académicos que se consideram pró-europeus alinharam por esse diapasão em debates públicos.<sup>4</sup> Isto para não mencionar o primeiro ministro e grande parte do partido conservador que depois de uma permanente postura céptica durante anos, muitas vezes não menos anti-europeísta que a do UKIP (Partido para a Independência

---

<sup>3</sup> Esta postura é bem ilustrada na série da BBC (1980) *"Yes, Minister"* por Sir Humphrey quando este explica ao seu ministro: *"Britain has had the same foreign policy objective for at least the last 500 years: to create a disunited Europe"*. Quando o ministro exclama *"What appalling cynicism"*, Sir Humphrey responde *"Yes. We call it diplomacy, minister"*.

<sup>4</sup> Por exemplo: Ngaire Woods, da Universidade de Oxford, afirmava em debate na BBC (23 Maio 2016): *"There is a big part of the Leave campaign which is 'let's get away from a scary ghost'... That scary ghost was the European Union which was dreamed up 30 years ago... That's gone, there is no such European Union anymore. The European Union has been hugely modified over the past 30 years"*. Três dias depois encontrámo-la na festa dos 40 anos do Centro de Estudos Europeus de Oxford, que se seguiu à palestra de Lord Patten sobre o *Brexit*, e onde estavam aliás muitos dos principais estudiosos destas questões em Oxford (todos do lado da

do Reino Unido), ameaçando a UE com um eventual *Brexit*, deu meia volta e passou a empenhar-se na chamada de atenção para os perigos e custos associados ao *Brexit*. Tal volte-face não terá contribuído para a credibilidade dos defensores da permanência do RU na União. Uma campanha a favor da permanência na UE liderada por eurocépticos (não menos eurocépticos que alguns dos líderes da campanha a favor da saída) não tinha à partida razões para ser bem sucedida: os eleitores tendem em geral a escolher o original à cópia, neste caso, a ‘saída’ em vez da ‘permanência’, com reservas numa União diluída pela oposição interna do RU.<sup>5</sup> Os europeístas britânicos não conseguiram fazer ouvir a sua voz numa campanha dominada por eurocépticos nos dois campos.

### **Preferências claramente divergentes entre o RU e a maioria dos restantes países da UE**

Não nos parece que o resultado do referendo tenha constituído um choque. Os mercados não entraram em pânico (embora se tenham ajustado à nova realidade, como é ilustrado pelas quedas da libra esterlina e dos preços dos activos britânicos, nomeadamente imobiliários) e muito menos a população ou governos e instituições na UE. Afinal o Reino Unido já não participava em muitas das instituições e políticas comuns.

---

permanência na UE, embora muitos deles com bastantes reservas ou até em clara oposição à UE). Tendo já discutido estas questões com ela ao longo dos anos, dissemos-lhe que nos parecia que o argumento por ela avançado era contraproducente para os objectivos que se propunha. De facto, as suas afirmações consubstanciavam a postura negativa da campanha e, ao tentar afastar o ‘papão’ (para os partidários da saída) do sonho europeu de uma integração bem sucedida, acabava por afirmar que o projecto europeu tinha fracassado e por isso o RU poderia permanecer na UE sem contribuir para o processo de integração europeia. Ora, quem é que quer fazer parte de um projecto fracassado? Curiosamente, de entre os muitos amigos ingleses com quem trocámos impressões nesse dia em Oxford, dois deles, Norman Davies e Margaret MacMillan, pareciam ter uma visão particularmente clarividente, de qualquer modo uma visão de longo prazo sobre a Europa (são ambos historiadores) e menos anglo-cêntrica.

<sup>5</sup> Este parece ser igualmente o caso em muitos outros países europeus, cujos respectivos governos parecem governar não na base de convicções ou linhas programáticas próprias mas apenas reagindo às tendências anti-europeias de partidos populistas à direita e à esquerda ou até indefinidos. Quanto mais o fazem mais votos perdem para os originais que procuram imitar. O caso austríaco é disso um bom exemplo.

Estava, por assim dizer, com um pé dentro e outro fora da União. O grau de derrogações e opções de exclusão de que gozava e a sua forte oposição ao processo de integração europeia minava 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 excepções – *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 aumentaria.<sup>6</sup> 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 União Económica e Monetária (UEM), incluindo quando necessário um aprofundamento do mercado único, vetados pelo RU.<sup>7</sup> Por isso mesmo, em nossa opinião, o projecto de integração europeia não era sustentável com o RU na União Europeia.

Acresce que duas perspectivas 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<sup>8</sup>, TTIP<sup>9</sup>, entre outros (política externa, intervenções militares, tratamento

---

<sup>6</sup> De acordo com Paul De Grauwe (<http://blog.oup.com/2016/05/eu-benefit-from-brexite/>), os defensores do *Brexit* continuariam a trabalhar para minar a União, pelo que do ponto de vista da União é preferível a saída do RU, dado que seria sempre um cavalo de Troia na União.

<sup>7</sup> A. Sapir e G. Wolff, *One Market, Two Monies: The European Union and the United Kingdom*, Bruegel Policy Brief, 2016/01. Veja-se igualmente A. Bongardt, «Growth, The Possibility of a Truly Single Market», in *The Future of Britain in Europe*, Londres, 2016, IPPR.

<sup>8</sup> CETA significa Comprehensive Economic and Trade Agreement, ou seja, Acordo Global, Económico e Comercial entre o Canadá e a União Europeia.

<sup>9</sup> TTIP significa Transatlantic Trade and Investment Partnership, ou seja, Tratado Transatlântico de Comércio e Investimento. Vários autores como A. Winters, *The Problem with TTIP*, VoxEU, 2014, referem que o TTIP pode minar a tradição regulatória Europeia como o princípio da precaução (por exemplo no que toca a alimentos geneticamente modificados e tratados com hormonas) ou mesmo, como reconhecido por D. Novi, *TTIP – Is Free Trade coming to the North Atlantic?*, VoxEU, 2014, sectores como a agricultura mediterrânica mais sustentável e saudável. O chamado sistema judicial em matéria de investimento poderá favorecer os investidores estrangeiros (nomeadamente norte-americanos), ultrapassando os tribunais competentes na UE e pondo em causa a protecção pública das escolhas democráticas e do modelo de sociedade europeia.

<sup>10</sup> OECD, *Economic Policy Reforms 2015. Going for Growth*, Paris, 2015, OECD.

de dados pessoais, fracturamento hidráulico, OGM, pesticidas, hormonas, etc.), em relação aos quais as divergências têm aumentado. 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. 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.<sup>10</sup> As próximas decisões nestas matérias constituirão, aliás, um teste sobre se as preferências do Reino Unido alinham mais com os EUA e o Canadá do que com o resto da Europa. Se assim acontecer, isso constitui mais um argumento a favor da decisão do RU sair da UE: as divergências que já hoje parecem inultrapassáveis – e que para o governo inglês justificaram a convocação do referendo – tenderiam a aumentar ainda mais. A capacidade da UE em moldar o processo de globalização em curso em linha com as preocupações dos seus cidadãos (não apenas orientada para o crescimento mas de uma forma inclusiva e ambientalmente sustentável) é fundamental para granjear o apoio necessário ao projecto de integração europeia. Quando a UE o não pode fazer – devido a preferências claramente divergentes entre os Estados membros que a compõem – aumenta o grau de insatisfação dos seus cidadãos. Um clube demasiadamente heterogéneo não funciona.

## **A divisão do eleitorado britânico quanto à Europa não é tão grande quanto aparenta**

Em contraposição com o que tem sido glosado em análises sobre como os vários grupos (geográficos, etários, etc.) votaram no referendo de 23 de Junho, é possível argumentar que não existe uma tão acentuada divisão sobre a UE no eleitorado britânico.<sup>11</sup> Basta considerar que grande parte dos partidários da permanência do RU na UE não defendem

---

<sup>11</sup> Basicamente Londres, Oxford e Cambridge em Inglaterra mais a Escócia, Irlanda do Norte e Gibraltar votaram maioritariamente ‘não’ à saída do RU da UE, enquanto o resto da Inglaterra e Gales votaram a favor da saída. De acordo com sondagens, também em média os mais jovens teriam votado ‘não’ e os mais idosos ‘sim’. Os mais afluentes e com mais habilitações teriam votado ‘não’, enquanto que os menos afluentes e menos escolarizados teriam votado ‘sim’.

necessariamente a participação do RU nas principais instituições e políticas da União Europeia nem subscrevem o projecto (político) de integração europeia que lhe está subjacente. É claro que o RU subscreveu repetidamente o projecto de integração europeia, incluindo o processo de criação de ‘uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa’, na altura da adesão do RU à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1973 e em todas as subseqüentes revisões dos tratados. Contudo, na altura da adesão – e podemos acrescentar, a partir de então – a ênfase foi sempre colocada nas vantagens económicas e não nos compromissos políticos e partilha de objectivos comuns, de acordo com a ideia de que o RU apenas aderiria e participaria numa zona de comércio livre alargada.<sup>12</sup> No entanto, a realização dos benefícios de um aprofundamento da integração económica como o mercado único requer uma partilha acrescida de soberania.<sup>13</sup> Claro que essa partilha acrescida de soberania pressupõe por seu lado (um certo grau de) convergência das preferências que é mais fácil ou só é possível entre países com modelos de sociedade muito semelhantes (*paris cum paribus facillime congregantur*).<sup>14</sup>

---

E, claro, os membros do UKIP e do partido conservador terão votado maioritariamente ‘sim’ enquanto os membros dos trabalhistas, liberais, verdes e nacionalistas escoceses terão votado maioritariamente ‘não’. Curiosamente, os nacionalistas escoceses não são aparentemente tão favoráveis à permanência na União Europeia como por vezes é referido, tendo tido um comportamento semelhante ao dos trabalhistas. Os Verdes e os Liberais Democratas terão sido os mais favoráveis à permanência na União Europeia. Veja-se M. Ashcroft, «How the United Kingdom voted on Thursday... and why», 24 June 2016.

<sup>12</sup> De acordo com N. Davies, «Not forever England: A European History of Britain», in *Europe East and West*, 2007, Londres, Pimlico, pp. 83-105, a atitude do RU, ou melhor da Inglaterra, em relação à Europa não tem sido conduzida por políticas governamentais ou partidárias mas pode ser atribuída a factores mais fundamentais como concepções erradas sobre a sua história (anglo centrismo e menosprezo pelas muitas interações com a Europa). O primeiro referendo sobre a permanência do RU na CEE em 1975 já tinha demonstrado uma divisão clara também no interior dos dois principais partidos políticos.

<sup>13</sup> L. Tsoukalis, *The New European Economy Revisited*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford 1997, Oxford University Press.

<sup>14</sup> A. Bongardt; F. Torres, «Forging sustainable growth: the issue of convergence of preferences and institutions», in *Intereconomics, Forum – Convergence in the Eurozone*, Hamburgo e Bruxelas, 2013, Springer Verlag, 48, 2. Veja-se igualmente A. Bongardt, *op. cit.*; I. Begg, A. Bongardt, K. Nicolaïdis, F. Torres, «EMU and Sustainable Integration», in *Journal of European Integration*, 37, 7, 2015; e E. Jones, F. Torres, «An ‘Economics’ Window on an Interdisciplinary Crisis», in *Journal of European Integration*, 37, 7 (Nov.), 713-722.

De certa forma, os partidários da saída do RU da UE (que ganharam o referendo por uma margem de quase 4 por cento, ou seja, cerca de 1 milhão e 200 mil votos) comportaram-se de forma mais coerente enquanto os eurocéticos partidários da permanência. Estes últimos, que de facto lideraram a campanha a favor da permanência, gostariam de permanecer na UE mas apenas numa UE adaptada aos seus interesses específicos, que são muito diferentes dos interesses da maioria dos Estados membros que a compõem. 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. Em Fevereiro deste ano, o governo britânico exigiu excepções adicionais que diziam respeito nomeadamente a uma das quatro liberdades, a livre circulação de pessoas, em troca do apoio à permanência do RU na UE no referendo que teria lugar uns meses mais tarde. Parte do governo britânico só defendeu a permanência do RU na UE com essas concessões (outra parte defendeu a saída mesmo com as concessões obtidas) adicionadas à não participação na UEM, no acordo de Schengen e vários outros bens comuns da União.<sup>15</sup> Nessa medida, a continuação do RU na UE faz pouco sentido. Até os manifestantes contra o *Brexit* nas ruas de

---

<sup>15</sup> 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 para as negociar aquando das negociações entre todos os Estados membros para a revisão dos tratados que são ratificados por todos os parlamentos nacionais. O título do acordo é só por si revelador do regime de excepção do RU e da sua falta de vontade em trabalhar em conjunto com os seus parceiros na UE. O RU depositou esse acordo internacional nas Nações Unidas, não confiando nos seus parceiros. 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 valorizou nem as 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 significa 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.

Londres nos dias seguintes ao referendo (alguns deles tendo acordado tarde para os custos associados com a indiferença em relação à UE e ao processo de integração europeia, de modo aliás similar ao comportamento de muitos de nós nos restantes países europeus) votariam de novo pela saída do RU da UE no que concerne à contribuição para os principais bens públicos europeus e participação no projecto de integração política que lhe está subjacente.<sup>16</sup> Este 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 projecto de integração europeia.<sup>17</sup>

### **Uma breve referência à teoria económica dos clubes e ao processo de integração europeia**

Desde o início do processo de integração europeia nos anos 1950 e depois com a sua adesão à CEE o RU hesitou entre os benefícios de ser parte de um clube com um nível de integração muito superior à alternativa de uma zona de comércio livre, a AECL, e os custos políticos percebidos em termos de partilha (ou perda) de soberania.<sup>18</sup> O facto de o RU ter aderido em 1973 demonstra que a perspectiva de maiores vantagens económicas – decorrentes de ganhos de escala de

---

<sup>16</sup> De acordo com S. Hix, <http://blogs.lse.ac.uk/government/2016/06/30/hotseat-simon-hix-on-the-eu-referendum-result-the-implications-of-brexit/>, mesmo que esses eleitores ‘arrepentidos’ pudessem votar novamente isso não alteraria o resultado.

<sup>17</sup> De acordo com M. Emerson, *Brexit – a last testament*, CEPS Commentary, 2016, Bruxelas, CEPS, o principal factor para um forte apoio ao *Brexit* traduz-se “numa decidida preferência política e cultural pelo comércio livre em relação a uma maior integração política desde o início do processo de integração nos anos 1950s”.

<sup>18</sup> O RU deixou o comité Spaak em 1955 em desacordo com o modelo supranacional de integração e optou por não aderir à CEE. Promoveu então a criação de um clube rival, um clube intergovernamental, a Associação Europeia de Comércio Livre (AECL), em 1960. No entanto, logo em 1961, reconhecendo que teria mais benefícios com um maior nível de integração e com o pragmatismo diplomático que lhe é característico, abandonou os seus parceiros da AECL e pediu a adesão à CEE. Só viria a conseguir entrar em 1973, tendo esbarrado na porta por duas vezes devido aos dois famosos ‘não’ do General de Gaulle. R. Baldwin, C. Wyplosz, *The Economics of European Integration*, 5<sup>th</sup> edição, Nova York e Londres, 2015, McGraw-Hill, analisam as várias perspectivas de integração europeia, manifestadas pelos projectos diver-



um grande mercado e de uma união aduaneira – prevaleceu sobre as suas reservas acerca do objetivo político de uma ‘união cada vez mais estreita’ entre os povos da Europa, o qual era (e ainda é) a sua essência. Ao longo do tempo, o RU tem optado por limitar a sua participação nos bens comuns europeus: não faz parte do acordo de Schengen e de múltiplos aspectos da cooperação judiciária e policial, obteve um protocolo especial (tal como a Polónia) respeitante à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais, e beneficia de uma exceção quanto à adoção da moeda da União, o Euro, que se tornou o núcleo central (*core*) do clube UE. Para o RU os benefícios a ter com a UE acabam por se restringir à esfera de uma união económica incompleta, enquanto outros Estados membros podem adoptar uma abordagem mais alargada, que abarque e compense outras áreas de integração e cooperação. O RU justificou a sua tentativa de renegociação com a necessidade de fazer a união económica funcionar melhor (embora recusando-se a participar em muitas das suas instituições e no seu aprofundamento)<sup>19</sup> e também com os alegados custos incorridos com a participação na União (apesar do escandaloso ‘cheque britânico’ ou ‘compensação orçamental’ de que tem beneficiado à custa de Estados membros mais pobres). Ainda assim, relatórios aprofundados levados a cabo pelo próprio governo inglês concluíram pela não necessidade de repatriação de competências.<sup>20</sup> Do ponto de vista da UE (e de Portugal), a não participação do RU nalguns dos bens comuns mais importantes da União significa que os benefícios

---

gentes CEE e AECL, a partir das lições que os vários países europeus retiraram das tragédias humanas e desastres económicos causados pela segunda Grande Guerra, isto é, pela noção de destino partilhado na CEE (o caso da Alemanha, França, Itália e países do Benelux) e a vontade de preservar soberania (nomeadamente o caso do RU).

<sup>19</sup> O RU não quis participar no aprofundamento da união económica através dos acordos intergovernamentais com o objectivo de reforçar a governança económica, nomeadamente a União Bancária Europeia. Como ilustrado em A. Sapir, G. Wolff, *op. cit.*, o RU, para além de ter optado por ficar de fora da UEM como a Dinamarca, não participa no pacto de competitividade ou Euro-plus, no Pacto Orçamental ou Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária (depois de ter obrigado os outros estados membros a um pacto intergovernamental fora dos tratados) e na União Bancária Europeia.

<sup>20</sup> Os relatórios aprofundados levados a cabo pelo governo do RU – Foreign and Commonwealth Office – Review of the EU Balance of Competences over the years 2012-2014 (<https://www.gov.uk/government/news/final-reports-in-review-of-eu-balance-of-competences-published>) – sugerem que o RU tinha poucos fundamentos para invocar o desconforto com

da sua permanência são também mais limitados enquanto os custos associados à sua postura de bloqueio a partir do interior da União são muito elevados.

O *Brexit* já diminuiu a influência do RU no Mercado interno, mais precisamente no sector financeiro, no qual tem um particular interesse devido ao peso deste na economia nacional e no qual a influência britânica na regulação da União foi sempre forte. O comissário para a estabilidade financeira, serviços financeiros e união dos mercados de capitais era britânico. Com a sua demissão na sequência dos resultados do referendo, o seu pelouro passou para o comissário e vice-presidente da comissão com o pelouro do Euro e diálogo social, uma escolha que foi imediatamente aprovada pelo Parlamento Europeu.<sup>21</sup> Não fazia aliás nenhum sentido que aquelas áreas estivessem separadas – tratava-se tão somente de mais uma cedência política (disfuncional) ao RU. A rápida reorganização abre a perspectiva da regulação financeira no mercado interno poder estar ao serviço da estabilidade financeira na zona euro, reforçando deste modo a união económica numa área crucial para a união monetária. Até aqui a área de regulação sob o controlo do Banco Central Europeu (BCE) tem sido mais reduzida que o mercado único em serviços financeiros apenas para benefício do RU. Tal distorção tem custos para a zona euro.

---

o *status quo* e, na verdade, convocar um referendo. Foi talvez por isso que um estudo tão detalhado não foi praticamente divulgado. As propostas avançadas para alterações poderiam ser implementadas no âmbito da arquitectura institucional da UE. Já depois do referendo alguns economistas na sua maioria ingleses ou americanos - veja-se D. Vines, *Hope for the UK's future, Remaining within the EU after Brexit*, VoxEU, 15 Julho 2016 – têm defendido ignorar o referendo tal como fez o governo grego e fazer o contrário do que decidiram os eleitores (apesar das constantes críticas à falta de democracia na UE por parte dos mesmos). De acordo com essa estratégia, o RU permaneceria na UE liderando uma abordagem macroeconómica diferente. Obviamente, nessa lógica, o RU estaria a condicionar o futuro da UEM sempre sem a integrar e sem suportar os seus custos – toda a solidariedade e apoio a políticas insustentáveis continuariam a ser suportados pelos outros. Isso implicaria também o fim da UEM e a adopção pela UE de um modelo de sociedade não europeu. Porque razão haveriam os países da zona euro de entregar o seu destino nas mãos de terceiros?

<sup>21</sup> Qualquer novo (necessariamente temporário) comissário do RU, quando aprovado pelo Parlamento Europeu, receberá como pelouro uma área menos importante ou possivelmente não terá qualquer pelouro, mas em qualquer caso uma área onde não possa causar danos ao funcionamento da UEM. A perda da capacidade de condicionar o funcionamento da UEM para os países que nela não querem participar parece-nos essencial para o bom funcionamento da mesma e no respeito do que é a razoabilidade na divisão de competências entre membros da UEM e terceiros.

## Com a porta aberta, é pouco provável que outros países queiram imitar o RU e sair da União

Pode-se dizer que convocar um referendo com as características deste e nos termos e condições em que este foi convocado (para resolver problemas partidários de liderança) é uma irresponsabilidade.<sup>22</sup> Nestas questões estruturantes/constitucionais devem ser os governos e parlamentos eleitos em sucessivas eleições a representar as várias gerações de eleitores num processo que é evolutivo e complexo.<sup>23</sup> Por outro lado, o referendo teve a vantagem de provocar uma ocasião (largamente perdida em termos um debate político autêntico) de clarificar uma relação pouco clara entre a União e um dos seus membros.

A ideia 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 para aumentar a margem de manobra nas concessões exigidas pelo RU. A ideia ainda persiste, parecendo uma forma de assustar a UE e tentar passar para os responsáveis europeus o ónus da situação criada, diminuindo assim a sua capacidade negocial. No entanto, não nos parece que isso tenha necessariamente de acontecer dada a muito mais elevada participação dos outros Estados membros nos bens comuns da União e a sua mais elevada noção de destino partilhado (nalguns casos) ou dependência

---

<sup>22</sup> Para observadores originários do continente como nós, é interessante mas algo bizarro notar como a maioria das críticas pós-referendo foram dirigidas não ao governo que o convocou mas a dois bodes expiatórios: Boris Johnson (ex-presidente da câmara de Londres que viria primeiro a ser traído por um membro do governo que o secundava na campanha a favor da saída da UE e depois a ser nomeado pela nova primeira ministra Theresa May para ministro dos negócios estrangeiros), à direita, e Jeremy Corbyn (líder dos trabalhistas), à esquerda, embora ambos tivessem muito pouco que ver com a convocação do referendo. Uma exceção a essa narrativa é M. Wolf, «How Europe should respond to Brexit», *Financial Times*, 5 July 2016.

<sup>23</sup> Como dizia E. Burke, «Speech to the Electors of Bristol», 3 Nov. 1774, Works 1: 446-48, *The Founders' Constitution*, Ch 13 Representation, Doc 7, *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*. 6 vols., Henry G. Bohn, 1854-56, Londres, the University of Chicago Press, contra a cedência ao populismo até no âmbito da democracia representativa “*Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion*”.

da UE (noutros casos). É no entanto razoável questionar se se tornou mais provável, após o resultado do referendo no RU, que outros Estados membros decidam sair da União. Obviamente os partidos e movimentos anti-euro e anti-europeus continuarão a defender a saída e a realização de referendos, dado que isso faz parte das suas agendas e das suas razões de ser. No entanto, a maioria dos governos e parlamentos desses Estados membros tenderão a pensar duas vezes – reflectirão no caso do RU e ponderarão sobre os benefícios alargados resultantes da participação na UE e no projecto europeu. Para além disso, sem o RU pelo menos uma parte dos partidos anti-UE por essa Europa fora, como a Frente Nacional em França, a Alternativa pela Alemanha e outros semelhantes nos Países Baixos, na Dinamarca, Áustria, Itália, Polónia, Hungria, etc., terão menos razões para protestar contra a UE, dado que parte dos seus medos, da sua contestação à globalização, tem a ver com a postura da União (bem ou mal atribuída à influência ultraliberal do RU) em matéria de liberalização e comércio e desrespeito pelas conquistas sociais. Outros partidos anti-UE/anti-euro do tipo do Podemos e Syriza, que parecem ter já perdido o seu momento com o fracasso das suas posturas durante a crise grega, terão outras motivações (por exemplo anti-austeridade, objectivos nos quais são curiosamente apoiados pelas imprensas financeiras anglo-saxónicas) mas em parte são também movimentos anti-globalização fortemente críticos da posição tradicional inglesa em termos de liberalização do comércio e mercado de trabalho.<sup>24</sup> Na medida em que a direita e a esquerda populistas se coligam (formando governos como no caso da Grécia – entre o Syriza, esquerda radical, e os Gregos independentes, conservadores eurocépticos) contra a UE fazem-no especialmente contra uma UE aberta e liberal. A globalização tem sido um factor chave na motivação do descontentamento ao nível nacional, o qual tem sido dirigido contra a UE. Enquanto é verdade que a agenda de modernização na UE face à globalização (as estratégias

---

<sup>24</sup> É interessante notar uma estranha ‘solidariedade’, de palavras mas não de recursos (quem deveria pagar seriam sempre e apenas os membros da zona euro), entre o RU e os EUA e a Grécia. Uma postura que D. Scally, «Germany’s Tin Ear Diplomacy», *Die Zeit* (online), 5 August 2015, apelidou como a perspectiva do mundo anglo-saxónico sobre a Grécia, colorida pela tradição económica Keynesiana, com uma forte influência da opinião pública mundial. Uma coligação contra a UEM e a UE entre a finança internacional e a esquerda populista.

de Lisboa e Europa 2020) produziram resultados mistos na melhor das hipóteses (dificultados por deficiente governança, relativamente à qual as competências para a reforma ficaram com os Estados membros), também é verdade que os Estados membros só podem aspirar a influenciar a globalização se trabalharem em conjunto partilhando soberania. Como pré-condição para uma governança efectiva é necessária uma substancial convergência de preferências entre os Estados membros.

## **Uma separação amigável em vez de um casamento infeliz**

O que nos parece mais adequado neste momento é um divórcio amigável entre o RU e a UE, implementado o mais rapidamente possível para limitar a incerteza.<sup>25</sup> Os dois podem ser muito bons vizinhos e possivelmente cooperar em áreas de interesse comum depois dessa separação, sem outros assuntos como a integração na euro zona, a serem percebidos como estando a dificultar essa cooperação. A Noruega e a Suíça são dois possíveis exemplos. Até agora a relação não era boa e em parte não podia funcionar devido à constante oposição do RU feita a partir de dentro da própria União. Essa situação arrastou-se talvez demasiado tempo (*perhaps for too long*), para parafrasear Sir Geoffrey Howe no seu famoso discurso em Westminster que acabou com a era Thatcher e a sua cada vez maior oposição à UE nos últimos anos do seu mandato, embora ela nunca tenha considerado um referendo sobre a permanência do RU na UE).

De qualquer modo, a relação ambígua entre o RU e a UE tal como a conhecemos acabou como um equívoco. Já não partilhávamos muitos interesses e o RU não estava preparado para contribuir para os principais bens públicos europeus (a UEM, incluindo o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária e a União Bancária Europeia; acordo de Schengen; liberdade, segurança e justiça, cooperação policial e judiciária; a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais; etc.). O RU mostrou-se indisponível para participar no

---

<sup>25</sup> Veja-se S. Koehler, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/06/27/uk-trigger-article-50-immediately/#Author>.

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. É de notar, no entanto, que a activação da cláusula de saída do artigo 50 do Tratado de Lisboa é apenas sobre negociações de saída e não sobre a negociação de um novo relacionamento.<sup>26</sup>

## **Que tipo de relação poderá haver no futuro entre a UE e o RU?**

Seguramente uma boa relação. Depois de concluída a saída do RU da UE, existem vários tipos possíveis de uma relação entre os dois.<sup>27</sup> Na nossa opinião, o modelo norueguês – com o RU como membro do Espaço Económico Europeu (EEE), que garante o livre acesso ao mercado único europeu – é aquele que melhor serviria os interesses de ambos, RU e UE. A UE coopera com sucesso com a Noruega, sem que os objectivos de integração europeia interfiram nessa cooperação económica e também ela necessariamente política.

O modelo norueguês é, no entanto, apenas uma das opções que o RU pode contemplar depois da activação da cláusula de saída do artigo 50 do Tratado de Lisboa. As condições para aceder ao EEE são bastante claras mas incluem um assunto sensível para o RU, ou apenas tornado sensível por algum populismo anti-UE, nomeadamente a livre circulação de pessoas na UE.<sup>28</sup> O RU terá que estabelecer as suas preferências que

---

<sup>26</sup> É possível inferir de algumas declarações de círculos governamentais e outros no RU, que pretendem negociar primeiro um tipo de associação que lhes seja mais proveitoso, que isto não é claro. Exemplos de detalhes de uma negociação de saída são: saber o que é que vai acontecer aos nacionais do RU que trabalham nas várias instituições da UE, dado que uma das condições para ali trabalhar é ser nacional de um estado membro ou saber qual será a situação dos pensionistas britânicos que residem noutros países da UE, por exemplo em termos de autorizações de residência e acesso (gratuito ou subvencionado) aos sistemas de saúde locais.

<sup>27</sup> Para uma análise detalhada veja-se M. Emerson (ed.), *Britain's Future in Europe – The known Plan A to remain or the unknown Plan B to leave*, Bruxelas e Londres, 2016, CEPS and Rowman & Littlefield.

<sup>28</sup> Os residentes estrangeiros provenientes de países da UE não são nenhum assunto sensível na grande maioria dos outros países da UE (embora o sejam na Suíça), nem sequer para os

condicionarão as opções disponíveis para um futuro relacionamento com a UE: o EEE com acesso total ao mercado único; um acordo de comércio livre com acesso embora privilegiado mas mais limitado ao mercado único (que seria uma concessão da UE ao RU); ou as regras da Organização Mundial de Comércio (OMC) sem acesso privilegiado ao mercado único (a opção de retaguarda).<sup>29</sup> Enquanto a liberdade de circulação de trabalhadores é, sem dúvida, um factor importante nas preferências do RU, outros factores como o impacto nos serviços financeiros (nomeadamente a questão dos direitos do passaporte financeiro e acesso aos mecanismos de compensação e liquidação em euros)<sup>30</sup> ou cadeias de valor intracomunitárias (dada a possibilidade de aplicação de direitos aduaneiros no âmbito das regras da OMC) também serão relevantes. De um modo geral, é do interesse do RU limitar a incerteza em relação ao futuro relacionamento com a UE. O artigo 50 do Tratado de Lisboa (em boa hora introduzido nos Tratados) estipula um período de dois anos para a saída de um Estado membro da União após a sua activação (o que o RU parece querer atrasar para tentar aumentar o seu poder negocial). No entanto, negociar um novo relacionamento com

---

partidos xenófobos anti-imigrantes. Acresce que foi o RU, por sua própria iniciativa, que quis liberalizar antes dos outros países da UE a entrada de cidadãos dos novos países da UE. Hoje há quase um milhão de polacos no RU – o polaco é a segunda língua mais falada no RU. Curiosamente o governo polaco, também ele eurocéptico (a Polónia e o RU têm ambos um protocolo especial para a não aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais nas suas jurisdições e várias atitudes anti-UE semelhantes), pediu agora ajuda à UE para protecção dos direitos dos seus co-nacionais. Afinal a UE ainda parece útil mesmo para governos que seguem uma estratégia populista anti-UE.

<sup>29</sup> Como defendido por D. Gros, *Britain's Moment of Truth, Project-Syndicate*, 7 July 2016, "... exemplos da vida real demonstram que nenhum país que quer beneficiar do projecto europeu foi até agora capaz de 'ter o seu bolo e comê-lo'. Fronteiras abertas e integração económica requerem regras comuns".

<sup>30</sup> Graças ao acesso privilegiado o sistema bancário do RU tem beneficiado das operações de liquidez do BCE durante a crise financeira global. A regulação e supervisão das contrapartes centrais (CCPs) – actualmente exercidas em conjunto pelo BCE e pelo Banco de Inglaterra – significa que existe uma elevada proporção de actividades financeiras denominadas em euros, das quais o centro financeiro londrino, a *City*, tem beneficiado. Veja-se W. den Haan, M. Ellison, E. Ilzetzki, M. McMahon, R. Reis, *Brexit: The potential for a financial catastrophe and long-term consequences for the UK financial sector*, CFM survey, Junho 2016: Brexit and the City, VoxEU.

um Estado que opta pela saída pode levar muito mais tempo, o que é especialmente verdade no caso de acordos de comércio complexos (ainda mais devido à não existência de uma prática nacional no RU, dado que é a Comissão Europeia quem negocia esses acordos em nome de todos).

No que diz respeito à UE, existe um problema de credibilidade em relação aos termos exactos 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 projecto europeu de integração. O desejo britânico de um acordo tipo ‘Noruega-mais’, que significa retirar as vantagens (*‘cherry picking’*) sem cumprir as regras do mercado interno, não é aceitável. 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) e estabeleceram um precedente perigoso, afectando negativamente a credibilidade da União e dos dirigentes nacionais dos 27. É por isso que o acesso ao mercado interno necessita de condições claras e de regras, salvaguardando todas as quatro liberdades. Este princípio é válido para a Noruega e deve ser válido para o RU. A Suíça pode estar à beira da perda do acesso ao mercado único num futuro próximo.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Devido à chamada ‘cláusula guilhotina’, de acordo com a qual a violação de apenas um dos acordos bilaterais – e existem mais de 120 entre a UE e a Suíça – significa que todos os outros são descontinuados. A questão em causa é a livre circulação de pessoas. É importante notar que a Suíça tem acesso ao mercado único da UE mas não para serviços financeiros, como necessariamente quererá manter o RU. Em termos gerais, a UE não tem nenhum interesse em continuar acordos ‘estáticos’ que não são actualizados, em contraste com o que acontece com a legislação no âmbito do EEE (que integra a UE e a Noruega, Islândia e Liechtenstein, que assim têm acesso ao mercado único).



## 2. O futuro da União Europeia depois do *Brexit*

### Uma mudança qualitativa da natureza da participação de cada Estado

O que resulta da saída do RU da UE é o facto da saída de qualquer outro Estado membro da União se tornar politicamente mais fácil (sem implicar necessariamente um efeito dominó). Países com preferências demasiado divergentes podem escolher não fazer parte do núcleo central do processo de integração europeia, saindo da UE e optando por um acordo do tipo da associação UE-Noruega (ou UE-Islândia e UE-Liechtenstein), participando no EEE, ou simplesmente por um acordo de comércio livre. A Islândia optou novamente por se manter no EEE e não aderir à UE (apresentou o seu pedido de adesão em 2009 e retirou-o em 2015). O EEE permite a esses Estados participarem no mercado único. A Dinamarca, também ela um ex-membro da AECL com o RU (ambos deixaram a AECL ao mesmo tempo para aderirem à CEE em 1973), é um caso interessante a ter em conta dada a sua não participação em vários bens comuns da UE, nomeadamente na zona euro que é cada vez mais (com a saída do RU de forma ainda mais reforçada) o núcleo central da UE. O que o *Brexit* demonstra, em nossa opinião, é que para a União ser sustentável, isto é, ser capaz de responder aos anseios e preocupações dos Estados membros e dos povos que a compõem e subsistir, a participação de cada Estado membro obriga, como no caso de cada uma das partes de um casal, a uma constante atenção com as suas contribuições para o bem estar comum, com direitos e obrigações, dado que a solidariedade deve funcionar nos dois sentidos.

A natureza da pertença à UE alterou-se com o processo que levou os cidadãos britânicos a votarem a saída do RU da UE. Os Estados membros terão agora que fazer um esforço redobrado – quer no que respeita aos seus eleitorados quer no que respeita aos seus parceiros na UE – para que a sua participação na União não deixe de fazer sentido. Em nossa opinião, este é um desenvolvimento bastante positivo. A pertença à UE deixa de ser um dado adquirido e isso é do interesse quer de um Estado membro descontente, que já não está interessado em contribuir para os bens públicos do clube (aparentemente o caso de alguns outros

Estados), quer do resto da União. Esta alteração leva-nos a uma reinterpretação dos conceitos de geometria variável e círculos concêntricos de integração.<sup>32</sup> A zona euro já se estabeleceu como o núcleo central do processo de integração europeia.

O desafio que a UE agora enfrenta é o facto do clube se ter tornado não apenas maior ao longo dos anos, mas mais (talvez demasiado) heterogéneo, com o resultado de a capacidade de dar resposta aos problemas que enfrenta ter diminuído. O desafio conduz-nos à questão da dimensão óptima (ou sustentável) do clube. Por um lado, a UE tem que lidar com o facto de existirem preferências diferenciadas – *aliis alia placenta* – e, embora evoluam, as preferências quanto às instituições e ao processo de integração evoluem lentamente. Por outro lado, confronta-se com a situação de em sucessivos alargamentos ter juntado num mesmo clube países com visões diferentes sobre governação supranacional e integração económica europeia como projecto político, no início confinados a dois clubes diferentes, a CEE e a AECL, mas depois alargados a outros, como o ex-Comecon. Demasiada heterogeneidade pode minar a confiança entre os Estados membros, embora os países tendam a avaliar a relação entre custos e benefícios de uma forma mais ampla. O facto de o *Brexit* ter aberto a porta para uma saída mais fácil de Estados membros descontentes implica uma redução da capacidade desses Estados em bloquearem as decisões que não sejam a favor dos seus interesses específicos mas do interesse geral, e nesse sentido poderá facilitar os processos de tomada de decisão e de resolução de problemas. No que diz respeito ao RU, já há muito se tinha remediado para uma postura de desinteresse e/ou bloqueio. Não sendo um membro da UEM e não participando noutras importantes instituições e políticas comuns, tenderia sempre a entrar ou bloquear as políticas

---

<sup>32</sup> Actualmente os únicos seis países participantes em todas as principais instituições e cooperações reforçadas são: Áustria, Bélgica, França Alemanha, Portugal e Eslovénia. O menos integrado de todos os países é o RU, seguido da República Checa, Suécia, Dinamarca, Polónia e Hungria. Veja-se N. Koenig, *A Differentiated View of Differentiated Integration*, Policy paper 140, Berlin, 2015, Jacques Delors Institut. Sobre integração diferenciada veja-se W. Schäuble, K. Lamers, *Überlegungen zur europäischen Politik*, CDU/CSU, 1 Setembro 1994, e F. Torres, «A Geometria Variável da União Monetária», cap. 5, in A. Vasconcelos et al., *Portugal no Centro da Europa*, Lisboa, 1995, Edições Quetzal, 129-148.

da UE e desse modo a afectar a qualidade da democracia. A postura do governo britânico – de total falta de solidariedade e de bloqueio a respostas comuns – durante a crise das dívidas soberanas é disso um exemplo paradigmático.

## **A União Económica e Monetária como o núcleo duro de integração**

A lição fundamental do *Brexit* é que a UE para ser sustentável e bem sucedida vai necessitar de se concentrar na provisão de bens comuns. Com preferências muito diferenciadas e/ou divergentes entre Estados membros, isso poderia ter que acontecer através de um processo de geometria variável. No entanto, demasiada diferenciação através de excepções (*opt-outs*) e de cooperações reforçadas, para as quais há exemplos de vários sub-clubes na UE, oferecem uma solução para impasses no curto prazo mas não para divergências no longo prazo, na medida em que é posta em risco a coesão do próprio projecto de integração. Enrico Spolaore exprime bem essa tensão:

*“If further integration is going to take place, Europeans may have to accept a multi-speed Europe, with only a subset of countries within the EU voluntarily moving towards a much closer fiscal and political union, while others keeping looser ties, or even leaving the Eurozone and/or the EU. Rather than resisting this reality, European institutions should be built with much more flexibility, and should include explicit provisions not only for entry but also for exit”.*<sup>33</sup>

A UEM é um projecto político que despoletou (em Maastricht) e requer um aprofundamento contínuo da integração. Para que a UEM

---

<sup>33</sup> E. Spolaore, *Monnet’s chain reaction and the future of Europe*, VoxEU.org. Veja-se igualmente E. Spolaore, «What is European Integration Really About? A Political Guide for Economists», in *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 2013, 125-44, e E. Spolaore, «The Political Economy of European Integration», cap. 26, in H. Badinger e V. Nitsch (eds), *Handbook of the Economics of European Integration*, Londres e Nova Iorque, 2015, Routledge.

funcione é necessário completar a sua parte económica para que esta possa sustentar a moeda única e realizar os objectivos mais alargados da UE. O mercado único não pode, por isso, ser encarado de uma forma estática. É no legítimo interesse dos actuais e futuros membros da zona euro – todos os membros da UE excepto o RU e a Dinamarca, que beneficiam de uma opção de exclusão (*opt-out*), embora a Dinamarca acabe por seguir todas as decisões da zona euro em matéria de política monetária (apenas não toma parte nas decisões por auto exclusão) – que o mercado único seja aprofundado com respeito aos requisitos de funcionamento da UEM, de forma a que a união monetária funcione. Tal desiderato requer avanços na modernização institucional e nas reformas estruturais em face da globalização.<sup>34</sup> A questão é obviamente importante para a sustentabilidade da união monetária mas vai muito para além dela e ao cerne do processo de integração. Para ser sustentável a UE necessita de completar a UEM e torná-la capaz de gerar resultados económicos e sociais. Os Estados membros deverão estar preparados para contribuir para esses objectivos ou, tendo outras preferências não compatíveis com esses objectivos (tantas vezes acordados nos tratados de adesão e em todas as revisões dos tratados), para procurarem vias alternativas, seja no EEE ou em acordos de comércio livre com a UE.

Julho de 2016

---

<sup>34</sup> Esta tem sido uma das questões nas quais as preferências quanto ao modelo institucional a adoptar têm evoluído devagar, se é que têm evoluído alguma coisa. Veja-se A. Bongardt, F. Torres, «EMU as a Sustainable Currency Area», in N. Costa Cabral, J. R. Gonçalves and N. C. Rodrigues (eds), *The Euro and the Crisis: Future Perspectives for the Eurozone as a Monetary and Budgetary Union*, 2016, Springer Verlag.