



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ANGÉLICA SARAIVA SZUCKO

**A ILHA E O CONTINENTE: BREXIT E O RELACIONAMENTO
ENTRE O REINO UNIDO E A UNIÃO EUROPEIA NO PROCESSO DE
INTEGRAÇÃO REGIONAL**

BRASÍLIA

2020

ANGÉLICA SARAIVA SZUCKO

**A ILHA E O CONTINENTE: BREXIT E O RELACIONAMENTO
ENTRE O REINO UNIDO E A UNIÃO EUROPEIA NO PROCESSO DE
INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de doutora em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Flávia Granja e Barros

BRASÍLIA

2020

ANGÉLICA SARAIVA SZUCKO

**A ILHA E O CONTINENTE: BREXIT E O RELACIONAMENTO
ENTRE O REINO UNIDO E A UNIÃO EUROPEIA NO PROCESSO DE
INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais da Universidade de
Brasília como requisito para obtenção do título de
doutora em Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Ana Flávia Granja e Barros (Orientadora – IREL/UnB)

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa (IREL/UnB)

Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins (UnB)

Prof. Dr. Kai Enno Lehmann (IRI/USP)

Prof. Dr. Niels Søndergaard (INSPER)

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, pela dádiva da vida, por todas as oportunidades de aprendizado e pelas pessoas incríveis que colocou no meu caminho para me auxiliarem nesta jornada.

Ao meu parceiro de vida, Leonardo Rocha Bento, por todo carinho, compreensão e incentivo sempre, mas especialmente ao longo do doutorado. Agradeço pelo companheirismo e apoio diário e pela cuidadosa revisão desta tese. A ele dedico o resultado deste trabalho.

Aos meus familiares, que são minha base de sustentação, me encorajam a novos desafios e vibram com minhas conquistas.

À minha orientadora, Prof^ª. Dr^ª. Ana Flávia Granja e Barros, por todo acolhimento, pelos conselhos e pela confiança em meu trabalho. Obrigada pela disponibilidade em contribuir com esta pesquisa e pela leitura atenta da tese.

Aos professores e funcionários do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, pela colaboração, mesmo que indireta, na realização deste doutorado. Agradeço especialmente ao Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa e ao Prof. Dr. Estevão Chaves de Rezende Martins, que tanto contribuíram para minha formação e muito gentilmente aceitaram o convite para compor a banca de defesa.

À CAPES e ao Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade de Brasília, pelo suporte financeiro e pelo auxílio acadêmico que permitiram uma dedicação mais intensa a esta tese, bem como a realização de um período de doutorado sanduíche na *Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3*, na França.

À minha supervisora na França, Prof^ª. Dr^ª. Pauline Schnaper, pelas importantes críticas e contribuições para esta pesquisa e para elaboração de artigos acadêmicos que dela derivaram. Agradeço também aos demais professores e funcionários da *Sorbonne Nouvelle* com quem tive contato durante minha estadia em Paris.

À UACES, pelo financiamento que permitiu um mês de pesquisa *in loco* em Londres durante o mês de abril de 2019 e a participação no workshop da *Doctoral Training Academy* em novembro de 2019. Sou grata por ter encontrado na associação funcionários e pesquisadores gentis e um ambiente para verdadeira imersão nos estudos europeus.

Aos meus colegas de doutorado, André Mendes Pini, Guilherme Frizzera Loyola e William Washington Wives, pela parceria, pelas observações e pelos debates que

contribuíram para o amadurecimento desta pesquisa, bem como aos demais amigos que fiz durante minha trajetória na Universidade de Brasília. Agradeço especialmente ao Bruno Mendelski de Souza, com quem dividi as angústias do período de doutorado sanduíche, por ter lido criticamente os capítulos desta tese, sempre apontando oportunidades de melhora, e pela amizade que construímos.

Ao Prof. Dr. Kai Enno Lehmann, pelas indicações de bibliografia sobre sistemas complexos e de como operacionalizá-los na pesquisa, bem como pelo aceite para compor a banca de defesa.

Aos professores e alunos da Universidade Federal de Goiás, por me mostrarem a beleza da docência, por todo aprendizado dentro e fora de sala de aula e pelos vínculos acadêmicos e pessoais que criamos.

Enfim, a todos aqueles que acreditaram no meu potencial e sempre me incentivaram a buscar meus objetivos. Muito obrigada!

*Nós não vemos nada mais que o bem e a esperança em uma comunidade europeia mais rica, mais livre e mais satisfeita. Mas nós temos nosso próprio sonho e nossa própria tarefa. **Nós estamos com a Europa, mas não pertencemos à Europa.** Nós estamos ligados, mas não comprometidos. Nós estamos interessados e associados, mas não absorvidos.¹*

Winston Churchill

¹ *We see nothing but good and hope in a richer, freer, more contented European commonalty. But we have our own dream and our own task. **We are with Europe, but not of it.** We are linked, but not compromised. We are interested and associated, but not absorbed.* (CHURCHILL, 1930, n.p., tradução nossa, grifo nosso)

RESUMO

Esta tese investiga o relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária, no contexto do processo de integração regional, com o objetivo de distinguir suas diversas fases e apontar elementos que contribuíram para a escolha pela saída do país da União Europeia. A partir de uma perspectiva histórica, ancorada nas ferramentas metodológicas do *process tracing* e do estudo de caso, apresentam-se os principais fatos que marcaram esta relação, para, posteriormente, compreendê-la com base na abordagem dos sistemas adaptativos complexos e avançar no debate sobre integração e desintegração diferenciada. Esta tese argumenta que não há uma proposição reducionista unidirecional de causa e efeito que explique o resultado do referendo de 2016 e que o relacionamento entre britânicos e europeus deve ser compreendido como uma rede complexa de fatores interligados em *loops de feedback*, da qual emerge um padrão coerente de auto-organização caracterizado pela diferenciação. O Brexit, por sua vez, simboliza um ponto de inflexão nesse relacionamento e a passagem da integração diferenciada para a desintegração diferenciada. Esta pesquisa desenvolve uma categorização dos tipos de (des)integração diferenciada e a aplica ao caso do Reino Unido com o intuito de classificar as suas diferentes fases, traçando um paralelo entre os processos de acesso e de secessão da Europa comunitária. Este trabalho defende, ainda, que a análise dessa rede complexa multicausal de fatores que se retroalimentam auxilia no entendimento tanto do perfil integracionista do país quanto do resultado do referendo. Dentre esses fatores, destacam-se o excepcionalismo britânico e o euroceticismo embutido que, ao longo dos anos, em uma via de mão dupla, contribuíram amplamente para a reiteração do padrão da integração diferenciada do Reino Unido no relacionamento com as comunidades europeias, ao mesmo tempo em que essa diferenciação reforçava o caráter excepcional do país e fortalecia seus grupos eurocéticos. Por fim, esta tese reafirma a hipótese pós-funcionalista da transição do consenso permissivo para o dissenso restritivo, identificando a alta contestação como uma das variáveis explicativas para a diferenciação e, no limite, para a desintegração.

Palavras-chave: Reino Unido, União Europeia, Brexit, sistemas adaptativos complexos, integração diferenciada, desintegração diferenciada

ABSTRACT

This thesis investigates the relationship between the United Kingdom and the European Community, in the context of the regional integration process, intending to distinguish its different phases and point out elements that contributed to the UK's choice to leave the European Union. From a historical perspective, anchored in the methodological tools of process tracing and case study, this paper presents the key events of this relationship to assist the understanding of the UK-EU relationship based on the Complex Adaptive Systems approach and, then, advance on the debate about differentiated integration and disintegration. This thesis argues that there is no one-way reductionist cause-and-effect relation that explains the outcome of the 2016 referendum. Also, the relationship between British and Europeans must be understood as a complex network of intertwined factors interacting in feedback loops, from which a coherent pattern of self-organization characterized by differentiation emerges. Brexit symbolizes a turning point in the UK-EU relationship and the transition from differentiated integration to differentiated disintegration. This research develops a categorization of the types of differentiated (dis)integration and applies it to the UK case in order to sort its different phases, drawing a parallel between the processes of accession and secession in the European communities. This paper also argues that the analysis of this complex multi-causal network of factors helps to understand both the country's integrationist profile and the result of the referendum. Among these factors, we highlight British exceptionalism and embedded Euroscepticism, which interacted, over the years, in a two-way process contributing largely to the reiteration of the UK-EU differentiated integration pattern. Moreover, this differentiation reinforced the country's exceptional feature and strengthened its Eurosceptic groups. Finally, this thesis reasserts the post-functionalist hypothesis on the transition from permissive consensus to constraining dissensus, identifying high contestation as one of the explanatory variables for differentiation and, ultimately, for disintegration.

Keywords: United Kingdom, European Union, Brexit, Complex Adaptive Systems, differentiated integration, differentiated disintegration

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Esquema argumentativo da tese.....	27
Figura 2: Linha do tempo das negociações para a saída do Reino Unido da UE.....	177
Figura 3: Condicionantes para integração uniforme, diferenciada e desintegração	237
Figura 4: Mudanças no relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia desde 2015	248

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Taxa de comparecimento do britânico às urnas nas eleições para o Parlamento Europeu – 1979-2019.....	78
Gráfico 2: Contribuições do Reino Unido para o orçamento comunitário e receitas recebidas em milhões de libras esterlinas – 1973 - 2018.....	88
Gráfico 3: Atitudes do Reino Unido em relação à União Europeia, 1992-2018.....	130
Gráfico 4: Atividade econômica por taxa de crescimento do PIB (%), 2008 – 2018	140
Gráfico 5: Migração líquida internacional para o Reino Unido, 1980 – 2018	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipos de sistema, segundo Orsini et al. (2019)	183
Quadro 2: Comparação entre os paradigmas da desordem, da complexidade e da ordem.....	184
Quadro 3: Tipos de complexidade, segundo Robert Geyer (2003)	185
Quadro 4: Implicações do modelo CDE.....	195
Quadro 5: CDE histórico da União Europeia	196
Quadro 6: Aplicação do modelo CDE ao relacionamento histórico entre o Reino Unido e a Europa comunitária.....	197
Quadro 7: Aplicação do modelo CDE à resposta linear do governo May ao referendo	200
Quadro 8: Tipos de (des)integração diferenciada.....	239
Quadro 9: Tipos de (des)integração diferenciada do Reino Unido	241

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Votos e assentos nas eleições gerais de 1974.....	65
Tabela 2: Votação no parlamento britânico em 9 de abril de 1975 sobre a permanência nas comunidades europeias	70
Tabela 3: Taxas de crescimento do Produto Interno Bruto nos países da Comunidade Europeia – expressas como variação percentual anual	74
Tabela 4: Resultado das eleições gerais no Reino Unido em 2015 e alterações em relação ao período 2010-2015	147
Tabela 5: Resultado do referendo britânico de 2016 por unidade constituinte	167
Tabela 6: Resultado do referendo britânico de 2016 por grupo etário	170
Tabela 7: Resultado das eleições gerais no Reino Unido em 2017 e alterações em relação ao período 2015-2017	175
Tabela 8: Apoio à saída da UE, por atitudes em relação às consequências culturais e econômicas da imigração - 2015 e 2017.....	189
Tabela 9: Votação indicativa na Câmara dos Comuns em 27 de março de 2019.....	203
Tabela 10: Votação indicativa na Câmara dos Comuns em 1º de abril de 2019.....	203

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – África, Caribe e Pacífico

AfD – *Alternativ für Deutschland*

ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático

CAS – *Complex Adaptive Systems*

CDE – *Containers, Differences, Exchanges*

CE – Comunidade Europeia

CECA – Comunidade Econômica do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Econômica Europeia

DUP – *Democratic Unionist Party*

ECR – *European Conservatives and Reformists*

EEE – Espaço Econômico Europeu

EFDD – *Europe of Freedom and Direct Democracy*

EFSF – *European Financial Stability Facility*

EFSM - *European Financial Stabilisation Mechanism*

EFTA – *European Free Trade Association*

EPP – *European People's Party*

ESM - *European Stability Mechanism*

EUA – Estados Unidos da América

Euratom – Comunidade Europeia de Energia Atômica

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPÖ - *Freiheitliche Partei Österreichs*

GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade*

GMT - *Greenwich Mean Time*

JAI – Justiça e Assuntos Internos

MTC – Mecanismo de Taxas de Câmbio

NHS – *National Health Service*

OCEE - Organização para Cooperação Econômica Europeia

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ONS - *Office for National Statistics*

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC – Política Agrícola Comum

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PNB – Produto Nacional Bruto

SDP – *Social Democratic Party*

SME – Sistema Monetário Europeu

SNP – *Scottish National Party*

TJEU – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

TUC – *Trade Union Congress*

UCE – Unidade de Conta Europeia

UE – União Europeia

UEM – União Econômica e Monetária

UEO – União da Europa Ocidental

UKIP – *United Kingdom Independence Party*

VAT – *Value Added Tax*

SUMÁRIO

Introdução.....	19
Capítulo 1: O Reino Unido e a Europa comunitária.....	38
1.1 O pós-Segunda Guerra Mundial e a reconstrução europeia	41
1.2 O pleito britânico e os vetos franceses.....	51
1.3 A entrada do Reino Unido nas comunidades europeias	59
1.4 O referendo de 1975	64
Capítulo 2: Os governos britânicos e a dinâmica da integração regional.....	75
2.1 James Callaghan (1976-1979)	76
2.1.1 As primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu	77
2.1.2 O Sistema Monetário Europeu.....	79
2.2 Margaret Thatcher (1979-1990).....	82
2.2.1 A questão do orçamento comunitário	83
2.2.2 O Ato Único Europeu (1986).....	88
2.2.3 O discurso de Bruges	93
2.3 John Major (1990-1997)	102
2.3.1 O Tratado de Maastricht (1992).....	102
2.3.2 O Tratado de Amsterdã (1997)	112
2.4 Tony Blair (1997-2007)	115
2.4.1 A política europeia do <i>New Labour</i>	116
2.4.2 Gordon Brown e o euro.....	118
2.4.3 O tratado constitucional (2004).....	122
2.5 Gordon Brown (2007-2010)	125
2.5.1 O Tratado de Lisboa (2007)	126
2.6 As constantes da política europeia do Reino Unido	131

Capítulo 3: O referendo britânico de 2016	133
3.1 O governo de coalizão (2010-2015)	134
3.2 As eleições de 2015	144
3.3 <i>Status</i> especial: as negociações de fevereiro de 2016.....	148
3.3.1 Governança econômica	151
3.3.2 Competitividade	152
3.3.3 Soberania.....	152
3.3.4 Benefícios sociais e livre circulação de pessoas.....	154
3.4 <i>Remain or Leave?</i> As campanhas para o referendo de 2016	156
3.4.1 <i>Remain (or Project Fear?)</i>	157
3.4.2 <i>Leave (but how?)</i>	159
3.5 Reino (des)Unido: resultados do referendo	163
3.5.1 Divisões políticas	163
3.5.2 Divisões geográficas	166
3.5.3 Divisões demográficas	169
3.6 Reino Unido pós-referendo.....	172
3.6.1 A negociação do Brexit.....	176
Capítulo 4: Brexit - A tempestade perfeita?	181
4.1 A abordagem dos sistemas complexos	182
4.1.1 Complexidade interativa	188
4.1.2 Complexidade estratégica	190
4.1.3 Complexidade ecológica	191
4.1.4 Complexidade reflexiva	192
4.2 Os sistemas adaptativos complexos.....	193
4.2.1 O modelo CDE.....	194
4.2.2 Aplicação do modelo CDE	196

4.3 A crise do Brexit no governo Theresa May	198
Capítulo 5: (Des)integração à moda britânica	206
5.1 As teorias de integração europeia	206
5.1.1 Federalismo e funcionalismo	214
5.1.2 Neofuncionalismo	215
5.1.3 Intergovernamentalismo.....	216
5.1.4 Neoinstitucionalismo	218
5.1.5 O debate entre intergovernamentalismo e neofuncionalismo	219
5.1.6 Construtivismo	221
5.1.7 Pós-funcionalismo.....	223
5.1.8 Pluralismo integrativo	224
5.2 Integração diferenciada <i>versus</i> desintegração diferenciada.....	226
5.2.1 Integração diferenciada externa	241
5.2.2 Integração diferenciada de externa para interna.....	243
5.2.3 Integração diferenciada interna	244
5.2.4 Desintegração diferenciada interna.....	246
5.2.5 Desintegração diferenciada de interna para externa.....	248
5.2.6 Desintegração diferenciada externa	250
Conclusão	253
Referências	262
Anexos.....	284
Anexo 1: Lista de primeiros-ministros no Reino Unido após 1945	284
Anexo 2: Eleições gerais no Reino Unido após 1945.....	285
Anexo 3: Taxa de comparecimento dos Estados-Membros às urnas nas eleições para o Parlamento Europeu	286
Anexo 4: Contribuições do Reino Unido ao orçamento comunitário – 1973-2018, em milhões de libras	287

Anexo 5: Atitudes do Reino Unido em relação à União Europeia, 1992-2018.....	288
Anexo 6: Votações na Câmara dos Comuns do acordo de saída negociado por Theresa May	289
Anexo 7: Votações indicativas na Câmara dos Comuns em 27 de março de 2019, por partido	291
Anexo 8: Votações indicativas na Câmara dos Comuns em 1º de abril de 2019, por partido	294
Anexo 9: Resultado das eleições gerais no Reino Unido em 2019 e alterações em relação ao período 2017-2019	296
Anexo 10: Votação na Câmara dos Comuns do acordo de saída negociado por Boris Johnson.....	297

Introdução

Em 23 de junho de 2016, os cidadãos britânicos² votaram em um referendo³ sobre a saída do Reino Unido da União Europeia. A população respondeu ao seguinte questionamento: O Reino Unido deve permanecer como membro da União Europeia ou sair da União Europeia?⁴ (tradução nossa). Com 51,9% dos votos, a opção pela saída foi vitoriosa (THE ELECTORAL COMMISSION, 2016). O resultado da consulta popular e a decisão política em dar sequência ao processo de retirada do país do bloco comunitário simbolizam um ponto de virada no relacionamento entre britânicos e europeus.

No início de março de 2017, como reação à votação britânica, a Comissão Europeia publicou o “Livro Branco sobre o Futuro da Europa: reflexões e cenários para a UE-27 em 2025” (EUROPEAN COMMISSION, 2017), antes mesmo da formalização do pedido de saída por parte do Reino Unido. No dia 25 daquele mesmo mês, a União Europeia comemorou os 60 anos dos Tratados de Roma, que estabeleceram o princípio de “uma união cada vez mais estreita” como um dos pilares da integração europeia. Paradoxalmente, apenas quatro dias depois, o Reino Unido entregou a carta oficializando sua demanda de retirada do bloco comunitário (MAY, 2017b).

Após quase três anos de negociações conturbadas, em 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte deixou de fazer parte da União Europeia, consolidando um momento *sui generis* na integração regional: a primeira saída de um Estado-Membro do bloco europeu na história⁵. Desde a convocação do referendo em 2016, o tema do Brexit estimulou uma série de novos estudos sobre a integração europeia, incluindo este trabalho, que se iniciou como um projeto de pesquisa em agosto de 2016, logo após a finalização do mestrado da autora. É forçoso admitir que, por se tratar de um fenômeno muito recente e ainda em andamento, as sucessivas mudanças e reviravoltas no processo do Brexit acompanharam o desenvolvimento desta pesquisa, impondo-lhe desafios e limites. Ademais, a literatura acadêmica sobre o tema ainda é insuficiente para compreender a complexidade

² Apenas os cidadãos britânicos puderam votar. Os cidadãos da União Europeia que vivem no Reino Unido não tiveram direito de voto.

³ É importante ressaltar que o resultado da votação não foi vinculante e que a decisão popular precisou ser aprovada pelo parlamento nacional. No caso britânico, não há a mesma diferenciação entre os conceitos “referendo” e “plebiscito”, como ocorre na legislação brasileira. A expressão “consulta popular” será utilizada como sinônimo de referendo neste trabalho.

⁴ *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?*

⁵ Apenas três territórios de Estados-Membros saíram das comunidades europeias: Argélia, com sua independência da França em 1962; e Groelândia e São Bartolomeu, que se tornaram territórios ultramarinos da União Europeia, respectivamente em 1985 e 2012.

desse fenômeno. Nesse sentido, este trabalho é também um ponto de partida para novos estudos.

Apesar da saída britânica do bloco regional, o processo do Brexit ainda não está encerrado. O período de transição, durante o qual o país permanece vinculado à legislação comunitária, mas sem poder de voto, vigora até 31 de dezembro de 2020. Além disso, não estão definidos os termos que guiarão o futuro do relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia a partir de 2021⁶. O término do período de transição também não significa o final do processo do Brexit, uma vez que a adaptação a esse novo padrão de relacionamento que emergirá entre as partes levará anos ou décadas e estará sujeito a constantes transformações derivadas da opção pela retirada do país da Europa comunitária.

O título desta tese – “a ilha e o continente” – faz referência à recorrente narrativa utilizada para contrapor britânicos e europeus. Essa narrativa foi retomada ao longo da história do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária por diversos políticos (MACMILLAN, 1962; DE GAULLE, 1963; HEATH, 1973; CAMERON, 2013a) e também pela mídia britânica (POLITICO, 2015; BBC, 2016c; FINANCIAL TIMES, 2016). Não deve ser tomado sob a perspectiva estritamente geográfica. É indiscutível o fato de que o Reino Unido não é uma ilha propriamente dita, mas, sim, um país insular composto por várias ilhas, dentre as quais se destacam a ilha da Grã-Bretanha, onde estão localizadas a Inglaterra, a Escócia e o País de Gales, e a parte nordeste da ilha da Irlanda, onde fica a Irlanda do Norte⁷.

O termo “ilha” adquiriu um significado profundo para os britânicos e é muito mais utilizado para referir-se ao Reino Unido do que a outros países insulares que são membros da União Europeia, como Irlanda, Chipre e Malta. Essa narrativa está entremeadada na identidade britânica, conforme destacaram tanto Edward Heath, em 1973, após a entrada oficial do país nas comunidades europeias: “Somos uma raça insular. Isso é um acidente da geografia. Mas é

⁶ Quando a redação desta tese foi encerrada, ainda não havia uma definição sobre o futuro do relacionamento entre as partes. Após a defesa da tese, foi concluído o Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e o Reino Unido. As partes negociadoras chegaram a um acordo em 24 de dezembro de 2020 e assinaram o texto final em 30 de dezembro de 2020. O acordo possui aplicação provisória a partir de 01 de janeiro de 2021, enquanto está pendente a aprovação pelo Parlamento Europeu. Conforme mencionado, esse acordo também não significa o encerramento do processo do Brexit, mas apenas uma nova fase. Para informações mais detalhadas, ver: https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en

⁷ A história da formação do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é marcada pela conquista por parte da Inglaterra dos demais territórios. Além disso, o termo “*United Kingdom*” (Reino Unido) é muitas vezes usado como sinônimo de “*Britain*” (Grã-Bretanha). Para mais informações, ver: <https://www.historic-uk.com/HistoryUK/HistoryofBritain/The-UK-Great-Britain-Whats-the-Difference/>

um fato que moldou nossa história. Também moldou nosso pensamento.”⁸ (HEATH, 1973, n.p., tradução nossa); quanto David Cameron, quarenta anos depois, em 2013, no discurso de *Bloomberg*, no qual prometeu um referendo sobre a permanência no bloco europeu:

(...) é verdade que nossa geografia moldou nossa psicologia. Temos o caráter de uma nação insular - independente, direta e apaixonada pela defesa de nossa soberania. (...) Mas tudo isso não nos torna de forma alguma não europeus. O fato é que a nossa história não é apenas a história de uma ilha - é também uma história continental.⁹ (CAMERON, 2013a, p. 2-3, tradução nossa)

A expressão “continente” também foi ressignificada nessa relação entre britânicos e europeus. Em um processo de alteridade, o “eu” britânico insular opõem-se ao “outro” europeu continental (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Não obstante, essa interpretação não corresponde à definição geográfica do continente europeu, a qual inclui o Reino Unido. Apesar dessas inconsistências, esse jogo de palavras entre “ilha” e “continente” sintetiza o complexo relacionamento entre os britânicos e a Europa comunitária.

Por fim, no subtítulo da tese – “Brexit e o relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia no processo de integração regional” –, optou-se pela utilização de palavras-chave específicas com o intuito de facilitar a indexação do trabalho nos mecanismos de busca, ainda que incorra em uma imprecisão. A União Europeia foi criada apenas com o Tratado de Maastricht de 1992, mesmo que seja herdeira das comunidades europeias que a antecederam. De fato, esta tese aborda o relacionamento do Reino Unido com a Europa comunitária desde o final da Segunda Guerra Mundial.

O Brexit é um evento único, até então, no processo de integração europeu e para o qual não há um roteiro definido, apesar do procedimento estabelecido no artigo 50 do Tratado de Lisboa. A saída do Reino Unido da União Europeia representa o ápice de um processo de estranhamento que esteve entremeadado na política europeia do país, caracterizada pelo excepcionalismo britânico e pelo euroceticismo embutido, conforme será evidenciado ao longo da tese.

Com efeito, a política externa de um país resulta tanto do contexto internacional no qual está inserido quanto das escolhas feitas pelos seus representantes. Além disso, vincula-se também às percepções externas e às ambições domésticas do poder estatal. O Reino Unido, por exemplo, é um caso ímpar de um país que se desenvolveu gradualmente desde o século

⁸ “*We are an island race. That is an accident of geography. But it is a fact that has shaped our history. It has also shaped our thinking.*”

⁹ “*(...) it’s true that our geography has shaped our psychology. We have the character of an island nation - independent, forthright, passionate in defence of our sovereignty. (...) But all this doesn’t make us somehow un-European. The fact is that ours is not just an island story - it is also a continental story.*”

XVII como uma potência marítima, militar e industrial (SANDERS, 1989). A proeminência do poder britânico para além-mar, principalmente em direção à Ásia e à África, tinha por objetivo a construção de um império; todavia, paulatinamente, a partir do século XIX, o Reino Unido passou a enfrentar a competição de outros países que se projetavam no cenário internacional, como o Japão e a Alemanha, e depois da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos.

No século XIX, o império era a prioridade do governo britânico (SANDERS, 1989). Ainda assim, a relação com o continente europeu era considerada uma conexão necessária. Em razão do receio dos perigos advindos da Europa, o Reino Unido adotou uma política de equilíbrio de poder, procurando evitar que qualquer país europeu se sobressaísse como potência, de maneira a evitar instabilidades na região (SANDERS, 1989; SCHNAPPER; AVRIL, 2019). A política adotada consistia em criar alianças com o intuito de contrabalancear as possíveis ameaças, as quais poderiam vir, inicialmente, da Espanha, da França e da Rússia, e, do final do século XIX até 1945, da Alemanha. Durante esse período, a ideia de equilíbrio de poder sempre esteve profundamente enraizada na política externa britânica em relação ao continente europeu e remete à ideia do Reino Unido como um garantidor da estabilidade regional. Para tanto, foram forjadas alianças pragmáticas ao longo dos anos para equilibrar os interesses divergentes. De acordo com a célebre citação de Henry John Temple¹⁰ (1848, n.p., tradução nossa), primeiro-ministro britânico no século XIX: “Não temos aliados eternos, nem inimigos perpétuos. Nossos interesses são eternos e perpétuos, e é nosso dever seguir esses interesses”¹¹.

A Segunda Guerra Mundial teve significativas implicações na reorganização da política externa britânica, conforme aponta David Sanders (1989) em seu livro *Losing an Empire, Finding a Role: British Foreign Policy since 1945*. O fim do conflito marcou o início do processo de decadência do Reino Unido como grande potência mundial (*Pax Britannica*), sendo substituído pelos Estados Unidos. A partir de então, o país buscou forjar uma aliança permanente com os estadunidenses ao mesmo tempo em que procurava manter os laços com a Comunidade de Nações (*Commonwealth*)¹² e com o continente europeu. Para os políticos

¹⁰ Discurso na Câmara dos Comuns em 1º de março de 1848. Ver: <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780191826719.001.0001/q-oro-ed4-00008130>

¹¹ “*We have no eternal allies, and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow*”

¹² A Comunidade de Nações, ou *Commonwealth* em inglês, criada em 1931, é uma organização intergovernamental formada, atualmente, por 54 países independentes. Tem suas origens no Império Britânico, do qual essas nações se separaram, mas, hoje, também está aberta para entrada de países que não foram colônias

britânicos, o país continuaria a ocupar uma posição de liderança no mundo pós-guerra, operando na intersecção entre estes três círculos de poder. Ou seja, depois de 1945, o eixo euro-atlântico foi fortalecido pela parceria Washington-Londres, ao mesmo tempo em que os britânicos se aproximaram dos europeus e mantiveram fortes conexões com suas ex-colônias.

Dessa forma, apesar do declínio do Império Britânico, o governo do Reino Unido mantinha a ideia de que o país deveria ter um papel primordial na política mundial que não se restringia ao continente europeu. Essa percepção esteve presente durante todo relacionamento do país com a Europa comunitária, a qual era entendida como uma plataforma para a inserção britânica no sistema internacional, e foi retomada durante as campanhas para o referendo de 2016 sobre a participação na União Europeia e, posteriormente, no governo da primeira-ministra Theresa May, com menções a uma “*global Britain*” (MAY, 2017a). Essa narrativa sobre o excepcionalismo britânico (DIAMOND; NEDERGAARD; ROSAMOND, 2018) explica, em parte, os interesses limitados do Reino Unido na integração europeia.

Stephen George (1991) argumenta que as ações de política externa do governo britânico têm sido influenciadas pelo compromisso das elites político-administrativas tanto com o nacionalismo, quanto com o internacionalismo global (“*global internationalism*”). Em síntese, a política britânica ao mesmo tempo em que busca defender a soberania nacional parlamentar, também se compromete com outros valores, que derivam de sua posição no século XIX: a crença em uma economia liberal e o senso de que o Reino Unido tem uma missão e uma responsabilidade especial de contribuir para a construção da ordem internacional. Nesse sentido, George (1991) justifica a resistência britânica a um tipo regionalismo europeu que poderia desenvolver um bloco econômico relativamente fechado.

Esse perfil do Reino Unido pode ser explicado, também, por motivos históricos (PERISIC, 2010). A memória do Império Britânico e da expansão colonialista ainda tem grande influência na forma como as elites políticas visualizam a posição do país na Europa. Considerando que o Reino Unido moldou a história mundial por séculos, Bojana Perisic (2010) afirma que não é surpresa que parte da sua população se sinta relativamente superior a de outros países europeus. Para essa parcela da população, vincular-se a instituições europeias significa, em alguma medida, perder essa influência global e reduzir o escopo de oportunidades para o nível europeu. Segundo Perisic (2010), esse aspecto histórico consiste

britânicas, a exemplo da Namíbia, Moçambique e Ruanda. Vale ressaltar ainda que nem todas ex-colônias do Reino Unido fazem parte da organização. Para mais informações, ver: <https://thecommonwealth.org/>

em uma barreira psicológica que resulta em uma dificuldade notável no relacionamento entre Reino Unido e a Europa comunitária.

Outro elemento que deve ser considerado é o fato de que o país não participou da criação das comunidades europeias. O governo britânico recusou-se a envolver-se na formação da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, e também da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom), em 1957 (UK GOVERNMENT, 1951, 1955; GOWLAND, 2017). Por esse motivo, diferentemente dos países fundadores, o Reino Unido não pôde opinar sobre as regras básicas estabelecidas no início e teve de adaptar-se às mesmas quando decidiu participar do processo de integração. Ademais, a própria entrada do Reino Unido na CEE foi vetada duas vezes pela presidência francesa de Charles de Gaulle, forjando mais um estigma, e, apenas em 1973, o país acedeu às comunidades europeias (DAVIS, 1997; PARR, 2006). Dois anos depois, o Partido Trabalhista britânico, liderado por Harold Wilson, realizou, ainda, um referendo a respeito da participação do país no bloco regional, no qual a maioria da população votou pela permanência (BUTLER; KITZINGER, 1996).

É importante ressaltar que, desde sua acessão, o Reino Unido não buscava estreitar a integração política e sempre foi relutante no que se refere à transferência de soberania, tendendo a optar por uma estrutura de cooperação mais intergovernamental em oposição à possibilidade de construção de uma Europa federal. Em alguma medida, o projeto britânico para a integração europeia diferia daquele proposto pelo eixo franco-alemão, o que contribuiu para constantes atritos ao longo do relacionamento com as comunidades europeias. O período do governo Thatcher (1979-1990), por exemplo, foi marcado pela ampliação das tensões entre britânicos e europeus. A primeira-ministra era contrária a uma integração política mais profunda, pois entendia que o Reino Unido estava perdendo sua independência e sua soberania ao transferir o poder decisório para as instituições europeias em Bruxelas (WALL, 2008). Para o governo conservador da época, a integração regional consistia em um projeto primordialmente econômico, capaz de criar um mercado comum europeu, e não uma comunidade política. Ademais, governos de esquerda, movimentos sindicais no continente e a chegada de Jacques Delors à Comissão Europeia desagradavam o governo Thatcher, que se aproximou muito mais do presidente estadunidense Ronald Reagan.

Nos anos seguintes, diante dos impasses relativos ao aprofundamento da integração regional, os demais Estados-Membros concederam ao Reino Unido derrogações à legislação comunitária em um processo de diferenciação. Os britânicos obtiveram formalmente *opt-outs*

em protocolos aos tratados de Maastricht, de Amsterdã e de Lisboa, nas décadas de 1990 e 2000. Ainda assim, observou-se o fortalecimento dos movimentos eurocéticos no Reino Unido durante esse mesmo período, particularmente dentro do Partido Conservador, o que pressionou pela promessa do então primeiro-ministro David Cameron (2013) de realização de um referendo sobre a participação no bloco regional (LIDDLE, 2016).

O resultado da consulta popular de 23 de junho de 2016 não é necessariamente surpreendente. Na prática, a relação histórica do Reino Unido com o processo de integração europeu sempre foi marcada por atritos, distanciamentos e especificidades. Nesse sentido, conforme apontam os autores do livro *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*:

(...) para aqueles que passaram algum tempo pesquisando a história das relações entre o Reino Unido e a UE e/ou a evolução das atitudes britânicas em relação à integração europeia, o Brexit pode ser visto como a expressão máxima do *status* do Reino Unido como um “*awkward partner*”¹³. (DIAMOND; NEDERGAARD; ROSAMOND, 2018, p.1, tradução nossa)

Esta tese tem o intuito de analisar o relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária dentro do contexto do processo de integração regional, de modo a distinguir suas diversas fases, bem como identificar fatores que contribuíram para o resultado do referendo britânico. Esse objetivo geral subdivide-se nos seguintes objetivos específicos: 1. revisar o histórico da entrada do Reino Unido nas comunidades europeias; 2. analisar os posicionamentos dos sucessivos governos britânicos no que tange ao processo de integração regional; 3. explorar os antecedentes do referendo de 2016 e as divisões internas ao Reino Unido evidenciadas pelo seu resultado; 4. discernir uma rede complexa de elementos que atuaram no processo do Brexit; e 5. avançar no debate teórico sobre integração e desintegração diferenciada, bem como propor uma categorização generalizante e aplicá-la ao caso britânico. Cada um destes objetivos específicos relaciona-se, respectivamente, como será aprofundado adiante nesta introdução, com os capítulos da tese. Além disso, como objetivo específico transversal, este trabalho almeja ampliar o campo de estudos europeus no Brasil e tornar-se uma referência na área.

Considerando os objetivos mencionados, a principal questão que instiga esta pesquisa é: Como compreender a relação do Reino Unido com o processo de integração regional europeu, que culminou com a decisão pela saída da União Europeia? Ademais, mediante a ferramenta metodológica do *process tracing* aliada à abordagem dos sistemas complexos,

¹³ (...) for those who have spent time researching the history of UK-EU relations and/or the evolution of British attitudes to European integration, Brexit may come to be seen as the ultimate expression of the UK's status as an “awkward partner”.

busca-se elencar diversos fatores de longo, médio e curto prazo que interagem em uma rede complexa com *loops de feedback* e que influenciaram o processo do Brexit.

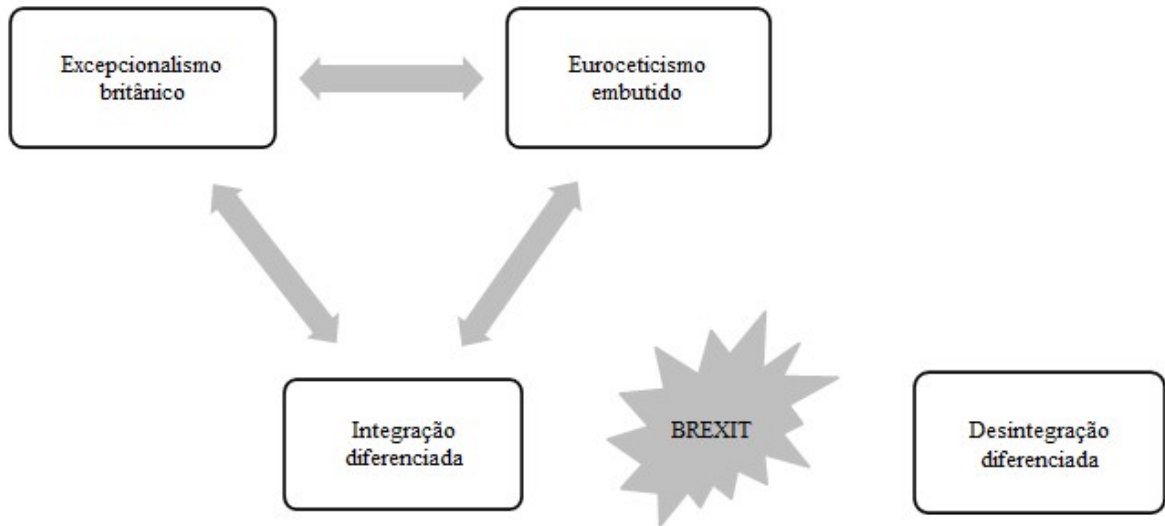
A proposta original deste trabalho consistia inicialmente em identificar as variáveis causais do Brexit, de modo a elencar as condições necessárias para que um país opte por sair da União Europeia. Todavia, ao longo da pesquisa, constatou-se a limitação da aplicação deste tipo de lógica newtoniana ao estudo do fenômeno em questão. A utilização da abordagem dos sistemas complexos, por sua vez, permite uma investigação mais abrangente que dê conta da complexidade do relacionamento histórico entre britânicos e europeus.

Nesse sentido, a tese possui duas partes que se complementam: uma histórica e outra analítica. Conforme será mais bem detalhado na parte final desta introdução, os dois primeiros capítulos possuem um viés descritivo da relação entre o Reino Unido e a Europa comunitária com o intuito de subsidiar o conhecimento dos leitores de modo homogêneo, facilitando a compreensão da análise realizada nos capítulos posteriores. Essa parte do trabalho procura preencher uma lacuna nas publicações sobre o tema no Brasil e servir de referência para futuras pesquisas na área. Por esse motivo, adota-se um tom relativamente neutro na descrição dos fatos, apresentando os posicionamentos históricos da política europeia do governo britânico, principalmente em momentos-chave da integração regional. O terceiro capítulo, por sua vez, aborda o referendo de 2016 como um *turning point* no relacionamento entre o Reino Unido e as comunidades europeias e representa a transição entre as partes histórica e analítica deste trabalho. Finalmente, o quarto e o quinto capítulo da tese compõem o quadro analítico mais denso desta pesquisa, ao utilizar a abordagem dos sistemas complexos e dialogar com debates mais recentes sobre integração e desintegração diferenciada.

O argumento central desta tese é de que o relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária não pode ser compreendido como um processo linear incremental, mas, sim, como uma rede complexa multicausal com *loops de feedback*, da qual emergiu um padrão coerente de auto-organização caracterizado pela diferenciação, conforme demonstrado no quarto capítulo. Dessa forma, por um lado, busca-se demonstrar que tanto a narrativa do excepcionalismo britânico e a existência de um euroceticismo embutido contribuíram para a ampliação dos mecanismos de integração diferenciada do Reino Unido dentro do bloco europeu, evidenciada pela baixa aderência ao acervo comunitário; quanto essa própria diferenciação acentuou a ideia de uma excepcionalidade do país e fortaleceu seus grupos eurocéticos, como em uma via de mão dupla. Por outro lado, o processo do Brexit - o qual envolve as renegociações de fevereiro de 2016 que precederam a consulta popular, o resultado

do referendo em si e a decisão política em dar sequência à saída da União Europeia - simbolizou um rompimento com esse padrão de auto-organização, impulsionando discussões sobre a desintegração diferenciada, que é analisada no quinto capítulo da tese.

Figura 1: Esquema argumentativo da tese



Fonte: elaboração da autora

De modo geral, esta pesquisa investiga a política britânica para a Europa comunitária. Por este motivo, traça um panorama histórico desde o fim da Segunda Guerra Mundial até a saída efetiva do Reino Unido da União Europeia. Apesar do extenso recorte temporal, o trabalho foca sua análise no passado recente da relação entre britânicos e europeus com ênfase nos antecedentes e nos desdobramentos imediatos do referendo de 2016. Dessa forma, embora compreenda o longo panorama do relacionamento entre a Europa comunitária e os britânicos, concentra sua análise no período que se inicia com o Tratado de Maastricht, em 1992, quando o posicionamento resistente do Reino Unido no que concerne ao aprofundamento da integração europeia se tornou cada vez mais evidente e quando o padrão da integração diferenciada se formalizou com os protocolos aos tratados comunitários, passando pela realização do referendo em 23 de junho de 2016 e culminando com saída do país da União Europeia, em 31 de janeiro de 2020.

As principais unidades de análise são o Reino Unido, no nível tanto político-institucional dos líderes dos partidos de situação e de oposição, quanto societal das percepções coletivas; bem como as instituições europeias, exemplificadas por seus posicionamentos oficiais por meio da Comissão Europeia, do Conselho e do Parlamento

Europeu. À exceção de menções pontuais que influenciaram o relacionamento geral entre britânicos e europeus, a exemplo dos vetos franceses à entrada do país nas comunidades europeias, este trabalho não aborda os posicionamentos nacionais específicos dos demais Estados-Membros na interação com o Reino Unido.

Ademais, optou-se, preferencialmente, por evidenciar a perspectiva britânica no que tange ao processo de integração europeu, por exemplo, mediante a reprodução de trechos de discursos dos líderes políticos do país, dos manifestos dos principais partidos e de documentos oficiais do governo. Esse recurso permite ressaltar a construção de uma narrativa de excepcionalismo britânico a partir da repetição de ideias similares e favorece a comparação entre o posicionamento dos partidos em diferentes momentos do processo de integração regional.

A presente tese consiste, essencialmente, em estudo exploratório, dado que a proximidade temporal foi um dos maiores desafios desta pesquisa. O resultado do referendo trouxe à tona um tema de estudo relevante ao evidenciar o ápice de um processo histórico de relutância britânica em relação ao formato da integração europeia, bem como fomentar estudos teóricos sobre a desintegração. Todavia, a literatura acadêmica na área ainda é escassa e limitada. Conforme David Gowland (2017, p. 6, tradução nossa) destaca em sua obra *Britain and the European Union*, “qualquer livro sobre o Reino Unido e a UE faz parte da história recente, que, por definição, é incompleta e corre o risco de carecer de abrangência e de perspectiva”¹⁴. Destarte, este trabalho reconhece seus limites e propõe-se a contribuir para a análise da temática, primordialmente, na academia brasileira.

Nesta pesquisa, utiliza-se o método do *process tracing* aliado à abordagem dos sistemas complexos para realizar um estudo de caso, de maneira a destrinchar o relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária, assim como a identificar os fatores que contribuíram para a escolha britânica em sair da União Europeia. O estudo de caso é utilizado quando o pesquisador tem pouca ou nenhuma capacidade de controlar os eventos analisados e quando, ao contrário da pesquisa histórica, trata de questões contemporâneas (YIN, 2001). Além disso, consiste em um estudo intensivo de um caso singular com o intuito de buscar possíveis generalizações (GERRING, 2004). Neste trabalho, esse método aplica-se à análise exploratória das interações entre o Reino Unido e as comunidades europeias, bem como dos fatores que influenciaram o processo do Brexit.

¹⁴ *Any book on Britain and the EU is part of recent history which is by definition incomplete and runs the risk of lacking comprehensiveness and perspective.*

Ademais, o método do *process tracing* pode contribuir muito tanto para a apresentação do objeto estudado quanto para a identificação de possíveis elementos multicausais. A descrição detalhada e cuidadosa é um dos elementos essenciais do *process tracing*, o qual procura, por meio desta, determinar os condicionantes do fenômeno analisado (COLLIER, 2011). Esta pesquisa busca discernir uma rede complexa de fatores interagindo em *loops* de *feedback* que contribuíram para essa escolha britânica pela saída da União Europeia. Ainda que de modo limitado, a metodologia do *process tracing* possibilita o uso de uma perspectiva histórica para melhor compreensão do fenômeno do Brexit.

O tratamento histórico pode não ser suficiente por si só para iluminar os problemas contemporâneos, mas certamente ajuda a traçar a longevidade das ideias sobre o papel e a autoimagem do Reino Unido no contexto europeu. Uma compreensão das tendências e dos desenvolvimentos de longo prazo e uma conscientização sobre a assombração do presente pelo passado podem lançar luz sobre como e por que o passado informa o presente e pode moldar o futuro.¹⁵ (GOWLAND, 2017, p. 2, tradução nossa)

Além disso, esta pesquisa é conduzida por meio de uma análise indutiva, que permite explorar, mediante as ferramentas metodológicas do *process tracing* e do estudo de caso, o enredo complexo das interações entre o Reino Unido e a Europa comunitária que antecede o episódio do Brexit, para, posteriormente, avançar no debate teórico sobre integração e desintegração diferenciada. Ao investigar um caso singular, como o relacionamento dos britânicos com o processo de integração europeu, este trabalho almeja também contribuir para a construção de um argumento mais generalizante. Nesse sentido, no último capítulo, alinhado à perspectiva pós-funcionalista, defende a hipótese de que a passagem do consenso permissivo para o dissenso restritivo aumenta a possibilidade da integração diferenciada e, no limite, da desintegração. Em outras palavras, quanto maior for a contestação à integração europeia, maior a possibilidade de que ela se diferencie ou retroceda.

A abordagem dos sistemas complexos, por sua vez, é compatível e complementa os métodos do estudo de caso e do *process tracing*. Os sistemas complexos contrapõem-se à lógica newtoniana linear de causa e efeito, de previsibilidade e de reducionismo científico (LEHMANN, 2012). Sendo assim, são caracterizados como sistemas abertos, pois interagem com o ambiente, e não lineares, nos quais opera a endogeneidade recursiva caracterizada por interações em *loops* de *feedback* (GEYER, 2003; KAVALSKI, 2007, 2015; ORSINI et al., 2019). Além disso, os sistemas complexos possuem agentes adaptativos que desencadeiam

¹⁵ *Historical treatment may not be sufficient in itself to illuminate contemporary problems, but it certainly helps to trace the longevity of ideas about Britain's role and self-image in the European context. An understanding of long-term trends and developments and an awareness of the haunting of the present by the past can shed light on how and why the past informs the present and may shape the future.*

padrões emergentes de auto-organização, alternando entre tendências antigas e novas dinâmicas. Por este motivo, a racionalidade e a previsibilidade das respostas do sistema são limitadas. O relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária, que culmina no processo do Brexit, é um exemplo de interação complexa no sistema internacional cuja análise não se restringe ao tradicional reducionismo científico. A utilização da abordagem dos sistemas complexos permite uma investigação mais aprofundada do caso, incluindo diversos fatores que, de uma forma ou de outra, influenciaram o resultado do referendo de 2016 e a decisão do país de sair da União Europeia.

Com o intuito de operacionalizar a aplicação da abordagem dos sistemas complexos, este trabalho utilizou-se do modelo CDE (*Containers, Differences, and Exchanges*) desenvolvido por Eoyang (2001), conforme detalhado no quarto capítulo da tese. Os contentores são os elementos que mantêm o sistema unido, enquanto as diferenças significativas entre os agentes do sistema pressionam por mudanças, as quais podem ser efetivadas por meio das trocas transformadoras entre eles (EOYANG, 2001; EOYANG; YELLOWTHUNDER, 2005). Conjuntamente, a interação entre esses três elementos pode dar origem à emergência de padrões coerentes de auto-organização do próprio sistema. Esta tese argumenta que, até a realização do referendo de 2016, houve a emergência de um padrão de integração diferenciada e que, após a decisão pela saída do bloco europeu, observou-se a transição para um padrão de desintegração diferenciada no relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária.

Ainda no que se refere aos aspectos metodológicos, a presente pesquisa emprega, primordialmente, ferramentas qualitativas. Como fontes primárias, utilizam-se documentos oficiais publicados pelo governo do Reino Unido e pelas instituições europeias, a saber a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia, assim como os discursos dos primeiros-ministros britânicos e dos respectivos líderes da oposição, além dos manifestos dos partidos políticos do país. Este trabalho usa também dados de pesquisas de opinião compilados pelo *Eurobarometer* e pelo *NatCen Social Research* e informações estatísticas do *Eurostat* e do *Office for National Statistic* do Reino Unido. Adicionalmente, como fontes secundárias, a tese fundamenta-se na literatura sobre o relacionamento do Reino Unido com as comunidades europeias e sobre o processo do Brexit.

De maneira a aprimorar a abordagem qualitativa desta pesquisa, foi realizado trabalho de campo em Londres, entre 1º e 30 de abril de 2019, financiado pela *The Academic Association for Contemporary European Studies* (UACES). A proposta original era passar um

mês no Reino Unido logo após o fim do prazo oficial para saída do país da União Europeia em 29 de março; todavia, devido às prorrogações que ocorreram em março e abril de 2019, o cenário para a pesquisa de campo foi diferente do esperado. Mesmo assim, a experiência *in loco* beneficiou-se de uma conjuntura única, na qual os parlamentares britânicos conduziram votações indicativas sobre como dar sequência ao processo do Brexit, e o governo do Reino Unido negociou uma segunda prorrogação para saída oficial do bloco europeu. O mês de abril de 2019 foi marcado por fortes tensões internas no país e no governo da então primeira-ministra Theresa May. Considerando esse contexto, foi possível observar protestos a favor e contra a saída do Reino Unido da União Europeia em frente ao parlamento britânico e interagir com seus participantes, particularmente durante a primeira quinzena de abril. Ademais, durante todo o mês de abril de 2019, foram realizadas diversas entrevistas com o intuito de apreender as percepções em relação ao recente fenômeno do Brexit.

A estrutura do trabalho de campo começou a ser desenhada nos três meses que antecederam a chegada em Londres focando em grupos específicos, como: acadêmicos especialistas em política britânica ou europeia ou que haviam publicado recentemente no site do think-tank *The UK in a Changing Europe* ou no blog *LSE Brexit*; membros da Câmara dos Comuns que faziam parte do comitê para saída da União Europeia e seus funcionários; analistas do comitê especial sobre a União Europeia na Câmara dos Lordes; representantes da *British Academy* e do escritório da *Konrad Adenauer*; diplomatas brasileiros atuando no Reino Unido; escritórios dos partidos políticos; movimentos da sociedade civil; e representantes da mídia. Foram realizados mais de cem contatos por e-mail com o objetivo de agendar entrevistas. Infelizmente, nenhuma resposta foi obtida de grupos da sociedade civil, como o *People's Vote*, ou de escritórios dos partidos políticos, e apenas alguns poucos parlamentares estavam disponíveis para entrevistas. Em geral, os acadêmicos mostraram-se mais dispostos a contribuir com a pesquisa e, entre eles, a maioria estava vinculada à *London School of Economics* e ao *King's College*. Em relação ao parlamento britânico, por conta da movimentada agenda parlamentar nas duas primeiras semanas de abril, do adiamento do prazo para a saída da União Europeia, e do recesso na segunda quinzena, em função do feriado da Páscoa, apenas dois parlamentares – um do Partido Conservador e outro do *Plaid Cymru* –, um assistente do partido Liberal Democrata e três funcionários dos comitês parlamentares foram entrevistados.

Para além dos contatos prévios, durante a estadia em Londres, novas entrevistas foram marcadas a partir das recomendações dos próprios entrevistados utilizando a amostragem por

referência em cadeia ou em bola de neve (*chain referral sampling* ou *snowball sampling*). Esse método é uma ferramenta não probabilística usada quando os participantes potenciais são raros ou difíceis de encontrar. No caso, como o grupo-alvo era composto por especialistas em política britânica e europeia, os quais normalmente estão em contato uns com os outros, seria mais fácil recrutar novos participantes para a pesquisa com base em suas referências.

Ao todo, foram realizadas quarenta entrevistas semiestruturadas com acadêmicos britânicos e europeus, analistas internacionais, diplomatas, representantes da mídia, parlamentares e funcionários do governo britânico para avaliar suas percepções sobre o Brexit como um ponto de inflexão no relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia. O roteiro semiestruturado tinha o intuito de explorar a expertise de cada entrevistado permitindo maior flexibilidade para incursões mais profundas em temas específicos se fosse o caso.

O trabalho de campo serviu para a imersão na temática da pesquisa e para maior aprofundamento na compreensão das percepções britânicas em relação à integração europeia mediante a observação não participante das manifestações da sociedade britânica e a análise da divulgação midiática relacionada ao processo do Brexit. Ademais, esse período de vivência e de contato direto com o objeto da pesquisa contribuiu para a ampliação das fontes bibliográficas e dos debates teóricos a partir da interação com os entrevistados, principalmente no que se refere à discussão sobre integração e desintegração diferenciada. Grande parte dos entrevistados descreveu o processo do Brexit como uma tempestade perfeita (*perfect storm*), termo que foi incorporado a esta tese no quarto capítulo. A síntese dos resultados da pesquisa de campo foi apresentada na 49ª conferência anual da UACES, realizada em Lisboa entre 1º e 4 de setembro de 2019 e assimilada de modo indireto nesta tese. Em alguma medida, observou-se a possibilidade de viés nas entrevistas realizadas, uma vez que predominou a perspectiva pró-europeia entre os participantes.

Para além do trabalho de campo, esta pesquisa beneficiou-se de um período de seis meses de doutorado sanduíche na *Université Sorbonne-Nouvelle* – Paris 3, na França, com bolsa CAPES/PRInT. As reuniões de orientação com a Profª. Drª. Pauline Schnapper contribuíram para a estruturação do debate sobre integração e desintegração diferenciada da tese, bem como para o desenvolvimento da categorização proposta no quinto capítulo e para o aperfeiçoamento de um artigo científico sobre a temática. Ademais, foi possível ampliar as fontes bibliográficas referentes ao histórico do relacionamento entre o Reino Unido e as comunidades europeias, ainda muito limitadas no Brasil, e avançar na redação dos capítulos da tese. A participação em *workshops* e seminários, durante a estadia no exterior, também

favoreceu o contato com os acadêmicos da área de estudos europeus e enriqueceu a formação interdisciplinar da pesquisadora.

No que se refere aos referenciais teóricos deste trabalho, destaca-se o aporte da abordagem dos sistemas complexos (EOYANG, 2001; GEYER, 2003; EOYANG; YELLOWTHUNDER, 2005; LEHMANN, 2011, 2012, 2018b; KAVALSKI, 2007, 2015; SCARTOZZI, 2018; ORSINI et al., 2019) para uma compreensão mais abrangente da rede multicausal de interações no processo do Brexit. Adicionalmente, as teorias de integração europeia (WIENER; DIEZ, 2009; SAURUGGER, 2010; BÖRZEL; RISSE, 2018, 2019; SCHIMMELFENNIG, 2018b; HOOGHE; MARKS, 2019; SCHIMMELFENNIG; WINZEN, 2019; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019;) auxiliaram no entendimento das divergências entre os projetos britânico - predominantemente intergovernamental e com ênfase na liberalização econômica - e franco-alemão - de caráter mais supranacional, objetivando a construção de uma comunidade política - para o bloco regional. Esta pesquisa incorpora, ainda, fundamentos da teoria pós-funcionalista (HOOGHE; MARKS, 2009) de modo a estabelecer as condições necessárias para a integração diferenciada e a desintegração, bem como dialogar com a literatura mais recente publicada na área.

Com efeito, a escolha britânica pela sua retirada da União Europeia é um fato inédito no processo de integração regional, pois, até então, nenhum Estado-Membro havia deixado o bloco ou suas organizações precedentes. Ademais, a saída efetiva do Reino Unido das comunidades europeias em 31 de janeiro de 2020 deu materialidade ao debate sobre desintegração. Por conseguinte, esta pesquisa fundamenta-se na necessidade de uma investigação acadêmica mais aprofundada e extensa sobre o relacionamento entre o Reino Unido e as comunidades europeias, de maneira a explorar a complexa rede de fatores que contribuíram para a decisão britânica de sair do bloco regional. Ao investigar os condicionantes desse processo sem precedentes – o Brexit –, este estudo pode tornar-se gerador de hipóteses ao identificar condições necessárias para que outro país opte pela saída da Europa comunitária.

A pertinência desta pesquisa justifica-se pela atualidade da temática, bem como pela carência de estudos similares, especialmente na academia brasileira. Desde o resultado do referendo, houve uma proliferação de trabalhos, em sua maioria de pesquisadores europeus, com o intuito tanto de investigar as causas e as consequências da saída do Reino Unido da União Europeia (GLENCROSS, 2016; HOBOLT, 2016; OLIVER, T. 2016; EVANS, MENON, 2017; CABRAL; GONÇALVES; RODRIGUES, 2017; CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017; CURTICE, 2017a; USHERWOOD, 2017; WINCOTT; PETERSON;

CONVERY, 2017; ARNORSSON; ZOEGER, 2018; BULMER; QUAGLIA, 2018; EVANS; CARL; DENNISON, 2018; SCHNAPPER; AVRIL, 2019), quanto de promover um debate teórico acerca da integração e da desintegração, considerando o Brexit como mais uma das crises que afetam o projeto europeu (ROSAMOND, 2016; SCHNAPPER, 2017a; SCHIMMELFENNIG, 2018a; LERUTH; GÄNZLE; TRONDAL, 2019a). Este trabalho pretende juntar-se aos esforços recentes no desenvolvimento de uma literatura sobre a temática e construir, por meio de uma linguagem acessível ao público acadêmico brasileiro, um diálogo com os debates contemporâneos sobre as teorias de integração europeia.

Ressalta-se, ainda, o simbolismo que a saída britânica da União Europeia representa para os estudos de integração europeia e para o futuro do bloco comunitário na prática¹⁶. Após o resultado do referendo no Reino Unido, o tema da integração regional ganhou novo fôlego na academia, particularmente as abordagens de integração diferenciada e de desintegração. A saída dos britânicos abriu um precedente inesperado no processo de integração europeu e promoveu reflexões dentro das próprias instituições europeias e nos Estados-Membros sobre os rumos do bloco regional (EUROPEAN COMMISSION, 2017; EUROPEAN PARLIAMENT, 2019). Em outras palavras, o resultado da votação no Reino Unido mudou a dinâmica da Europa comunitária e pode ser considerado como uma conjuntura crítica para a integração europeia em futuros estudos.

Além disso, a saída do país da União Europeia aporta também novos desafios para as políticas interna e externa britânicas (DIAMOND; NEDERGAARD; ROSAMOND, 2018). De um lado, o Reino Unido deve lidar com as demandas específicas de suas unidades constituintes, a saber a Inglaterra, o País de Gales, a Escócia e a Irlanda do Norte, e as divergências domésticas evidenciadas pelos resultados do referendo. Do outro, o governo britânico precisa estruturar seu novo relacionamento com o próprio bloco europeu e forjar novas parcerias bilaterais com terceiros países. Todos estes temas compõem uma extensa agenda de pesquisa decorrente da saída do país da União Europeia. Vale salientar, ademais, que o fenômeno do Brexit se conecta com outros estudos contemporâneos sobre a emergência do populismo¹⁷, a crise da democracia e os impactos da globalização em diferentes grupos populacionais (INGLEHART, NORRIS, 2016; EICHENGREEN, 2019; NORRIS;

¹⁶ Para uma análise crítica sobre o futuro do bloco regional, ver: MILLER, Bowman H. Tomorrow's Europe: a never closer union. **Journal of European Integration**, 2017, p. 1-13.

¹⁷ Sobre a temática do populismo, recomenda-se a seguinte bibliografia anotada: MARTILL, Benjamin. Populism and Global Politics, Oxford Bibliographies, 2020. Disponível em: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0284.xml>

INGLEHART, 2019; RODRIK, 2019; BAGLIONI; BIOSCA; MONTGOMERY, 2020), que não são abordados diretamente nesta tese.

Por fim, considerando os aspectos metodológicos apresentados e o objetivo geral de analisar o relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária que culminou com a decisão pela saída da União Europeia, esta tese subdivide-se em cinco capítulos para além desta introdução e da conclusão. Cada um dos capítulos corresponde a um dos objetivos específicos. Conforme mencionado anteriormente, a estrutura da tese parte de uma perspectiva histórica, fornecendo ao leitor um panorama geral da relação entre os britânicos e o processo de integração regional, para, posteriormente, explorar, de modo analítico, a complexa rede de fatores condicionantes do Brexit e avançar no debate teórico sobre integração e desintegração diferenciada. Estas duas partes são complementares e vinculam-se ao objetivo transversal de ampliar o campo de estudo europeus na academia brasileira e tornar-se referência para pesquisas futuras na área. Dessa forma, o aporte histórico cumpre a função de prover ao leitor subsídios para acompanhar o desenvolvimento dos argumentos que se apresentam nos capítulos finais da tese.

O primeiro capítulo aborda o processo de acessão do Reino Unido às comunidades europeias, evidenciando a oposição inicial ao projeto da Europa dos Seis (Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos); o posicionamento dos principais partidos políticos britânicos – Trabalhistas e Conservadores – quanto à participação no processo de integração regional; os entraves enfrentados com os dois vetos franceses em 1963 e 1967; e, por fim, a entrada no bloco em 1973 e o endosso popular via referendo em 1975. Desde as primeiras iniciativas de integração regional, observa-se uma atitude reticente do Reino Unido, o qual ainda procurava reposicionar-se no cenário internacional do pós-Segunda Guerra Mundial como uma das potências vitoriosas, reafirmando tanto sua aliança especial com os Estados Unidos e fortes laços com a Comunidade de Nações quanto a defesa dos ideais do livre-comércio. Ademais, as memórias de um passado imperial e a crença em um papel fundamental na reorganização da nova ordem mundial influenciaram a construção de uma narrativa própria sobre o excepcionalismo britânico e fomentaram um incipiente euroceticismo no país.

O segundo capítulo traça um panorama cronológico, dos governos de James Callaghan a Gordon Brown (1976-2010), de momentos cruciais do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária durante o período de consolidação da integração regional. Nesse capítulo, discute-se a incompatibilidade entre o projeto franco-alemão, de viés mais

supranacional, e a proposta britânica, de uma abordagem primordialmente intergovernamental, para o bloco europeu. Diante dessas diferenças e dos impasses quanto ao aprofundamento da integração regional, observa-se a emergência de um padrão coerente de auto-organização: a integração diferenciada. A partir do Tratado de Maastricht, a integração diferenciada é formalizada por meio de derrogações à legislação comunitária (*opt-outs*) acordadas em protocolos aos tratados do bloco. Essas exceções reiteraram a ideia do excepcionalismo britânico e reforçaram o euroceticismo embutido no país.

O terceiro capítulo trata do referendo britânico sobre a permanência ou a saída do Reino Unido da União Europeia, entendido como um ponto de virada no relacionamento entre o país e as comunidades europeias. Nesse sentido, apresenta os antecedentes desde o governo de coalizão entre 2010 e 2015, quando o Partido Conservador veiculou a promessa de realização de uma consulta popular sobre o tema, até as negociações de fevereiro de 2016, que definiram um novo *status* especial para o país no bloco regional caso decidisse permanecer na Europa comunitária. Além disso, o capítulo descreve brevemente os apoiadores e as estratégias das campanhas pela permanência (*Remain*) e pela saída (*Leave*) e expõe as divisões evidenciadas pelo resultado do referendo dentro do Reino Unido. Por fim, aponta os principais eventos das negociações que se sucederam à formalização do pedido oficial de saída da União Europeia.

O quarto capítulo utiliza-se da abordagem dos sistemas complexos para analisar o processo do Brexit como uma tempestade perfeita, na qual uma série de fatores interagem em uma rede multicausal se retroalimentando em *loops* de *feedbacks* dando origem a um fenômeno relativamente imprevisível. Sendo assim, apesar da dificuldade em determinar uma relação causa e efeito unidirecional que explique o resultado do referendo, é possível compreendê-lo como uma decorrência de um conjunto de elementos interconectados, os quais podem produzir também padrões coerentes de auto-organização. Com base no modelo CDE elaborado por Eoyang (2001), este capítulo evidencia a emergência do padrão de integração diferenciada como predominante no relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária até 2016. Na sequência, aplica-se o mesmo modelo CDE para compreender os entraves das negociações para saída do bloco europeu durante o mandato de Theresa May, ao adotar uma resposta centralizadora e mais linear para lidar com a crise do Brexit.

Finalmente, o quinto capítulo introduz um debate sobre as funções das teorias e os limites das perspectivas teóricas sobre a integração europeia, assim como a recente discussão sobre integração e desintegração diferenciada. Nesse capítulo, analisam-se os condicionantes

da integração diferenciada e da desintegração, alinhando-se com a hipótese pós-funcionalista sobre a passagem do consenso permissivo para o dissenso restritivo. Além disso, esta tese propõe uma categorização generalizante dos tipos de (des)integração diferenciada na interação dos Estados-Membros com o bloco europeu traçando um paralelo entre os processos de acesso e de secessão. Posteriormente, utilizando o Reino Unido como um estudo de caso, aplica-se a categorização proposta ao relacionamento entre o país e a Europa comunitária de modo a elucidar suas diferentes fases (des)integrativas. Na sequência, a conclusão reitera os principais argumentos e contribuições desta tese e vislumbra novos horizontes de pesquisa.

Capítulo 1: O Reino Unido e a Europa comunitária

Os primórdios da relação do Reino Unido com a Europa comunitária datam do início do século XX, época em que já se vislumbrava a possível formação dos “Estados Unidos da Europa”, conforme o extrato do texto de Winston Churchill em epígrafe, publicado no *The Saturday Evening Post* em 15 de fevereiro de 1930. Entretanto, apenas no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando o projeto de integração europeia começou a ser elaborado, o relacionamento passou a ter contornos mais concretos. Considerando esse contexto de ordem bipolar, o presente capítulo tem por objetivo apresentar o histórico inicial dessa relação até a entrada efetiva do país na Comunidade Europeia¹⁸ (CE) em 1973 e o referendo confirmatório de 1975.

Conforme a citação de Churchill, ressalta-se a influência britânica na reconstrução europeia como um caminho para a paz e a prosperidade no continente, ainda que, em um primeiro momento, não tenha havido envolvimento direto do Reino Unido nesse movimento integracionista¹⁹. Posteriormente, destaca-se o processo conturbado do pleito britânico para acessão do país às comunidades europeias, considerando os dois vetos franceses em 1963 e 1967. Em seguida, descreve-se a entrada britânica no bloco regional, ponderando os posicionamentos dos dois principais partidos do Reino Unido – Conservador (*Conservative*) e Trabalhista (*Labour*) – em relação à temática da integração europeia. Por fim, o capítulo encerra-se com uma breve análise sobre o referendo de 1975, quando a população britânica foi consultada pela primeira vez sobre a permanência ou não nas comunidades europeias.

Com o intuito de ilustrar os posicionamentos dos partidos e das principais figuras políticas do Reino Unido sobre a questão do ingresso do país na Europa comunitária, este capítulo utiliza-se da análise confrontatória do discurso em complemento ao método do *process tracing*. Os trechos dos discursos auxiliam na compreensão dos argumentos centrais que circundavam as discussões a respeito da participação britânica no processo de integração europeia, evidenciando vantagens e desvantagens que serão resgatadas ao longo dos mais de 40 anos de relacionamento. A escolha dos trechos utilizados embasa-se em dois critérios

¹⁸ O termo “Comunidade Europeia” refere-se à junção da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, da Comunidade Econômica Europeia e da Comunidade Europeia de Energia Atômica. O Tratado de Bruxelas, assinado em 1965, mas que entrou em vigor em 1967, também conhecido como Tratado de Fusão, unificou as três instituições sob um mesmo poder executivo. Nesse trabalho utiliza-se também o termo “comunidades europeias” como um sinônimo.

¹⁹ Para uma análise sobre o ímpeto de uma comunidade europeia no período entreguerras e o posicionamento britânico, ver: MILANI, Tommaso. Not always so Eurosceptic: Britain and the inter-war dream of European unity, *LSE Brexit Blog*, 2019. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/04/17/not-always-so-eurosceptic-britain-and-the-inter-war-dream-of-european-unity/>

principais: 1. a relevância do ator no cenário político do Reino Unido; e 2. o contexto no qual o discurso foi proferido. Sendo assim, utilizou-se discursos dos líderes dos dois principais partidos britânicos, tanto quando estes estavam no governo ou na oposição, e que foram realizados nas convenções partidárias anuais, as quais definem as diretrizes políticas do partido, ou em sessões do parlamento. Ademais, a revisão da literatura, bem como a análise de documentos oficiais do governo britânico e das comunidades europeias complementam a investigação.

Busca-se demonstrar que, em alguma medida, ambos os partidos Conservador e Trabalhista adotaram posicionamentos semelhantes no que tange à integração europeia. Além disso, alguns elementos da política externa britânica que se mantiveram ao longo dos anos, a exemplo da visão de que o país ocupava uma posição privilegiada no sistema internacional e da defesa do livre-comércio, influenciaram suas interações com a Europa comunitária. As informações apresentadas neste capítulo e nos subseqüentes permitem delinear o histórico do relacionamento entre o Reino Unido e o processo de integração europeu de modo a traçar algumas comparações com o contexto do referendo de 2016, considerando, particularmente, como determinados fatores, a exemplo do euroceticismo embutido aos dois maiores partidos políticos e da narrativa de excepcionalismo britânico, foram transformando-se nas décadas seguintes.

O euroceticismo pode ser definido como uma posição crítica ao processo de integração europeia, em geral, e à União Europeia, em particular (SZCZERBIAK; TAGGART, 2003). O termo popularizou-se após o Tratado de Maastricht para se referir às posturas de resistência e de oposição ao aprofundamento e ao alargamento das competências comunitárias (USHERWOOD; STARTIN, 2013; GOWLAND, 2017). Segundo Szczerbiak e Taggart (2003, 2008), o euroceticismo pode ser classificado como duro (*hard*) ou brando (*soft*). Enquanto o primeiro corresponde a uma rejeição dos princípios basilares do projeto de integração e defende a saída da União Europeia, o segundo opõe-se a determinadas políticas comunitárias e propõe a reforma das instituições europeias (SZCZERBIAK; TAGGART, 2003, 2008; USHERWOOD; STARTIN, 2013; BAKER; SCHNAPPER, 2015).

Apesar de ser majoritariamente vinculado à uma interpretação negativa da integração regional, o euroceticismo duro deve ser compreendido como uma postura cética no que tange ao desenvolvimento do bloco europeu como tal e não contrária à cooperação entre os países da região. Esse posicionamento, por exemplo, foi ressaltado por políticos britânicos em diferentes épocas. Tony Benn, um dos maiores opositores às comunidades europeias da sua

geração afirmou: “Eu nasci europeu e vou morrer europeu. Nunca coloquei minha aliança baseada no Tratado de Roma. Eu me oponho a isso. Eu odeio ser chamado de anti-europeu. Como alguém pode ser anti-europeu quando nasce na Europa?”²⁰ (BENN, 1991, n.p. apud DAVIS, 2017, p. 2, tradução nossa). À semelhança, Nigel Farage, líder do *Brexit Party* e ex-membro do Parlamento Europeu, em seu discurso final após a aprovação do acordo de saída do Reino Unido na instituição declarou: “Nós amamos a Europa, nós só odiamos a União Europeia”²¹ (FARAGE, 2020, n.p., tradução nossa).

O euroceticismo brando, por sua vez, esteve majoritariamente presente nas atitudes dos dois principais partidos do Reino Unido no sentido de reformar o processo de integração regional para que esse se adequasse aos interesses britânicos, conforme é evidenciado ao longo da tese. Trata-se muito mais de uma postura crítica aos rumos que a Europa comunitária foi adquirindo com o passar dos anos e, no caso britânico, aliada à defesa de uma proposta predominantemente intergovernamental, do que uma rejeição ao princípio da integração europeia (SZCZERBIAK; TAGGART, 2003, 2008; BAKER; SCHNAPPER, 2015).

Já o excepcionalismo britânico refere-se à ideia de que o Reino Unido apresenta características históricas, políticas e sociais peculiares que o distinguem dos países da Europa continental. Isto é, “a ideia do excepcionalismo britânico teve suas raízes na bagagem distinta de uma potência global com interesses extra-europeus e perspectivas e história insulares poderosas (...)”²² (GOWLAND, 2017, p.26, tradução nossa). No capítulo *Brexit and the British exceptionalism* do livro *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit* (DIAMOND; NEDERGAARD; ROSAMOND, 2018), Peter Nedergaard e Maja Friis Henriksen listam e discutem as principais características desse excepcionalismo britânico. Dentre os pontos trabalhados pelos autores, destacam-se a utilização da *common law*, isto é, o direito baseado na jurisprudência; a tradição do compartilhamento interno de poderes²³ e o papel de deliberação do parlamento nacional; o progresso e o desenvolvimento científico-econômico advindos da Revolução Industrial; o foco da política voltada para o exterior,

²⁰ “*I was born a European and I will die one. I have never put my alliance behind the treaty of Rome. I object to it. I hate being called an anti-European. How can one be anti-European when one is born in Europe?*”

²¹ “*We love Europe, we just hate the European Union*”.

²² “*The idea of British exceptionalism had its roots in the distinctive baggage of a global power with extra-European interests and powerful insular perspectives and history (...)*”

²³ Em 1215, a Magna Carta limitou os poderes reais britânicos ao criar um conselho de barões que é entendido como um antecessor do parlamento. Esse processo deu início a transformação do país em uma monarquia constitucional que se consolida com a publicação do *Bill of Rights* em 1689, o qual definiu o papel e as prerrogativas do monarca concedendo poder executivo e legislativo para o parlamento. Sendo assim, o rei passou a representar a nação, mas não a governá-la. A legitimidade de governo foi transferida ao parlamento (SCHNAPPER, 2000).

principalmente no relacionamento com as colônias e ex-colônias do Império Britânico; e a ênfase em uma política comercial liberal, ou seja, a promoção do livre-comércio.

Esses elementos contribuem para a construção de uma percepção própria do patriotismo britânico como “(..) uma nação historicamente capaz de se sustentar sozinha”²⁴ (DIAMOND; NEDERGAARD; ROSAMOND, 2018, p.143, tradução nossa). As características do euroceticismo e do excepcionalismo do Reino Unido permearam todo relacionamento entre o país e o bloco europeu e podem ser observadas desde o início da formação das comunidades europeias, conforme evidencia-se adiante.

1.1 O pós-Segunda Guerra Mundial e a reconstrução europeia

A citação de Winston Churchill no início desta tese foi recuperada pelos partidários do *Leave*, no contexto do referendo sobre a União Europeia em 2016, com o objetivo de reforçar o argumento eurocético favorável ao Brexit de que, desde o início do século XX, o Reino Unido apresentava um padrão de relacionamento singular com o continente europeu, prezando, primordialmente, pela defesa dos interesses britânicos em uma parceria que não reduzisse sua soberania nacional. De fato, a frase do estadista britânico caracteriza, em grande parte, a ambiguidade que sempre permeou o relacionamento do Reino Unido com a Europa continental e, posteriormente, com o projeto de integração europeu. Todavia, vale ressaltar que Winston Churchill é também considerado como um dos “pioneiros da Europa”²⁵, tendo em vista seu posicionamento favorável à cooperação europeia para recuperação no pós-guerra (CHURCHILL, 1946). Mesmo assim, a escolha da linguagem utilizada por Churchill ao reforçar a diferença entre “estar com a Europa” ou “pertencer à Europa” serviu de base para definir as atitudes e as políticas britânicas em relação ao bloco europeu por décadas.

Essa denominada dupla “face de Janus”²⁶ contribuiu para a caracterização do relacionamento do Reino Unido com a União Europeia como “(..) ambivalente, relutante, hesitante, difícil, prevaricador, vacilante, procrastinador”²⁷ (GOWLAND, 2017, p.4, tradução nossa). A literatura sobre esse relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária está repleta de títulos de obras que evidenciam o perfil peculiar britânico e os entraves dessa

²⁴ “(..) *a nation historically capable of standing on its own feet.*”

²⁵ Para saber mais sobre os “pioneiros da Europa”, ver: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/eu-pioneers_en

²⁶ Janus é um deus romano que possui duas faces, as quais, simbolicamente, estariam olhando para o passado e para o futuro. David Gowland (2017) utiliza-se da metáfora para caracterizar o relacionamento do Reino Unido com a Europa comunitária.

²⁷ “(..) *ambivalent, reluctant, hesitant, awkward, prevaricating, vacillating, procrastinating.*”

integração, a exemplo de: *An Awkward Partner: Britain in the European Community* (GEORGE, 1998); *La Grande-Bretagne et l'Europe - Le grand malentendu* (SCHNAPPER, 2000); *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair* (WALL, 2008); *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration* (LIDDLE, 2014).

Stephen George (1998) analisou a influência de circunstâncias externas e fatores políticos domésticos para explicar as atitudes do governo britânico em relação ao desenvolvimento da Europa comunitária. Pauline Schnapper (2000), além de corroborar aspectos do trabalho de George, defendeu a tese de um grande mal-entendido entre ambas as partes no que tange às expectativas que depositaram uma na outra. Stephen Wall (2008), por sua vez, aproveitou-se de sua experiência como diplomata britânico e representante permanente junto à União Europeia entre 1995 e 2000 para pontuar as especificidades e as dificuldades enfrentadas pelo Reino Unido no trato com os demais parceiros europeus, particularmente nas negociações de novos tratados para o bloco comunitário. Por fim, Roger Liddle (2014) apresentou o desenrolar do relacionamento do Reino Unido com as comunidades europeias como uma série de oportunidades perdidas, nas quais o país poderia ter exercido um papel de maior liderança nos rumos da integração regional. É interessante notar que todos estes trabalhos identificam elementos históricos, políticos, econômicos e sociais do pós-Segunda Guerra Mundial que condicionaram o relacionamento entre o país e a Europa comunitária.

De fato, o contexto do Reino Unido em meados dos anos 1940 divergia do dos países da Europa continental, pois o país não tinha sido ocupado durante o conflito que devastou a região (SCHNAPPER, 2000; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). A construção da narrativa britânica no pós-guerra enfatizava sua resistência contra as ameaças do fascismo e do nazismo da Europa continental reforçando ainda mais o sentimento de desconfiança em relação aos países do outro lado do canal (DAVIS, 2017). O discurso político britânico da época procurava retomar referências históricas para enfatizar a diferença entre a consolidada monarquia constitucional do Reino Unido, em oposição aos regimes absolutistas e às inclinações tirânicas do continente europeu, a exemplo de Napoleão Bonaparte e de Adolf Hitler (MACMILLAN, 1962).

Ademais, o Reino Unido situava-se como uma das potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, juntamente com Estados Unidos e União Soviética, e, sendo assim, participou das conferências que definiram a reorganização do sistema mundial do pós-guerra, como Ialta e Postdam (GEORGE, 1998). A manutenção de um suposto *status* de potência

global ou “ilusão de grandeza” conferia aos britânicos um relativo senso de superioridade em relação às suas contrapartes continentais (GEORGE, 1998; SCHNAPPER, 2000; LIDDLE, 2014), que é um dos aspectos centrais do euroceticismo no Reino Unido (DAVIS, 2017).

Diferentemente das demais nações europeias, que procuravam direcionar seus esforços para a reconstrução do país, o desenvolvimento econômico e a redescoberta de suas identidades nacionais, o Reino Unido continuava a formular sua política externa em termos globais (GEORGE, 1998; LIDDLE, 2014). Uma das principais preocupações do governo britânico na época consistia em como lidar com seu império em declínio, mas com o qual ainda mantinha fortes laços comerciais (SANDERS, 1989). Em 1948, por exemplo, o Reino Unido enviou 40% de suas exportações para a Comunidade de Nações (GEORGE, 1998, p.15).

No livro *Losing an Empire, Finding a Role: British Foreign Policy since 1945*, David Sanders (1989) apresenta as principais reformulações da política externa britânica após a Segunda Guerra Mundial. Em linhas gerais, a política externa delineada por Winston Churchill assumia que o Reino Unido ocupava uma posição excepcional no sistema internacional, pois era capaz de operar na intersecção de três grandes círculos de poder: 1. os Estados Unidos e o mundo anglófono; 2. a Comunidade de Nações e o Império Britânico; e 3. a Europa (GEORGE, 1998; SCHNAPPER, 2000; DADDOW, 2018). De acordo com Sanders (1989), apesar de a política externa britânica do pós-guerra manter-se fortemente vinculada aos dois primeiros círculos, buscando conservar sua posição de potência mundial, as mudanças no sistema internacional, particularmente a partir dos anos 1960 – Guerra Fria, recessão econômica, ondas de descolonização –, impulsionaram uma maior aproximação com a Europa. Outrossim, a montagem do sistema das Nações Unidas, com a criação de diversas agências especializadas, completa esse contexto da ordem internacional, marcada pela dupla clivagem entre Leste e Oeste e entre Norte e Sul, que levou os britânicos a rever seu papel.

A prioridade conferida pela política externa britânica a cada um desses círculos variou ao longo das décadas, mas a retórica central permaneceu sendo reforçada durante e depois do referendo de 2016 por meio da narrativa de um “Reino Unido global” (“*global Britain*”²⁸), que buscava reduzir sua dependência da União Europeia e retomar os laços com os países da Comunidade de Nações, bem como reconstruir uma aliança privilegiada com os Estados Unidos. Em janeiro de 2017, Theresa May (2017a), ao apresentar sua estratégia para o Brexit,

²⁸ Neste trabalho, o termo “Britain” será traduzido como Reino Unido sempre que fizer referência ao país e não à ilha da Grã-Bretanha.

afirmou: “Quero que sejamos um Reino Unido verdadeiramente global - o melhor amigo e vizinho dos nossos parceiros europeus, mas um país que ultrapassa as fronteiras da Europa também. Um país que sai pelo mundo para construir relacionamentos com velhos amigos e novos aliados”²⁹.

Para Stephen George (1998), a crença tanto na aliança especial com os estadunidenses quanto no papel de liderança na Comunidade de Nações foram fatores que atuaram como uma barreira psicológica nos políticos britânicos do pós-guerra, tornando mais difícil a percepção de uma possível participação do Reino Unido nas comunidades europeias. Pauline Schnapper (2000) acrescenta ainda que essa nostalgia britânica de um papel mundial dificultou o seu envolvimento com a integração europeia. A autora elenca algumas constantes da política externa britânica do pós-Segunda Guerra independentemente dos partidos que estavam no poder. São elas: a prioridade da aliança especial com os Estados Unidos, a rejeição ao princípio de supranacionalidade no processo de integração regional e a promoção do livre-comércio³⁰. Nota-se também a evolução de uma lógica pragmática do Reino Unido na maior aproximação ou distanciamento dos três grandes círculos de poder com o intuito de promover o seu próprio interesse nacional.

Em termos materiais, apesar do declínio do Império Britânico nas décadas subsequentes à Segunda Guerra Mundial, o Reino Unido detinha importantes ativos que lhe conferiam um incremento de poder relativo no sistema internacional (GEORGE, 1998; SCHNAPPER, 2000), como um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e poderio militar – tecnologia nuclear e a maior marinha do mundo –, que poderiam funcionar como eficazes mecanismos de dissuasão, além do fato de a libra esterlina continuar sendo uma reserva internacional. Ademais, a parceria com os Estados Unidos e o desenvolvimento de uma “relação especial” eram considerados como elementos estratégicos da política externa britânica no período.

O Reino Unido não era ‘apenas mais um país europeu’. Era uma potência com interesses e *status* globais, incluindo armas nucleares (depois de 1952) e uma ‘relação especial’ com os Estados Unidos que não poderia ser comprometida ou

²⁹ “*I want us to be a truly Global Britain – the best friend and neighbour to our European partners, but a country that reaches beyond the borders of Europe too. A country that goes out into the world to build relationships with old friends and new allies alike.*”

³⁰ Esses elementos vinculam-se aos pilares da “ordem liberal ocidental”, que reconhece os Estados Unidos como liderança para a manutenção da estabilidade internacional e defende a democracia e o livre comércio. Para mais informações sobre a ordem liberal, ver: IKENBERRY, Gilford John. *The end of liberal international order?* **International Affairs**, 94:1, 2018, p. 7-23.

enfraquecida por laços europeus mais próximos.³¹ (GOWLAND, 2017, p. 58, tradução nossa)

Em alguma medida, os elementos ideacionais – estratégia dos três círculos de Churchill - combinados com os fatores materiais auxiliaram na consolidação da narrativa da excepcionalidade britânica em seu relacionamento com a Europa continental. A aproximação com os estadunidenses era um dos fatores que dificultavam a relação britânica com o processo de integração regional, particularmente no que se refere às tentativas de construção de uma defesa europeia que pudessem concorrer com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

No relacionamento com o continente europeu no pós-guerra, a maior preocupação britânica era a garantia de sua segurança nacional por meio da promoção da paz e da estabilidade entre os parceiros europeus e da contenção da ameaça comunista soviética (SCHNAPPER, 2000; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Nesse sentido, duas iniciativas na região serviam a esses propósitos: 1. a União Ocidental, criada em 1948, e, posteriormente, renomeada União da Europa Ocidental (UEO) em 1954, após o fracasso da tentativa de estabelecimento de uma Comunidade Europeia de Defesa; e 2. a OTAN, criada em 1949 e considerada, pelos britânicos, como a principal aliança para a manutenção da segurança no continente (GEORGE, 1998). Essa preferência pela OTAN esteve presente em diversos governos do Reino Unido e obteve grande proeminência durante o mandato de Margaret Thatcher, conforme ilustra o trecho a seguir:

A Europa deve continuar a manter uma defesa segura através da OTAN (...) Devemos nos esforçar para manter o compromisso dos Estados Unidos com a defesa da Europa (...) Devemos desenvolver a UEO, não como uma alternativa à OTAN, mas como um meio de fortalecer a contribuição da Europa à defesa comum do Ocidente.³² (THATCHER, 1988a, n.p., tradução nossa)

Ademais, o Reino Unido procurou valorizar sua relação especial com os Estados Unidos. De modo geral, a prioridade britânica consistia em assegurar que os estadunidenses não deixariam a Europa no pós-Segunda Guerra, como fizeram no conflito anterior – Primeira Guerra Mundial –, e salvaguardar que a Europa permanecesse sob o seu guarda-chuva de proteção contra a União Soviética (GEORGE, 1998; SCHNAPPER, 2000). Em alguma medida, para os britânicos, a manutenção da paz e da estabilidade no continente europeu no pós-guerra dependia muito mais de fatores securitários do que de um projeto integracionista

³¹ *Britain was not 'just another European country'. It was a power with global interests and status including nuclear weapons (after 1952) and a 'special relationship' with the United States that could not be compromised or weakened by overclose European ties.*

³² *Europe must continue to maintain a sure defence through NATO (...) We must strive to maintain the United States' commitment to Europe's defence (...) We should develop the WEU, not as an alternative to NATO, but as a means of strengthening Europe's contribution to the common defence of the West.*

no âmbito político-econômico. Por este motivo, houve um esforço muito maior em participar das iniciativas acima mencionadas, com destaque para a OTAN, do que da incipiente integração político-econômica na região nos anos 1950.

Isso não significa dizer que o Reino Unido não apoiasse o processo de integração europeia. Pelo contrário, o país compreendia que a cooperação entre esses Estados era necessária para a reconstrução da Europa continental e para a prevenção de guerras futuras (BAKER; SCHNAPPER, 2015). Churchill (1946) acreditava que a superação das tensões entre França e Alemanha era fundamental para a reconciliação europeia e para a formação de uma estrutura de cooperação regional mais profunda. Todavia, o papel do Reino Unido deveria limitar-se a patrocinar e a incentivar esse movimento, juntamente com as duas potências do pós-guerra, Estados Unidos e União Soviética, como pode ser observado no trecho a seguir do seu discurso proferido na Universidade de Zurique, em 16 de setembro de 1946:

Nosso objetivo constante deve ser construir e fortalecer o poder da Organização das Nações Unidas. Sob e dentro desse conceito mundial, devemos recriar a família europeia em uma estrutura regional chamada, talvez, os Estados Unidos da Europa (...) Neste trabalho urgente, a França e a Alemanha devem assumir a liderança juntas. O Reino Unido, a Comunidade Britânica de Nações, a poderosa América [Estados Unidos] - e, confio, a Rússia Soviética, pois então tudo estaria bem - devem ser os amigos e os patrocinadores da nova Europa e devem defender seu direito de viver e brilhar. Portanto, eu digo a vocês: “Deixe a Europa surgir.”³³ (CHURCHILL, 1946, n.p., tradução nossa)

O uso da expressão “Estados Unidos da Europa” pode indicar, em alguma medida, um provável encaminhamento para uma união federal. Essa interpretação foi utilizada, posteriormente, por políticos em oposição ao processo de integração regional, a exemplo do trabalhista Hugh Gaitskell em 1962 como será apresentado mais adiante. Após o discurso de Churchill, observou-se a emergência de movimentos pró-europeus que se desdobraram no Congresso do Movimento Europeu em Haia, em 1948, e na criação do Conselho da Europa³⁴, em 05 de maio de 1949 (BUTLER; KITZINGER, 1996). A organização, que tem por objetivo

³³ *Our constant aim must be to build and fortify the strength of the United Nations Organisation. Under and within that world concept we must re-create the European family in a regional structure called, it may be, the United States of Europe (...) In this urgent work, France and Germany must take the lead together. Great Britain, the British Commonwealth of Nations, mighty America – and, I trust, Soviet Russia, for then indeed all would be well - must be the friends and sponsors of the new Europe and must champion its right to live and shine. Therefore I say to you “Let Europe arise.”*

³⁴ É importante não confundir o Conselho da Europa com o Conselho Europeu, reunião dos chefes de governo dos Estados-Membros da União Europeia, ou com o Conselho da União Europeia, órgão político no qual os Estados-Membros do bloco estão representados em nível ministerial. Para mais informações sobre cada uma das instituições, ver: 1. Conselho da Europa <https://www.coe.int/pt/web/about-us> 2. Conselho Europeu - <https://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/> 3. Conselho da União Europeia - <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/>

a defesa da democracia, dos direitos humanos e da estabilidade político social no continente europeu, é composta, atualmente, por 47 países europeus, incluindo todos os Estados-Membros da União Europeia.

Assim como Churchill, Robert Schuman, então Ministro de Negócios Estrangeiros da França e também considerado um dos “pioneiros da Europa”, compreendia que a integração europeia só seria possível a partir de uma cooperação verdadeira do eixo franco-alemão. A declaração Schuman, publicada em 9 de maio de 1950³⁵, apontava os caminhos nesse sentido, propondo a eliminação das desconfianças históricas entre ambos os países. A proposta consistia na criação de uma alta autoridade comum para controlar a produção do carvão e do aço (SCHUMAN, 1950), recursos primordiais em uma eventual guerra, o que simbolizaria a superação das tensões e a redução das probabilidades de conflito. A ideia central era promover a solidariedade entre França e Alemanha por meio de uma organização aberta a outros países.

A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-à [*sic*] por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de facto [*sic*]. A união das nações europeias exige que seja eliminada a secular oposição entre a França e a Alemanha.³⁶ (SCHUMAN, 1950, n.p.)

Nesse sentido, com a assinatura do Tratado de Paris, em 18 de abril de 1951, por Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, foi criada a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço. O Reino Unido, chamado a participar, recusou o convite alegando questões de soberania nacional. Destaca-se que o então governo trabalhista de Clement Attlee³⁷ tinha nacionalizado recentemente ambos os setores e não estava disposto a submeter o controle de sua produção a uma autoridade comum (GEORGE, 1998; BAKER; SCHNAPPER, 2015). Segundo Attlee: “estamos dispostos a desempenhar um papel ativo em todas as formas de cooperação europeia numa base intergovernamental, mas não podemos renunciar à nossa liberdade de decisão e de ação a qualquer autoridade supranacional”³⁸ (UK GOVERNMENT, 1951, n.p., tradução nossa).

Na época, o então primeiro-ministro ainda acrescentou que o objetivo do Reino Unido era “forjar uma comunidade atlântica e não puramente europeia”³⁹ (UK GOVERNMENT,

³⁵ Desde 1985, em homenagem à publicação desse texto histórico fundamental para o início da integração europeia, no dia 9 de maio é comemorado o Dia da Europa.

³⁶ Tradução oficial da União Europeia para o português de Portugal. Acesse o texto na íntegra em: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt

³⁷ Ver Anexo 1: Lista de primeiros-ministros do Reino Unido após 1945.

³⁸ “*We are willing to play an active part in all forms of European co-operation on an intergovernmental basis but cannot surrender our freedom of decision and action to any supra-national authority*”

³⁹ “*to foster the idea of an Atlantic rather than a purely European Community*”

1951, n.p., tradução nossa). A orientação do governo dada ao secretário de relações exteriores era enfatizar que a posição independente do país permitiria a este, em cooperação com os Estados Unidos, desempenhar um papel fundamental na reconstrução do sistema internacional e que uma dependência mais próxima do continente poderia prejudicar essa posição (UK GOVERNMENT, 1951). Além disso, o peso da narrativa histórica do pós-guerra no Reino Unido também exercia grande influência na decisão de Atlee, que, segundo Richard Davis (2017, p.5, tradução nossa), declarou a um jornal em finais dos anos 1960: “‘Nós fomos convidados a participar dos Seis. Os Seis’, ele repetiu antes de concluir de maneira tipicamente lacônica: ‘Parece que me lembro que gastamos muito sangue e riqueza durante a guerra resgatando quatro deles dos outros dois’”⁴⁰.

Em meados dos anos 1950, como consequência da aproximação entre os países membros da CECA, iniciaram-se negociações para a ampliação da cooperação em outros setores, como as áreas comercial e atômica. As negociações de Messina, que ocorreram em 1955, serviram de base para a elaboração dos Tratados de Roma, assinados em 1957, que criaram a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atômica. O Reino Unido enviou um representante para essas negociações na condição de país associado à CECA; no entanto, a proposição do princípio de decisão por maioria, e não por unanimidade, fez com que o Reino Unido se retirasse do projeto final (BUTLER; KITZINGER, 1996).

O relatório do gabinete britânico sobre as negociações de 1955 revela a percepção do Reino Unido de que o avanço das comunidades europeias estava embasado tanto em motivações econômicas como políticas e recomendava a não participação como membro efetivo da iniciativa para formação de uma comunidade de energia atômica (UK GOVERNMENT, 1955). Ademais, o texto do representante britânico evidencia o receio de que a criação de um mercado comum europeu pudesse afetar as obrigações dos países tanto no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT), de 1947, quanto na Organização para Cooperação Econômica Europeia (OCEE)⁴¹, de 1948, ao criar um bloco econômico discriminatório. O posicionamento britânico justificava-se também pela importância das relações econômicas que mantinha com suas colônias e ex-colônias pertencentes a Comunidade de Nações e pela oposição à proposta de

⁴⁰ “‘We are asked to join the Six. The Six’, he repeated before concluding in typically laconic fashion: ‘I seem to remember that we spent a lot of blood and treasure during the War rescuing four of them from the other two’”

⁴¹ A OCEE tinha como objetivo, entre outros, administrar os fundos do Plano Marshall. Em 1961, a OCEE deu lugar à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) por meio da Convenção de Paris, que passou a permitir a filiação de Estados não europeus. Para mais informações, ver: <https://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm>

uma união aduaneira⁴², que pudesse limitar a política comercial do país (BACHE; JORDAN, 2006; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010; LIDDLE, 2014).

Não podemos impedir que os seis países façam o que querem, mas, se aceitarmos o convite, podemos tentar garantir que suas ações sejam o menos prejudiciais possível aos nossos interesses. E talvez seja possível guiar o pensamento deles para sugestões de formas de cooperação nas quais estaríamos dispostos a participar.⁴³ (UK GOVERNMENT, 1955, n.p., tradução nossa)

Por um lado, o Reino Unido claramente tinha reservas em relação ao que estava sendo negociado em Messina e concebia que essas tratativas deveriam ser tornadas públicas para evitar desentendimentos nos âmbitos tanto doméstico quanto europeu. Por outro lado, compreendia que era necessário participar das reuniões para limitar os efeitos prejudiciais aos interesses britânicos e influenciar outras possíveis formas de cooperação, como a formação de uma área de livre-comércio em torno da CEE, o que foi rejeitado pelos seus membros fundadores (GEORGE, 1998).

No que se refere ao contexto internacional, em 1956, a crise de Suez, quando o então presidente egípcio Gamal Abdel Nasser nacionalizou o canal, expôs a fragilidade do Reino Unido, que deixava de ser uma grande potência no cenário internacional (BACHE; JORDAN, 2006; GOWLAND, 2017). A operação secreta entre França, Reino Unido e Israel para recuperar o controle do canal não foi bem recebida pelo governo estadunidense, que ameaçou cortar o auxílio econômico aos países caso as tropas não fossem retiradas. França e Reino Unido interpretaram de maneira diferente a reação dos Estados Unidos (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010; MACSHANE, 2016). Os franceses concluíram que não poderiam confiar naquele país e buscaram implementar uma política externa independente, incluindo o desenvolvimento de armas nucleares. Os britânicos, por sua vez, em uma postura pragmática, aquiesceram que os Estados Unidos se consolidavam como potência global e que seria necessário forjar laços mais próximos com o país (SCHNAPPER, 2000). Novamente, a ideia de uma “aliança especial” com os estadunidenses parecia ressoar na política britânica, o que reforçou a tensão com a França, particularmente quando Charles de Gaulle ascendeu à presidência (GEORGE, 1998).

Em 1957, Harold Macmillan substituiu o então primeiro-ministro Antony Eden, que se aposentou por motivos de saúde, e manteve a retórica conservadora de que o Reino Unido se

⁴² A união aduaneira consiste em um aprofundamento maior da integração comercial, pois, além de objetivar a redução das barreiras tarifárias como a zona de livre-comércio, estabelece também uma tarifa externa comum (TEC).

⁴³ *We cannot stop the six countries doing what they want, but if we accept their invitation we can seek to ensure that their actions are as little prejudicial to our interests as possible. And it maybe possible to guide their thought towards suggestions for forms of co-operation in which we would be willing to join.*

situava na intersecção dos três círculos de Churchill, conforme evidencia o trecho a seguir do seu discurso como líder do Partido Conservador:

Temos, a meu ver, um escudo triplo. Primeiro, há a comunidade de propósito e influência moral de nossa própria Comunidade de Nações. Segundo, existe a crescente solidariedade da Europa Ocidental. Terceiro, existe nossa aliança com os Estados Unidos (...) Acima de tudo, vamos unir os três grupos de nações dos quais somos o único país a ser membro de todos - a Comunidade de Nações, a Europa e a Aliança Anglo-Americana.⁴⁴ (MACMILLAN, 1957, n.p., tradução nossa)

Esse posicionamento pode explicar, em parte, a relutância britânica em aprofundar o relacionamento com a Europa em detrimento dos demais círculos. Assim como o governo trabalhista de Clement Attlee se recusou a participar da criação da CECA em 1951, os gabinetes conservadores de Anthony Eden e de Harold Macmillan também optaram por não se envolver diretamente na formação da CEE e da Euratom entre 1955 e 1957. Em suma, tanto conservadores como trabalhistas tinham receios em relação ao processo de integração europeu e rejeitaram os convites para participar das primeiras instituições comunitárias. “Como consequência, o Reino Unido foi mantido às margens como um observador poderoso, mas amplamente desinteressado, das primeiras tentativas europeias de união”⁴⁵ (DADDOW, 2018, p.211, tradução nossa).

Por razões perfeitamente compreensíveis, ainda que contestadas, o governo trabalhista britânico de 1950 e o governo conservador de Eden de 1955 recusaram o convite para participar de ambos os empreendimentos. (...) vale a pena notar que um político conservador, Harold Macmillan, que logo figuraria na primeira tentativa britânica de ingressar na CE, sugeriu que o governo Attlee deveria aceitar o princípio da proposta de Schuman e, então, entrar em negociações detalhadas.⁴⁶ (GOWLAND, 2017, p. 56. tradução nossa)

Em 1960, como resposta à formação das comunidades europeias, foi assinada a Convenção de Estocolmo, que estabeleceu a Associação Europeia de Livre-Comércio⁴⁷ (em inglês, *European Free Trade Association* - EFTA). A proposta incluía os países signatários da OCEE que não faziam parte da CEE, isto é, Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça. No entanto, a organização não foi capaz de incrementar o crescimento

⁴⁴ *We have, as I see it, a triple shield. First, there is the community of purpose and moral influence of our own Commonwealth of Nations. Second, there is the growing solidarity of Western Europe. Third, there is our alliance with the United States (...) Above all let us hold together the three groups of nations of which we are the only country to be a member of all - the Commonwealth, Europe, and the Anglo-American Alliance.*

⁴⁵ *“As a result, Britain was kept on the fringes as a powerful but largely disinterested observer of Europe's early attempts at unity.”*

⁴⁶ *For perfectly understandable if contested reasons, the British Labour government of 1950 and the Eden Conservative government of 1955 turned down the invitation to participate in both ventures. (...), it is worth noting that one Conservative politician, Harold Macmillan, who was soon to figure in the first abortive British attempt to join the EC, suggested that the Attlee government should accept the principle of the Schuman proposal and then enter into detailed negotiations.*

⁴⁷ Para mais informações sobre a EFTA, ver: <https://www.efta.int/>

econômico destes no nível similar ao apresentado entre os membros da Europa dos Seis (SCHNAPPER, 2000).

Se o período do pós-guerra até o início dos anos 1960 foi marcado pela rejeição britânica às iniciativas continentais de integração europeia; nos anos subsequentes, a política do Reino Unido para a Europa comunitária foi revisada (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Em 1961, o gabinete do então primeiro-ministro Harold Macmillan, após analisar fatores políticos e econômicos, chegou à conclusão de que seria mais desvantajoso para o país ficar fora das comunidades europeias do que participar do projeto comunitário (GEORGE, 1998). Segundo David Gowland (2017, p.66, tradução nossa), “a eventual decisão de solicitar a acessão à CE foi tomada não com euro-entusiasmo, mas com um reconhecimento relutante, se não desesperado, de que representava uma necessidade desagradável”⁴⁸.

1.2 O pleito britânico e os vetos franceses

A década de 1960 no Reino Unido foi dominada por um debate sobre o declínio político e econômico do Império Britânico, o qual, até então, parecia ter sido ocultado pela recuperação do país no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. O desenvolvimento das recém-criadas comunidades europeias tendia a atrair mais investimentos para a reconstrução da Europa continental, e, comparativamente, o Reino Unido não conseguia equiparar-se, apesar da iniciativa de formação da EFTA, e vinha enfrentando problemas de inflação e no balanço de pagamentos. Paralelamente, o comércio com os países da Comunidade de Nações, em termos tanto de importações quanto de exportações, foi diminuindo e sendo substituído pelo incremento das transações comerciais com os seis membros fundadores da CEE (DIAMOND; NEDERGAARD; ROSAMOND, 2018).

Ainda que a introdução da preferência imperial⁴⁹ em 1932 tivesse contribuído para o aumento das exportações britânicas para a Comunidade de Nações de 41% para 47% entre 1932-36, os fluxos comerciais internacionais do país foram modificando-se na segunda metade do século XX. Após a reconstrução do pós-guerra, a Europa continental tornou-se um mercado muito mais atrativo para os britânicos, e, entre 1957 e 1972, as exportações do Reino Unido para os seis países das comunidades europeias cresceram de 14% para 23%, enquanto

⁴⁸ “*the eventual decision to apply for EC membership was taken not in a fit of euro-enthusiasm, but out of a reluctant, if not desperate, recognition that it represented a disagreeable necessity*”

⁴⁹ Criada na conferência econômica do Império Britânico em 1932 como uma medida para lidar com os efeitos da crise de 1929, a preferência imperial estabelecia um sistema de tarifas reciprocamente reduzidas ou de acordos de livre-comércio entre os domínios e as colônias britânicas.

declinavam para a Comunidade de Nações, atingindo a média de 18% no período (DIAMOND; NEDERGAARD; ROSAMOND, 2018, p.199-202).

Em julho de 1961, o governo britânico decidiu solicitar a acessão à CE. Em seu discurso para o parlamento sobre a candidatura do país, o então primeiro-ministro Harold Macmillan ressaltou que o Reino Unido buscava estabelecer também arranjos junto à CE que fossem satisfatórios para os seus parceiros tradicionais, reiterando novamente a postura britânica de manutenção das alianças para além da Europa comunitária. O tom adotado no discurso era muito mais de precaução do que de entusiasmo com o projeto europeu (GEORGE, 1998).

Portanto, após uma longa e séria consideração, o governo de Sua Majestade chegou à conclusão de que seria correto ao Reino Unido apresentar um pedido formal, nos termos do artigo 237º do Tratado, para negociações com vistas a ingressar na Comunidade, se forem tomadas medidas satisfatórias para atender as necessidades especiais do Reino Unido, da Comunidade de Nações e da Associação Europeia de Livre-Comércio.⁵⁰ (MACMILLAN, 1961, n.p., tradução nossa)

Alguns meses depois, em outubro, iniciaram-se as negociações oficiais. O discurso do líder do Partido Conservador em 1962 resume os anseios do Reino Unido em relação ao projeto europeu, particularmente o temor de ser deixado para trás e a incapacidade de moldar a integração europeia conforme seus interesses nacionais (MACMILLAN, 1962). Em síntese, a vontade britânica de entrar nas comunidades europeias estava vinculada à percepção de que não participar reduziria as possibilidades de o país influenciar o desenvolvimento do projeto europeu de integração, o qual já era uma realidade anos 1960.

Os Seis estão desenvolvendo seus arranjos tanto econômicos como políticos. Esperar indefinidamente seria perder a chance de influenciar os eventos. A Comunidade Europeia não é um organismo estático, mas crescente e dinâmico. Em muitos aspectos, suas políticas e o seu futuro ainda precisam ser elaborados. Se esperarmos muito, será tarde demais. Agora é a oportunidade e devemos aproveitá-la. (...) Nós no Reino Unido não podemos ficar de fora disso tudo. (...) Acredito que, a longo prazo, o isolamento do Reino Unido dos centros de poder da Europa seria prejudicial para todos nós, assim como para a própria Europa. Dentro da Comunidade, a influência britânica seria importante e poderia ser decisiva.⁵¹ (MACMILLAN, 1962, n.p., tradução nossa)

⁵⁰ *Therefore, after long and earnest consideration, Her Majesty's Government have come to the conclusion that it would be right for Britain to make a formal application under Article 237 of the Treaty for negotiations with a view to joining the Community if satisfactory arrangements can be made to meet the special needs of the United Kingdom, of the Commonwealth and of the European Free Trade Association.*

⁵¹ *The Six are developing their arrangements both economic and political. To wait indefinitely would be to forfeit the chance of influencing events. The European Community is not a static but a growing and dynamic body. In many respects its policies and future have still to be worked out. If we wait too long it will be too late. Now is the opportunity and we must seize it. (...) We in Britain cannot stand aside from all this. (...) I believe that in the long run the isolation of Britain from the centres of European power would be damaging for us all, as well as for Europe itself. Inside the Community, British influence would be important and could be decisive.*

É interessante notar que a temática europeia, que raramente aparece nos discursos anuais dos líderes dos partidos no Reino Unido, dominou o texto de Macmillan em 1962, simbolizando uma importante mudança de posicionamento na política externa britânica do pós-guerra. O discurso recuperou também a tradicional retórica de um país insular que sempre lutou tanto pela segurança de seus territórios como contra possíveis dominações de um país sobre os demais na Europa continental que pudessem desestabilizar o equilíbrio regional⁵² (MACMILLAN, 1962). Buscou-se, dessa forma, consolidar a posição preponderante do Reino Unido, bem como seus laços históricos com a Europa.

Ademais, apesar da percepção britânica de que as comunidades europeias acabariam evoluindo de uma integração econômica para uma união política, o discurso de Macmillan reitera que, ao participar do bloco, o Reino Unido teria um papel fundamental na definição desses novos arranjos, por exemplo, buscando salvaguardar a soberania nacional por meio de abordagens mais intergovernamentais. De modo a lidar com o que poderia ser interpretado pela audiência doméstica como uma provável abertura para flexibilizações da soberania parlamentar, o então líder conservador descreveu os Tratados de Roma como essencialmente econômicos e comparou a CEE aos outros instrumentos internacionais dos quais o Reino Unido já era signatário, como o GATT e a OTAN.

É verdade que os governos dos Seis estão ansiosos para avançar de uma união econômica para alguma forma de união política, e queremos desempenhar nosso papel na criação desses novos arranjos (...) Mas se atrasarmos indefinidamente, como o Sr. Gaitskell parece querer que façamos, podemos eventualmente ser confrontados com uma situação diferente e muito menos formativa. Até lá, uma estrutura europeia poderia ter assumido uma forma mais definida e nós não teríamos tido nenhuma participação em moldá-la. Por enquanto, o Tratado de Roma é um tratado econômico com suas próprias regras e seu próprio sistema de voto por unanimidade em algumas coisas e por majorias em outras. Ele tem suas implicações políticas; mas, enquanto estiver envolvida uma cooperação estreita, não há dúvida de que não nos será solicitado ou esperado aceitar qualquer sistema de caráter federal envolvendo a soberania.⁵³ (MACMILLAN, 1962, n.p., tradução nossa)

O líder do Partido Trabalhista entre 1955 e 1963, Hugh Gaitskell, opôs-se fortemente à tentativa do governo conservador de Harold Macmillan de entrar nas comunidades europeias.

⁵² “(...) using all our efforts to prevent the domination of Europe, then co-terminus with the civilised world, by a single power. This was our story in the sixteenth, seventeenth and eighteenth centuries” (MACMILLAN, 1962, n.p.)

⁵³ *It is true that the Governments of the Six are anxious to move forward from an economic to some form of political union, and we want to play our part in devising these new arrangements (...) But if we delay indefinitely, as Mr. Gaitskell seems to want us to do, we might eventually be confronted with a different and a much less formative situation. By then a European structure might have taken more definite shape and we would have had no part in shaping it. Meanwhile, the Treaty of Rome is an economic treaty with its own rules and its own system of voting unanimously on some things, by majorities on others. It has its political implications; but while close co-operation is involved there is no question of our being asked or expected to accept any system of a federal character involving the sovereignty.*

Um dos seus principais temores era a possibilidade de que a ambição integracionista viesse a transformar-se em uma federação europeia. O discurso do líder trabalhista em 1962 consolidou as bases para a interpretação de que uma Europa federal significaria a abdicação da soberania nacional e o fim do Reino Unido como um Estado autônomo. Ademais, Gaitskell resgatou o termo “Estados Unidos da Europa”, utilizado anteriormente por Winston Churchill, como forma de fundamentar a ideia de que a integração europeia tenderia a se encaminhar para uma união federal similar aos Estados Unidos, conforme ilustra o trecho a seguir:

Mas seríamos tolos em negar, não reconhecer e simpatizar com o desejo daqueles que criaram a Comunidade Econômica para ser federação política. É isso que eles querem dizer, é isso que eles são (...) O que significa federação? Isso significa que os poderes são tomados dos governos nacionais e dados aos parlamentos federais. Significa - repito - que, se entrarmos nisso, não somos mais do que um estado (por assim dizer) nos Estados Unidos da Europa, como Texas e Califórnia. (...) Significa, se é essa a ideia, o fim do Reino Unido como um Estado europeu independente. Não peço desculpas por repeti-lo. Isso significa o fim de mil anos de história.⁵⁴ (EUROPEAN PARLIAMENT, 2010, p. 6, tradução nossa)

Com efeito, a ideia de que a integração regional poderia direcionar-se para uma construção de cunho federativo aparece tanto na fala de Macmillan quanto na de Gaitskell. No entanto, o governo britânico entendia que, somente mediante a sua entrada efetiva nas comunidades europeias, poderia evitar que os rumos integracionistas fossem divergentes de seus interesses nacionais. Além disso, à época, o principal argumento favorável à entrada era, essencialmente, econômico. Conforme evidenciado anteriormente, o Reino Unido, além de enfrentar um período de recessão doméstica, também vinha modificando sua balança comercial com o incremento das exportações para os países da CE em detrimento da Comunidade de Nações (DIAMOND; NEDERGAARD; ROSAMOND, 2018).

Dessa forma, apesar das incertezas quanto aos rumos políticos que poderiam desdobrar-se da integração europeia, o cálculo utilitarista era de que os benefícios, particularmente econômicos, se sobrepunham às desvantagens. Para Macmillan (1962, n.p., tradução nossa), “enquanto o desenvolvimento político da Europa está no futuro, as consequências econômicas já podem ser claramente vistas (...) Se entrarmos, teremos oportunidades econômicas mais amplas”⁵⁵.

⁵⁴ *But we would be foolish to deny, not to recognise and indeed sympathise with the desire of those who created the Economic Community for political federation. That is what they mean, that is what they are (...) What does federation mean? It means that powers are taken from national governments and to federal parliaments. It means - I repeat it - that, if we go into this, we are no more than a state (as it were) in the United States of Europe, such as Texas and California.(...) it does mean, if this is the idea, the end of Britain as an independent European state. I make no apology for repeating it. It means the end of a thousand years of history.*

⁵⁵ *“while the political development of Europe lies in the future, the economic consequences can already plainly be seen (...) If we go in, we shall have wider economic opportunities”*

O Reino Unido almejava, ainda, que sua entrada nas comunidades europeias pudesse contribuir para o fortalecimento de uma visão mais aberta e liberal do bloco ao comércio mundial. De acordo com o então primeiro-ministro, “(...) a nossa entrada na Comunidade fortaleceria decisivamente as forças mais voltadas para o exterior que já estão em ação na Europa. A Comunidade, em cooperação com os Estados Unidos, poderá então levar adiante os processos de liberalização do comércio mundial”⁵⁶ (MACMILLAN, 1962, n.p., tradução nossa).

A primeira tentativa britânica de tornar-se membro das comunidades europeias foi frustrada em 14 de janeiro de 1963, com o veto unilateral francês de Charles de Gaulle (BUTLER; KITZINGER, 1996; DAVIS, 1997). O então presidente da França desconfiava do relacionamento próximo entre o Reino Unido e os Estados Unidos e entendia a acessão britânica como um cavalo de Troia que poderia minar o projeto europeu por dentro (GEORGE, 1998; SCHNAPPER, 2000; BACHE; JORDAN, 2006; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010; DAVIS, 2017). Ao vetar a entrada do Reino Unido, o presidente De Gaulle, ironicamente, reciclou os mesmos argumentos britânicos apresentados quando o país se recusou a fazer parte das comunidades desde sua origem, reforçando seu excepcionalismo insular (GEORGE, 1998; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010).

A Inglaterra⁵⁷, na verdade, é insular, é marítima, ela está ligada através de suas trocas, seus mercados, suas linhas de suprimento aos países mais diversos e, muitas vezes, mais distantes; ela exerce atividades essencialmente industriais e comerciais, e apenas pequenas atividades agrícolas. Ela tem, em todas as suas ações, hábitos e tradições muito marcantes e originais. Em suma, a natureza, a estrutura, a própria situação (conjuntura) em que estão os ingleses diferem profundamente das dos continentais.⁵⁸ (DE GAULLE, 1963, p. 2, tradução nossa)

Como uma justificativa adicional para a objeção francesa, destaca-se ainda o receio do país quanto à possibilidade de compartilhar o poder de liderança das comunidades europeias com o Reino Unido e o temor de que as demandas britânicas pudessem frustrar os interesses franceses no bloco. Vale ressaltar que a Política Agrícola Comum (PAC), um sistema de subsídios à agricultura e áreas afins, do qual a França é um dos maiores beneficiários, tinha sido implementada no ano anterior. O Reino Unido não nutria simpatia por esse tipo de

⁵⁶ “our entry into the Community would decisively strengthen the outward-looking forces already at work in Europe. The Community, in co-operation with the United States, would then be able to carry further the processes of freeing world trade”

⁵⁷ O texto utiliza o termo “Inglaterra”, mas refere-se ao Reino Unido. Optou-se por manter a tradução como o original.

⁵⁸ *England in effect is insular, she is maritime, she is linked through her exchanges, her markets, her supply lines to the most diverse and often the most distant countries; she pursues essentially industrial and commercial activities, and only slight agricultural ones. She has in all her doings very marked and very original habits and traditions. In short, the nature, the structure, the very situation (conjuncture) that are Englands differ profoundly from those of the continentals.*

subvenção à produção agrícola, que poderia reduzir a competitividade da Comunidade de Nações no mercado europeu.

Em meados dos anos 1960, a situação econômica britânica deteriorava-se e após treze anos de governos do Partido Conservador, a oposição trabalhista foi vitoriosa nas eleições gerais de 1964⁵⁹. A prioridade do governo de Harold Wilson era manter seu partido unido e lidar com os efeitos da recessão que o país vinha enfrentando. Para tanto, com o intuito de fortalecer a produção doméstica, impôs uma sobretaxa de 15% a todas as importações britânicas, o que se aplicava tanto aos parceiros da EFTA quanto ao restante do mundo (GOWLAND, 2017).

O novo governo trabalhista buscava também restabelecer os laços comerciais com a Comunidade de Nações e modernizar a economia britânica. De acordo com Stephen George (1998), o apego aos ideais da Comunidade de Nações, bem como à relação especial com os Estados Unidos era tão forte no Partido Trabalhista quanto entre os conservadores. A princípio, a agenda governista não incluía o processo de acesso às comunidades europeias. Apesar de alguns trabalhistas apoiarem o projeto de integração regional, a grande maioria do partido ainda era contrária à entrada no bloco (GEORGE, 1998). Somente em 1966, convencido por membros de seu gabinete, Wilson anunciou, a intenção de retomar a candidatura britânica ao processo de integração europeu. O manifesto do Partido Trabalhista, que o reconduziu ao poder após novas eleições naquele ano, declarava: “Os trabalhistas acreditam que o Reino Unido, em consulta com seus parceiros da EFTA, deve estar pronto para entrar na Comunidade Econômica Europeia, desde que os interesses essenciais britânicos e da Comunidade de Nações sejam salvaguardados”⁶⁰ (LABOUR PARTY, 1966, n.p., tradução nossa).

De acordo com Edward Heath (1966), então líder do Partido Conservador na oposição e político pró-integracionista que participou ativamente das negociações na primeira tentativa de acesso, o Reino Unido tinha perdido o *timing* da integração. Os maiores privilégios tinham sido concedidos aos membros fundadores, e algumas políticas comunitárias já estavam consolidadas e precisariam ser aceitas pelo Reino Unido (BAKER; SCHNAPPER, 2015).

A Comunidade está caminhando rapidamente para seu estado final. Estará nesse estado final quando qualquer governo britânico for capaz de negociar com ela. (...) O tempo já passou, para meu pesar, quando qualquer membro poderia esperar influenciar a Comunidade de fora em suas crenças básicas e em sua organização

⁵⁹ Ver Anexo 2: Eleições gerais no Reino Unido após 1945.

⁶⁰ “Labour believes that Britain, in consultation with her E.F.T.A. partners, should be ready to enter the European Economic Community, provided essential British and Commonwealth interests are safeguarded”

básica. Portanto, o governo britânico deve reconhecer que há algumas coisas em que pode haver negociações e outras que precisam ser aceitas; e isso inclui o Tratado de Roma, a tarifa comum, a política agrícola e as instituições.⁶¹ (HEATH, 1966, n.p., tradução nossa)

Em 10 de maio de 1967, Harold Wilson solicitou novamente a acessão do Reino Unido às comunidades europeias. O argumento utilitarista do primeiro pleito mantinha-se e, para além dos benefícios econômicos que poderiam advir da entrada no bloco regional, destacava-se também a necessidade política de os britânicos participarem do projeto europeu de modo a forjar os rumos da integração. Em discurso no Conselho da Europa, ao se referir a candidatura do país à CEE, Wilson declarou:

Nós queremos dizer negócios. E vou dizer por que queremos dizer negócios... Queremos dizer negócios no sentido político porque, ao longo do próximo ano, nos próximos dez anos, nos próximos vinte anos, a unidade da Europa será forjada, e a geografia, a história, o interesse e o sentimento parecidos exigem que desempenhemos nosso papel em forjá-la e trabalhá-la.⁶² (WILSON, 1967, n.p., tradução nossa)

Não obstante, em 27 de novembro de 1967, mais uma vez, o pedido britânico foi vetado unilateralmente pelo presidente francês Charles de Gaulle; neste caso, antes mesmo da abertura oficial das negociações (PARR, 2006; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010; GOWLAND, 2017). Sendo assim, tanto o governo conservador, em 1963, quanto o trabalhista, em 1967, tiveram suas demandas de acessão às comunidades europeias rejeitadas pela França⁶³ (EVANS; MENON, 2017). Segundo Butler e Kitzinger (1996, p.6, tradução nossa), “(...) enquanto os anos cinquenta tinham visto a Europa cortejando o Reino Unido e sendo rejeitada, os anos sessenta viram o Reino Unido cortejando a Europa e sendo repelidos por sua vez”⁶⁴. Esse ressentimento permeou a história posterior do relacionamento do Reino Unido com a Europa comunitária⁶⁵. O discurso de Edward Heath como líder da oposição em

⁶¹ *The Community is moving apace to its final state. It will be in that final state by the time that any British Government will be able to negotiate with it. (...) The time has long passed, to my regret, when any member could expect to influence the Community from its outside in its basic beliefs and its basic organisation. So the British Government must recognise that there are some things on which there can be negotiations and others which have got to be accepted; and that includes the Treaty of Rome, the Common Tariff, the agricultural policy, and the institutions.*

⁶² *We mean business. And I am going to say why we mean business... We mean business in a political sense because, over the next year, the next ten years, the next twenty years, the unity of Europe is going to be forged, and geography and history and interest and sentiment alike demand that we play our part in forging it, and in working it.*

⁶³ Para mais informações sobre os vetos franceses à entrada do Reino Unido nas comunidades europeias, ver: DAVIS, Richard. Reactions to General de Gaulle's Veto of the. **Journal of Contemporary History**, v. 32, n. 4, p. 453–464, 1997 e PARR, Helen. Saving the community: The French response to Britain's second EEC application in 1967. **Cold War History**, v. 6, n. 4, p. 425–454, 2006.

⁶⁴ “(...) while the fifties had seen Europe courting Britain, and being rebuffed, the sixties saw Britain courting Europe, and being rebuffed in her turn”

⁶⁵ O endurecimento do posicionamento do presidente francês Emmanuel Macron em 2019 nas negociações para a saída do Reino Unido da União Europeia, por exemplo, foi classificado pela mídia internacional como um “momento de Gaulle”.

1968, em alguma medida, ilustra a reação ao segundo veto francês e resume a frustração britânica à época.

Não precisamos mais provar que somos europeus. (...) **Somos candidatos, mas não somos, e nunca fomos, um suplicante.** Nossas credenciais europeias não podem ser contestadas por ninguém. Por isso, dizemos aos seis governos da Comunidade Europeia: ‘Nós estamos prontos quando vocês estiverem prontos’.⁶⁶ (HEATH, 1968, n.p., tradução nossa, grifo nosso)

Em síntese, a década de 1960 no Reino Unido foi marcada por um período de tímido crescimento econômico, particularmente se comparado ao continente europeu, desvalorização da libra esterlina, decadência do poder imperial, enfraquecimento dos laços comerciais com a Comunidade de Nações e tentativas fracassadas de acesso às comunidades europeias (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Além disso, durante esses anos, o país enfrentou um grande decréscimo de produtividade. Comparativamente, em 1961, a produtividade da economia britânica era 10% superior à da Europa dos Seis – isto é, à do conjunto dos membros fundadores das comunidades europeias-; mas, em 1974, já era 40% inferior (BUTLER; KITZINGER, 1996). A redução do desempenho econômico do país significou, por conseguinte, um redirecionamento da política externa britânica, uma vez que não existia mais uma abundância de recursos disponíveis para financiar, por exemplo, uma forte atuação militar externa do país⁶⁷ (SCHNAPPER, 2000). Simbolicamente, esse declínio geopolítico e econômico significava o rebaixamento do país à categoria de potência média e não mais mundial.

Apesar do peso da justificativa econômica para a entrada nas comunidades europeias, David Gowland (2017) enfatiza que alguns analistas apontavam que as vantagens e as desvantagens econômicas⁶⁸ em relação à participação no processo de integração regional eram praticamente equilibradas e que, em última análise, ao final da década de 1960, o argumento político ganhava cada vez mais força. Dado o contexto internacional de emergência das duas superpotências na Guerra Fria – Estados Unidos e União Soviética –, somente com a entrada nas comunidades europeias é que o Reino Unido ainda seria capaz de exercer algum poder e influência no mundo pós-Segunda Guerra Mundial.

⁶⁶ *We no longer need to prove that we are Europeans. (...) We are an applicant, but we are not, and we never have been, a supplicant. Our European credentials cannot be challenged by anyone. So we say to the six Governments of the European Community, ‘We are ready when you are ready.’*

⁶⁷ Em seu governo, Harold Wilson anunciou o fechamento de bases militares britânicas na Ásia e na África (SCHNAPPER, 2000).

⁶⁸ *“Britain’s imperial economic system remained in place in one form or another until the UK joined the ECC in 1973. At this point, the UK had to end the imperial preference system in order to accept the Community’s common external tariff.”* (DIAMOND; NEDERGAARD; ROSAMOND, 2018, p. 198)

Na prática, as dimensões política e econômica estão conectadas e não podem ser compreendidas de modo dissociado. Conforme aponta o livro de David Sanders (1989), *Losing an Empire, Finding a Role: British Foreign Policy since 1945*, o Reino Unido estava perdendo seu status de potência imperial global e era o momento de a política externa britânica buscar uma nova atribuição no sistema internacional. A solução para evitar um possível isolamento era aproximar-se da construção da integração europeia, ao mesmo tempo em que buscava assegurar sua parceria especial com os Estados Unidos.

Essa percepção reflete a mudança na disposição britânica em tornar-se parte das comunidades europeias. Se, durante os anos 1950, tanto trabalhistas como conservadores recusaram-se a participar do início do projeto de integração regional; na década de 1960, os líderes de ambos os partidos, apesar das divisões internas, pleitearam a entrada no bloco europeu. Sucintamente, para o Reino Unido, a integração europeia tratava-se de uma temática suprapartidária que se relacionava tanto ao reposicionamento político do país no cenário global quanto à expectativa de crescimento econômico.

Pode-se dizer que três expressões comuns capturam a mudança de humor entre a maioria dos líderes políticos de ambos os principais partidos políticos que vieram a adotar a ideia de pertencer à CE durante o período de 1956 a 1972. Estas foram, por ordem de tempo: a apavorada ‘Fomos apanhados’, a galvanizante ‘Devemos fazer alguma coisa’ e a fatalista ‘Não há alternativa’.⁶⁹ (GOWLAND, 2017, p. 79, tradução nossa)

1.3 A entrada do Reino Unido nas comunidades europeias

A renúncia de Charles de Gaulle e a eleição de Georges Pompidou na França, em 1969, assim como os preparativos iniciados ainda no governo trabalhista de Harold Wilson e a chegada ao poder do conservador Edward Heath, em 19 de junho de 1970, abriram o caminho para a retomada das negociações sobre a acessão do Reino Unido às comunidades europeias. De um lado, no final de 1969, os seis membros fundadores concordaram em dar sequência ao processo de alargamento e de fortalecimento do bloco atendendo as demandas de acessão por parte do Reino Unido, da Irlanda, da Dinamarca e da Noruega. Do outro lado, em fevereiro de 1970, o governo britânico publicou um Livro Branco avaliando os custos e os benefícios da entrada nas comunidades europeias, que foi debatido em diversas sessões parlamentares (BUTLER; KITZINGER, 1996).

⁶⁹ *Three common expressions may be said to capture the change of mood among most political leaders of both major political parties who came to espouse the idea of EC membership during the period 1956– 1972. These were, in order of timing: the panic-ridden ‘We’ve been caught out’, the galvanizing ‘We must do something’, the fatalist ‘There is no alternative’.*

Na ocasião, o então primeiro-ministro trabalhista pronunciou-se diante do parlamento britânico enfatizando o quanto a entrada do país no bloco regional aportaria vantagens tanto para o Reino Unido como para os países fundadores; todavia, evidenciava-se a ressalva de que, caso as desvantagens superassem os benefícios na negociação final, o governo não daria sequência à acessão (UK PARLIAMENT, 1970). Esse posicionamento reflete a narrativa trabalhista de defesa dos interesses britânicos e foi retomado posteriormente, em 1974, quando, ao retornar ao governo, Wilson, discordando dos termos aceitos pelo Partido Conservador, propôs a renegociação do acordo com as comunidades europeias e a realização de um referendo confirmatório sobre a participação no bloco. Ademais, a apresentação do Reino Unido como um candidato soberano e autossuficiente foi reiterada, assim como sua imprescindibilidade para o sucesso do projeto de integração europeu, uma vez que sua participação no bloco ampliaria, segundo o governo britânico, a influência da Europa nos assuntos mundiais (UK PARLIAMENT, 1970).

Apenas em 30 de junho de 1970, aproximadamente duas semanas após as eleições gerais no Reino Unido que deram vitória ao Partido Conservador, iniciaram-se as negociações entre o país e a Comunidades Europeia. Segundo Gowland (2017), o rápido avanço nas negociações deveu-se, principalmente, a duas mudanças na abordagem do governo britânico agora sob a liderança de Edward Heath. O novo primeiro-ministro, que já demonstrava tendências pró-europeias, decidiu, primeiramente, concentrar-se em garantir a entrada do país no bloco regional e adiar qualquer tentativa de reformar suas instituições ou práticas correntes até ser um membro efetivo (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Em segundo lugar, Heath prezou pelo uso cauteloso da diplomacia, evitando anseios de mobilizar os membros fundadores contra a França e em favor do Reino Unido e buscando uma maior aproximação com o novo presidente francês George Pompidou, com quem se reuniu pessoalmente em maio de 1971 (BUTLER; KITZINGER, 1996).

Para além das negociações com os parceiros continentais, o primeiro-ministro Edward Heath enfrentou também os entraves domésticos, uma vez que não contava com o apoio da totalidade dos parlamentares conservadores. Conforme evidenciado anteriormente neste capítulo, a temática da integração europeia superava as tradicionais divisões partidárias. Por fim, em 28 de outubro de 1971, a entrada do Reino Unido nas comunidades europeias foi aprovada por 356 a 244 votos no parlamento britânico após seis dias de debate. Enquanto 33 conservadores votaram contra o governo e dois se abstiveram (SCHNAPPER, 2000, p.97), 69 trabalhistas apoiaram a adesão ao bloco regional (THE NEW YORK TIMES, 1971; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). O líder da oposição, Harold Wilson, embora

tivesse apoiado a candidatura do país ao bloco regional, questionou os termos finais negociados pelo governo conservador ampliando ainda mais as divisões já existentes. De fato, os dados da votação comprovam que o apoio ou não ao projeto da Europa comunitária era uma questão suprapartidária, particularmente entre duas maiores forças políticas do país.

Ainda assim, o discurso de Edward Heath na convenção do partido de 1971 descreveu o caminho para acessão às comunidades europeias ressaltando as contribuições dos primeiros-ministros conservadores nesse processo. O texto procurava demonstrar uma relativa continuidade entre os diferentes governos do Partido Conservador, bem como exaltar o feito de seu mandato.

Não é por sorte que esta oportunidade surgiu. Ela foi criada através da previdência e da liderança daqueles que me precederam como líderes deste partido e deste país. Foi Churchill que, 25 anos atrás, proclamou em Zurique a necessidade de uma Europa crescendo junta em unidade. Foi o Sr. Macmillan que entregou nosso primeiro pedido de adesão à Comunidade. E é seu [este] Governo, eleito em junho do ano passado, que finalmente conduziu essas negociações para um sucesso decisivo.⁷⁰ (HEATH, 1971, n.p., tradução nossa)

Finalmente, em 22 de janeiro de 1972, o Reino Unido assinou o tratado de acessão à CEE em Bruxelas. Na ocasião, Heath (1972) ressaltou o novo papel que as comunidades europeias deveriam exercer no cenário internacional e o quanto o Reino Unido poderia contribuir na construção dessa “nova Europa”. Para o então primeiro-ministro, o bloco regional serviria como uma plataforma para a projeção da influência britânica não apenas no continente europeu, mas ao redor do mundo. Dando sequência ao processo de acessão, o parlamento britânico aprovou, em 13 julho de 1972, por 301 a 204, o *European Communities Act* (BUTLER; KITZINGER, 1996), o qual conferia autoridade legal para que a legislação comunitária tivesse efeito como lei nacional no Reino Unido. Em outras palavras, as obrigações assumidas por meio dos tratados das comunidades europeias teriam aplicação direta no sistema legal britânico, sem a necessidade de que o parlamento aprovasse nova legislação (UK GOVERNMENT, 1972).

A interpretação eurocética de que esse dispositivo legal representava a perda da soberania parlamentar, dada a transferência de poderes para uma instituição comunitária, remete muito mais a aspectos políticos do que jurídicos. Apesar do compartilhamento de competências legislativas com o bloco europeu, o parlamento britânico continuava soberano,

⁷⁰ *It is not by luck that this opportunity has come about. It has been created through the foresight and the statesmanship of those who have preceded me as Leaders of this Party and of this country. It was Mr. Churchill who, 25 years ago, proclaimed in Zurich the need for a Europe growing together in unity. It was Mr. Macmillan who put in hand our first application to join the Community. And it is your Government, elected in June last year, which has finally carried these negotiations through to decisive success.*

uma vez que detinha a prerrogativa de revisar a própria lei de 1972 (SCHNAPPER, 2000). Com a saída do Reino Unido da União Europeia, o país, por meio do *European Union (Withdrawal) Act 2018*⁷¹, revogou o *European Communities Act 1972*⁷² e incorporou a legislação comunitária vigente ao sistema legal britânico de modo a evitar vácuos jurídicos (UK GOVERNMENT, 2018).

Finalmente, em 1º de janeiro de 1973, o Reino Unido tornou-se membro efetivo das comunidades europeias juntamente com a Irlanda e a Dinamarca, as quais aprovaram a entrada no bloco mediante referendos realizados, respectivamente, em 10 de maio e em 2 de outubro de 1972. A Noruega, que também havia iniciado as negociações com os demais países, votou em um referendo em 25 de setembro de 1972 pela não acessão às comunidades europeias⁷³(LERUTH; GÄNZLE; TRONDAL, 2019b). É importante ressaltar que o fato de os demais países candidatos à época terem realizado um referendo sobre a entrada no bloco regional contribuiu para que, posteriormente, o governo de Harold Wilson recorresse também a essa ferramenta como modo de buscar a legitimação popular sobre a permanência nas comunidades europeias em 1975.

De fato, o recurso do referendo foi muito utilizado nesse primeiro alargamento das comunidades europeias. Para além da Irlanda, da Dinamarca e da Noruega, que, por procedimentos constitucionais, deveriam votar seus tratados de acessão, o governo francês de Georges Pompidou decidiu submeter o acordo comunitário à uma consulta popular ao invés de ratificá-lo diretamente na Assembleia Nacional. Sendo assim, a população francesa foi convidada a responder o seguinte questionamento: “Você aprova, com base nas novas perspectivas que estão se abrindo na Europa, o projeto de lei apresentado ao povo francês pelo Presidente da República, autorizando a ratificação do tratado relativo à acessão do Reino Unido, da Dinamarca, da Irlanda e da Noruega às Comunidades Europeias?”⁷⁴. A entrada dos países no bloco regional foi aprovada pelos franceses com aproximadamente 68,32% dos votos, em uma consulta que contou com o comparecimento de mais de 60% dos eleitores (INSTITUT GEORGES POMPIDOU, 1972, n.p., tradução nossa).

⁷¹ Para ler o documento na íntegra, acesse: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/resources>

⁷² Em janeiro de 2020, foi aprovado o *European Union (Withdrawal) Act 2020*, que mantém os efeitos do *European Communities Act 1972* durante o período de transição acordado entre o país e a União Europeia. Para ler o documento na íntegra, acesse: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/1/contents>

⁷³ Em 1994, a Noruega votou novamente em um referendo pela não acessão à União Europeia.

⁷⁴ “*Approuvez-vous, dans les perspectives nouvelles qui s'ouvrent à l'Europe, le projet de loi soumis au peuple français par le président de la République, et autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la Grande-Bretagne, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège aux Communautés européennes ?*”

Retomando a percepção do governo britânico à época, para o primeiro-ministro Edward Heath, a entrada nas comunidades europeias traria prosperidade para o país assim como reforçaria a parceria entre a Europa e os Estados Unidos, tendo o Reino Unido como um elo fundamental e reiterando sua posição privilegiada no Atlântico. Em 1973, em seu discurso anual como líder do partido, Heath ressaltou a história compartilhada entre os países europeus e a memória da guerra, lembrando o princípio essencial de que a integração europeia contribuiria para manutenção da paz e da estabilidade na região (HEATH, 1973). Ademais, o então primeiro-ministro defendeu que o Reino Unido, agora como membro efetivo, poderia participar ativamente das decisões e realizar mudanças nas áreas em que não estava satisfeito, anseios os quais havia adiado durante as negociações para o ingresso na CEE.

É claro que não estamos satisfeitos com a Comunidade Europeia como ela está hoje. Não conheço ninguém na Comunidade que acredite que ela tenha atingido a sua forma final ou mesmo a sua forma perfeita. Toda a natureza da Comunidade é que ela deve mudar e se desenvolver constantemente, de acordo com as necessidades de seus povos. Não é uma comunidade dos governos para os burocratas - é a comunidade dos povos e para os povos da Europa. Deveria haver mudanças na Política Agrícola Comum? Certamente (...) Deveria haver mudanças na maneira como a Comunidade gasta seu dinheiro e em seu controle sobre ele? Certamente (...) Deveria haver mudanças no trabalho democrático da Comunidade? Certamente.⁷⁵ (HEATH, 1973, n.p., tradução nossa)

Dessa forma, apesar dos esforços do governo de Heath para acessão ao bloco regional, observa-se que, desde a entrada nas comunidades europeias, existia uma latente resistência do Reino Unido em relação aos rumos do projeto europeu forjado pela Europa dos Seis, bem como a intenção de reformá-lo, modificando-o de acordo com os interesses britânicos (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). No que tange à Política Agrícola Comum, por exemplo, dois fatores principais incomodavam o Reino Unido e estão relacionados ao protecionismo adotado pelos países continentais. Primeiramente, a política comunitária definia o nível do preço dos produtos agrícolas acima do livre mercado, o que encarecia seu consumo no país. Em segundo lugar, os britânicos, por serem importadores líquidos de produtos agrícolas, não se beneficiavam tanto dos subsídios da PAC, que absorviam uma fatia importante do orçamento comunitário para o qual estavam contribuindo (GEORGE, 1998). Em suma, o Reino Unido entendia a PAC como contrária aos princípios do livre-comércio e danosa aos contribuintes e aos consumidores, que tinham que pagar aos produtores preços

⁷⁵ *Of course we are not satisfied with the European Community as it stands today. I do not know anyone in the Community who believes that it has reached its final form, or indeed its perfect form. The whole nature of the Community is that it should constantly change and develop according to the changing needs of its peoples. It is not a Community of the Governments for the bureaucrats - it is the Community of the peoples and for the peoples of Europe. Should there be changes in the Common agricultural policy? Certainly (...) Should there be changes in the way the Community spends its money and in its control over it? Most certainly (...) Should there be changes in the democratic working of the Community? Most certainly.*

acima do mercado mundial. Tanto políticos conservadores como trabalhistas, a exemplo dos governos Wilson e Heath, demandaram reformas da PAC para redução ou supressão dos subsídios e para o equilíbrio dos preços com o mercado global (SCHNAPPER, 2000). Esse posicionamento reitera uma das constantes da política externa britânica do pós-guerra que é o compromisso com a promoção do livre-comércio.

Quanto ao orçamento, a insatisfação britânica advinha do cálculo utilizado para determinar sua contribuição ao bloco europeu. O governo do Reino Unido argumentava que, comparativamente aos demais Estados-Membros, o aporte britânico excedia os benefícios econômicos restituídos ao país (SCHNAPPER, 2000). Como será ilustrado no segundo capítulo em maior detalhe na seção sobre o mandato de Margaret Thatcher, de fato, o Reino Unido era um grande contribuidor líquido para o orçamento comunitário (GOWLAND, 2017; HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2019b). Por fim, no que se refere à legitimidade democrática das instituições comunitárias, a oposição britânica reside na crítica ao fato de que as decisões tomadas em Bruxelas derivavam de uma burocracia europeia, em grande parte não eleita, que poderia limitar a soberania parlamentar do país.

Esses elementos permearão todo o relacionamento do país com o bloco europeu, sendo resgatados de tempos em tempos pelos posteriores governos, tanto conservadores quanto trabalhistas, no Reino Unido. Ademais, o país, em diversos momentos-chave da integração, procurou atuar como um contrapeso ao eixo franco-alemão, principalmente à época dos governos Mitterrand-Kohl (1982-1995), propondo uma integração europeia de viés mais intergovernamental que supranacional, conforme será apresentado no segundo capítulo da tese.

1.4 O referendo de 1975

Como já mencionado, a oposição trabalhista de Harold Wilson criticou os termos negociados por Edward Heath para acesso às comunidades europeias, especialmente no que se refere a quantia do orçamento que seria destinada à política agrícola do bloco regional. Para Pauline Schnapper (2000), muito mais do que uma discordância acentuada quanto ao acordo para entrada do país na CEE, tratava-se de uma disputa política com o intuito de se contrapor ao governo de Heath. Nesse sentido, no manifesto do partido, os trabalhistas prometeram uma renegociação e um referendo caso ganhassem as eleições em 1974.

O Partido Trabalhista se opõe à adesão britânica às Comunidades Europeias nos termos negociados pelo governo conservador. Nós dissemos que estamos prontos

para renegociar. (...) Se as renegociações forem bem-sucedidas, é política do Partido Trabalhista que, tendo em vista a importância única da decisão, o povo tenha o direito de decidir a questão por meio de uma eleição geral ou de um referendo consultivo. Se esses dois testes forem aprovados, uma renegociação bem-sucedida e a aprovação expressa da maioria do povo britânico, então nós estaremos prontos para desempenhar nosso papel completo no desenvolvimento de uma Europa nova e mais ampla. Se as renegociações não derem certo, nós não consideraremos as obrigações do Tratado vinculativas para nós. Em seguida, nós apresentaremos ao povo britânico as razões pelas quais consideramos os novos termos inaceitáveis e os consultaremos sobre a conveniência de negociar nossa saída das Comunidades.⁷⁶ (LABOUR PARTY, 1974, n.p., tradução nossa)

Nas eleições de fevereiro de 1974, ainda que os trabalhistas tenham conquistado quatro assentos a mais que os conservadores, o partido não foi capaz de formar um governo de coalizão para atingir a maioria parlamentar. Em outubro do mesmo ano, em uma nova eleição geral, o Partido Trabalhista conquistou a maioria absoluta, de apenas três assentos, do parlamento britânico, conforme ilustra a tabela a seguir.

Tabela 1: Votos e assentos nas eleições gerais de 1974

	Fevereiro 1974		Outubro 1974	
	Votos - milhões	Assentos	Votos - milhões	Assentos
Conservadores	11.9 (37.8%)	297	10.5 (35.8%)	277
Trabalhistas	11.6 (37.1%)	301	11.5 (39.2%)	319
Liberais	6.1 (19.3%)	14	5.3 (18.3%)	13
Nacionalistas galeses e escoceses	0.8 (2.6%)	9	1.0 (3.5%)	14
Outros (principalmente Irlanda do Norte)	1.0 (3.2%)	14	0.9 (3.2%)	12
TOTAL	31.3 (100%)	635	29.2 (100%)	635
Eitorado (Taxa de comparecimento)	39.8 (78.7%)		40.0 (72.8%)	
Maioria absoluta dos Trabalhistas		-35		+3

Fonte: BUTLER; KITZINGER, 1996, p. 25, tradução nossa

Seguindo a orientação do manifesto do partido, em 1º abril de 1974, o então ministro de relações exteriores James Callaghan apresentou a lista de demandas britânicas para a renegociação com as comunidades europeias, em um encontro em Luxemburgo. A maioria dos temas elencados à época continuou sendo um ponto de atrito no relacionamento entre o

⁷⁶ *The Labour Party opposes British membership of the European Communities on the terms negotiated by the Conservative Government. We have said that we are ready to re-negotiate. (...) If re-negotiations are successful, it is the policy of the Labour Party that, in view of the unique importance of the decision, the people should have the right to decide the issue through a General Election or a Consultative Referendum. If these two tests are passed, a successful renegotiation and the expressed approval of the majority of the British people, then we shall be ready to play our full part in developing a new and wider Europe. If re-negotiations do not succeed, we shall not regard the Treaty obligations as binding upon us. We shall then put to the British people the reasons why we find the new terms unacceptable, and consult them on the advisability of negotiating our withdrawal from the Communities.*

Reino Unido e a Europa comunitária nas décadas posteriores. Entre as principais exigências, destacam-se: a necessidade de mudanças na Política Agrícola Comum; a aplicação de métodos mais justos para o financiamento do orçamento comunitário; a retenção dos poderes parlamentares na definição de políticas fiscais e industriais; a garantia dos interesses econômicos dos países em desenvolvimento e da Comunidade de Nações; e o receio no tocante à implementação da união econômica e monetária e aos rumos do projeto de integração previsto para os anos 1980 (CALLAGHAN, 1974).

A proposta de reforma da PAC atendia também ao objetivo de tentar equilibrar os preços dos produtos agrícolas com o mercado mundial e reduzir o protecionismo do bloco de modo a facilitar a entrada de produtos advindos da Comunidade de Nações (SCHNAPPER, 2000; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). No que tange ao orçamento comunitário, o Reino Unido questionava o fato de que o montante enviado pelo governo britânico era excessivamente superior ao dos demais parceiros. O mecanismo negociado em 1971 previa que o país aumentaria progressivamente sua contribuição chegando a atingir 24% do orçamento total do bloco até 1980, sendo que o Reino Unido correspondia a apenas 14% do produto nacional bruto da Comunidade Europeia (SCHNAPPER, 2000, p. 102). Esse cálculo foi realizado com base na configuração comercial do país que importava mais produtos, pois parte das tarifas arrecadadas com esse comércio – *Value Added Tax* (VAT) – constituíam uma fonte de renda do bloco.

Para além desses temas que dizem respeito aos termos do acordo entre o Reino Unido e as comunidades europeias, Callaghan enfatizou ainda a apreensão britânica quanto ao posicionamento do bloco em relação aos Estados Unidos e a outros países, reforçando a ambição do governo em manter sua política externa de caráter global. Segundo Callaghan (1974, n.p. tradução nossa): “A imagem da Comunidade no Reino Unido não é boa. Meu país deseja continuar sendo membro de uma Aliança Atlântica eficaz; e, portanto, existe uma preocupação com o grau de desacordo entre a Comunidade e os Estados Unidos”⁷⁷.

De modo geral, a reação dos sócios às demandas britânicas não foi positiva, e os ministros dos demais Estados-Membros alegaram que o bloco regional era um fórum de Estados e não de partidos. A resposta francesa, representada pelo seu ministro de relações exteriores Michel Jobert, foi a mais contundente, reiterando que não seria possível renegociar os termos dos acordos toda vez que mudasse o governo em um dos países-membros

⁷⁷ “*The image of the Community in the United Kingdom is not good. My country wishes to remain a member of an effective Atlantic Alliance; and there is therefore concern about the degree of disagreement between the Community and the United States*”

(BUTLER; KITZINGER, 1996). Não obstante, foram justamente as alternâncias de governo, em meados de 1974, tanto na França, com o falecimento de Georges Pompidou em 2 de abril e a eleição de Valéry Giscard d'Estaing em maio, quanto na Alemanha, com a passagem do poder de Willy Brandt para Helmut Schmidt nesse mesmo mês, que favoreceram uma maior flexibilidade na renegociação britânica.

A política francesa tornou-se muito menos intransigente, principalmente em relação aos Estados Unidos, mas talvez também em relação ao Reino Unido. Além disso, no início de maio, Willy Brandt renunciou à Chancelaria da República Federal, a ser substituído por Helmut Schmidt em 16 de maio. Onde Willy Brandt acreditava fervorosamente nas dimensões políticas da Comunidade Europeia, Helmut Schmidt era, como Jim Callaghan, essencialmente um atlantista com uma atitude muito mais fria e pragmática em relação à CEE.⁷⁸ (BUTLER; KITZINGER, 1996, p.31, tradução nossa)

O governo britânico, por sua vez, também passou a adotar um tom mais conciliatório e construtivo nas solicitações de renegociação que foram apresentadas por Callaghan em junho do mesmo ano, após as mudanças políticas no eixo franco-alemão (SCHNAPPER, 2000). Basicamente, foi requisitada a revisão de quatro tópicos centrais: 1. orçamento; 2. política agrícola; 3. política para o mundo em desenvolvimento; e 4. regras para as políticas regionais e industriais (BUTLER; KITZINGER, 1996; SCHNAPPER, 2000).

Com efeito, no livro *The 1975 Referendum*, Butler e Kitzinger (1996) demonstram que algumas mudanças nas políticas comunitárias já estavam em curso e que a pressão britânica contribuiu para acelerar o seu andamento. No que se refere às políticas para os países em desenvolvimento e da Comunidade de Nações, por exemplo, em fevereiro de 1975 foi assinada a primeira Convenção de Lomé, que garantia preferências comerciais, ajuda e investimento aos denominados países ACP⁷⁹ (África, Caribe e Pacífico) – ex-colônias dos Estados-Membros das comunidades europeias. Em outros casos, como o receio ao cerceamento da autonomia na definição de determinadas políticas nacionais, a própria experiência do Reino Unido com as práticas comunitárias ao longo dos meses desde sua acessão serviu para dirimir possíveis desentendimentos.

Por fim, com a recondução do Partido Trabalhista ao poder nas eleições de outubro de 1974, o processo de renegociação começou a ser delineado de modo mais concreto, assim

⁷⁸ *French policy became far less intransigent, particularly towards the United States but also perhaps towards Britain. Moreover in early May Willy Brandt resigned the Chancellorship of the Federal Republic, to be replaced by Helmut Schmidt on May 16. Where Willy Brandt had been a fervent believer in the political dimensions of the European Community, Helmut Schmidt was, like Jim Callaghan, essentially an Atlanticist with a much cooler and more pragmatic attitude to the EEC.*

⁷⁹ Os países ACP constituem um grupo de 79 Estados da África, Caribe e Pacífico. Esses países possuem um relacionamento comercial privilegiado com as comunidades europeias. Para mais informações, ver: <http://www.acp.int/content/secretariat-acp> e https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/trade/agricultural-international-trade/bilateral-agreements/acp_en

como os preparativos para a realização do referendo confirmatório. No tocante à mudança no cálculo para as contribuições nacionais ao orçamento do bloco, o princípio da equidade favorecia os britânicos e a fórmula foi modificada de modo a ampliar a isonomia do sistema (BUTLER; KITZINGER, 1996). Os países nos quais os montantes destinados ao bloco ultrapassassem o percentual do seu Produto Nacional Bruto (PNB) em relação à Comunidade Europeia, como era o caso do Reino Unido, poderiam se beneficiar de uma redução (SCHNAPPER, 2000). A renegociação encerrou-se em março de 1975 em uma reunião do Conselho Europeu em Dublin, no qual o tema central foi a revisão dos termos de adesão do Reino Unido à CEE. Segundo Stephen George (1998, p. 87, tradução nossa), “a reunião de Dublin, então, aumentou o espírito de irritação e de impaciência com o Reino Unido que vinha crescendo na Comunidade desde logo após a chegada do novo membro”⁸⁰.

As concessões feitas ao Reino Unido, em alguma medida, tinham por objetivo evitar que o governo trabalhista optasse pela saída do bloco comunitário. De acordo com Butler e Kitzinger (1996, p. 44, tradução nossa), “(...) o continente compreendeu as realidades da política britânica, o sentimento generalizado no Reino Unido como um todo de que a filiação britânica não havia sido legitimada politicamente, e as restrições intrapartidárias dentro das quais o Sr. Wilson teve que trabalhar”⁸¹. Em 1974, Harold Wilson já estava decidido a permanecer na Comunidade Europeia, mas precisava apresentar algum resultado das negociações tanto para lidar com as divisões internas ao Partido Trabalhista quanto para se diferenciar dos conservadores (GEORGE, 1998; SCHNAPPER, 2000). De fato, a campanha em favor da permanência na Comunidade Europeia iniciou-se antes mesmo do fim das negociações. Para Roger Liddle (2014, p. 31, tradução nossa), “a renegociação foi, em grande parte, um exercício cosmético, em essência uma coleção de mudanças de políticas e garantias de papel. Mas Wilson entendeu seu eleitorado trabalhista”⁸². O processo de renegociação era parte da estratégia para que aos poucos a integração regional pudesse ser aceita de modo decisivo pela população britânica (GEORGE, 1998).

Muito mais do que resultados práticos, a renegociação teve implicações profundas na forma que o relacionamento entre os britânicos e a Europa comunitária foi construído. O comportamento dos outros Estados-Membros demonstrou o quanto a participação do Reino

⁸⁰ “*The Dublin meeting, then, added to the spirit of irritation and impatience with Britain that had been growing within the Community since soon after the arrival of the new member*”

⁸¹ “*(...) the Continent understood the realities of British politics, the widespread feeling in Britain as a whole that British membership had not been politically legitimised, and the intra-party constraints within which Mr Wilson had to work*”

⁸² “*Renegotiation was largely a cosmetic exercise, in essence a collection of policy changes and paper assurances. But Wilson understood his Labour electorate*”

Unido no bloco regional era desejada, até mesmo como uma forma de contrabalancear os poderes entre os demais sócios, e que as comunidades europeias poderiam fazer concessões em função de demandas advindas de impasses políticos domésticos (BUTLER; KITZINGER, 1996). Em outras palavras, seriam permitidas algumas flexibilizações nas políticas comunitárias para acomodar os interesses nacionais. Esse princípio será, posteriormente, categorizado como “integração diferenciada” e analisado no quarto e no quinto capítulo da tese.

A realização da primeira consulta popular no Reino Unido sobre a integração europeia seguiu um processo muito similar ao observado no referendo de 2016, conforme será detalhado no terceiro capítulo deste trabalho. O governo britânico, primeiramente, renegociou alguns termos da relação, em particular trechos do tratado de acessão, e, na sequência, convocou o referendo para que a população decidisse permanecer ou não nas comunidades europeias⁸³. Ademais, conforme relatório do gabinete britânico à época, somente após o final da renegociação é que o governo decidiria sua recomendação para permanência ou saída, a depender dos resultados alcançados (UK GOVERNMENT, 1975; GEORGE, 1998).

Em 9 de abril de 1975, o tema foi colocado em votação no parlamento britânico. Apesar da orientação do governo favorável à permanência nas comunidades europeias com base nos termos renegociados, pouco mais da metade dos parlamentares trabalhistas, incluindo membros do próprio gabinete, expressaram seu desacordo. Em contrapartida, a imensa maioria dos conservadores votou pela continuidade no bloco regional, reiterando a decisão do governo anterior de Edward Heath. Margaret Thatcher, que tinha sido recentemente eleita líder do Partido Conservador, apontou ainda três razões para apoiar a manutenção do *status quo*: 1. paz e segurança; 2. fontes seguras para o suprimento de alimentos; e 3. o futuro papel do Reino Unido no mundo (BUTLER; KITZINGER, 1996; GEORGE, 1998). A tabela a seguir ilustra o resultado da votação:

⁸³ Para uma análise sobre as similaridades e as diferenças das estratégias de renegociação e referendo em 1975 e 2016, ver: SMITH, Julie. David Cameron’s EU Renegotiation and Referendum Pledge: A Case of Déjà Vu? *British Politics*, vol. 11 (3), 2016, p. 324–346.

Tabela 2: Votação no parlamento britânico em 9 de abril de 1975 sobre a permanência nas comunidades europeias

	A favor	Contra	Não votaram	Total
Trabalhistas				
Gabinete	14	7	-	21
Demais ministros	31	31	9	71
Parlamentares	92	107	24	223
Total - Trabalhistas	137	145	33	315
Conservadores	249	8	18	275
Liberais	12	0	1	13
Partido Nacional Escocês e <i>Plaid Cymru</i> ⁸⁴	0	13	1	14
Partido Unionista do Ulster	0	6	4	10
Outros	0	0	2	2
TOTAL	398	172	59	629

Fonte: BUTLER; KITZINGER, 1996, p. 52, tradução nossa

Nesse sentido, e conforme já demonstrado nas seções anteriores deste capítulo, observa-se um reconhecimento de que a temática da integração europeia superou as divisões partidárias existentes entre trabalhistas e conservadores no Reino Unido desde antes de sua entrada no bloco, ainda que em determinados momentos os partidos tenham adotado um posicionamento mais ou menos eurocético. Embora entremeadas de elementos que compõem o euroceticismo britânico, essas mudanças estavam muito mais relacionadas com o jogo político interno do Reino Unido do que com uma análise das vantagens e das desvantagens do pertencimento à Europa comunitária. Segundo Richard Davis (2017, p. 12, tradução nossa), “isso foi reforçado pela tendência, especialmente visível na abordagem da liderança do Partido Trabalhista nas décadas de 1950, 60 e 70, de usar a questão europeia como futebol político, como meio de marcar pontos eleitorais de curto prazo às custas de seus oponentes políticos”⁸⁵. A própria lógica quase binária do sistema político britânico e o mecanismo de votação *first-past-the-post*⁸⁶ para o Parlamento favoreceram essas posturas ambíguas dos maiores partidos nas décadas passadas.

⁸⁴ Partido do País de Gales

⁸⁵ “This was reinforced by the tendency, especially visible in the approach of the Labour Party leadership in the 1950s, 60s and 70s, to use the European question as a political football, as a means of scoring short-term electoral points at the expense of their political opponents”

⁸⁶ No sistema *first-past-the-post*, o país é dividido em diversos distritos e o candidato mais votado em cada um deles é eleito. O partido que obtiver o maior número de cadeiras no Parlamento tem a prerrogativa de formar o

Enquanto as atitudes de conservadores e de trabalhistas oscilaram ao longo dos anos, o Partido Liberal, com menor representação no parlamento britânico, tendeu a adotar um posicionamento mais constante. Os liberais adotaram, majoritariamente, um discurso pró-integracionista, desde 1950, apoiando iniciativas como a CECA e a CEE (EUROPEAN PARLIAMENT, 2010). A questão europeia era um tema que os diferenciava dos outros dois maiores partidos, assim como a defesa da reforma do sistema eleitoral e a adoção de um sistema proporcional (SCHNAPPER, 2000). Ademais, como pode ser observado na Tabela 2, enquanto os liberais apoiaram amplamente a permanência na Comunidade Europeia; os partidos de viés nacionalista, como o Partido Nacional Escocês (em inglês, *Scottish National Party* – SNP), o *Plaid Cymru*, do País de Gales, e o Partido Unionista do Ulster, da Irlanda do Norte, adotaram posicionamentos majoritariamente contrários.

De acordo com Stephen George (1998), apesar do tom de rivalidade das campanhas que antecederam a realização do referendo, a mídia exerceu um papel relevante ao trivializar a disputa, focando muito mais nas personalidades peculiares que se opunham à permanência na CEE do que em tópicos específicos relativos à participação do país no processo de integração europeu. “Os oponentes da associação eram uma coleção heterogênea, variando da extrema direita à extrema esquerda do espectro político (...) Coletivamente, eles formaram um alvo fácil para os satiristas”⁸⁷ (GEORGE, 1998, p. 94, tradução nossa).

De modo geral, ainda que os trabalhistas possuíssem fortes divisões internas, a ideia era que o *establishment* político britânico apoiava a permanência no bloco europeu e que, naquela época, a população tenderia a seguir as indicações dos líderes políticos dos principais partidos, particularmente entre os eleitores conservadores e liberais. A campanha pelo “Não” no referendo, por sua vez, procurava retomar uma visão nostálgica do isolacionismo britânico e de seu papel no mundo mediante a proposta de sair da Europa comunitária para restabelecer laços mais fortes com o restante do mundo (SCHNAPPER, 2000).

Por fim, no referendo, que ocorreu em 5 de junho de 1975, os cidadãos britânicos responderam ao seguinte questionamento: “Você acha que o Reino Unido deveria permanecer na Comunidade Europeia (Mercado Comum)?”⁸⁸ (BUTLER; KITZINGER, 1996, p. 1, tradução nossa). Cerca de dois terços da população britânica endossou a recomendação do governo. Com uma taxa de comparecimento de 64,6% do eleitorado, aproximadamente 67,2%

governo. Esse sistema difere das formas de representação proporcional. Para mais informações sobre os sistemas eleitorais do Reino Unido, ver: <https://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems/>

⁸⁷ “The opponents of membership were a motley collection, ranging from the extreme right to the extreme left of the political spectrum (...) Collectively they formed an easy target for satirists”

⁸⁸ “Do you think that the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)?”

votaram em favor da permanência nas comunidades europeias (GEORGE, 1998). O maior voto “Sim” foi na Inglaterra (68,7%), seguido pelo País de Gales (64,8%), Escócia (58,4%) e Irlanda do Norte (52,1%) (GOWLAND, 2017, p. 89, tradução nossa). Ainda que todas as unidades constituintes do Reino Unido tenham votado majoritariamente pela permanência nas comunidades europeias, os maiores percentuais favoráveis concentraram-se na Inglaterra e no País de Gales, ao contrário do referendo de 2016, conforme será evidenciado no terceiro capítulo da tese.

Segundo Butler e Kitzinger (BUTLER; KITZINGER, 1996, p. 280, tradução nossa), “o veredicto do referendo deve ser mantido em perspectiva. Foi inequívoco, mas também não foi entusiasmado. O apoio à associação era amplo, mas não era profundo”⁸⁹. Para George (1998), o resultado do referendo não significava necessariamente o início de uma nova era no relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária. A atitude relutante e ambivalente seria mantida nas décadas seguintes, conforme será explorado no segundo capítulo da tese.

O referendo não foi um voto para novas partidas ou iniciativas ousadas. Foi uma votação para o *status quo*. Quem denunciou os referendos como instrumentos de conservadorismo pode ter razão. O público geralmente é lento para autorizar mudanças; os anti-mercado único teriam uma chance muito maior de ganhar um referendo sobre participar ou não do que um sobre permanecer. Antes da entrada, votar para entrar seria votar radicalmente. Mas após a entrada, era radical e inquietante votar para sair. Sair alguns anos depois da acessão seria mais uma perturbação na vida do país. Portanto, o veredicto não foi necessariamente um voto de confiança de que as coisas seriam melhores dentro do que fora; pode ter sido apenas uma expressão de medo de que as coisas ficariam piores fora do que dentro.⁹⁰ (BUTLER; KITZINGER, 1996, p. 282, tradução nossa)

O referendo serviu como um marco (*turning point*) por meio do qual as maiores forças políticas do Reino Unido assumiram o compromisso de buscar a integração do país junto à Comunidade Europeia, mas não sem críticas (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Com o resultado de 1975, as tensões trabalhistas em relação à integração regional foram apaziguadas momentaneamente mediante uma decisão popular democrática. De acordo com o então primeiro-ministro Harold Wilson (1975), “após a renegociação, o governo concedeu ao

⁸⁹ “*the verdict of the referendum must be kept in perspective. It was unequivocal but it was also unenthusiastic. Support for membership was wide but it did not run deep*”

⁹⁰ *The referendum was not a vote cast for new departures or bold initiatives. It was a vote for the status quo. Those who had denounced referenda as instruments of conservatism may have been right. The public is usually slow to authorise change; the anti-Marketeers would have had a far better chance of winning a referendum on whether to go in than one on whether to stay in. Before entry, to vote for going in would have been to vote radically. But after entry, it was at least as radical and unsettling to vote for leaving. To come out a few years after joining would be yet another disruption in the country's life. So the verdict was not even necessarily a vote of confidence that things would be better in than out; it may have been no more than an expression of fear that things would be worse out than in.*

povo o direito final de decidir, como nós tínhamos prometido em nosso manifesto. O povo decidiu. (...) A questão foi resolvida pelas próprias pessoas e agora foi virtualmente aceita. A discussão acabou”⁹¹. Mesmo assim, as divisões internas ao partido contribuíram para a manutenção de um tom conflituoso no diálogo com os parceiros europeus durante o governo de seu sucessor, James Callaghan, e os anos na oposição (SCHNAPPER, 2000). Apenas a partir dos anos 1990 que o Partido Trabalhista passou a adotar uma postura mais favorável ao relacionamento com a Europa continental, apoiando as iniciativas que se desdobrariam no campo social com os avanços da integração regional.

É interessante notar que tanto para os trabalhistas, em 1975, como para os conservadores, em 2016, os referendos serviram como um mecanismo para lidar com fortes divisões internas dos partidos e consolidar uma posição oficial com base na consulta popular. Se, por um lado, após 1975, o Partido Trabalhista assumiu um tom mais conciliatório em relação às comunidades europeias; por outro, a consulta de 2016 colaborou para o fortalecimento das alas eurocéticas do Partido Conservador. Além disso, o referendo de 1975 representou uma inovação na prática constitucional britânica por meio da utilização, pela primeira vez em escala nacional, de um mecanismo de democracia direta. De fato, tanto em 1975 quanto em 2016, o recurso ao voto popular servia ao propósito de conferir legitimidade democrática às decisões partidárias.

Apesar dos anseios de que a entrada na Comunidade Europeia pudesse dar um maior impulso à economia britânica, o desempenho real ficou abaixo do esperado. Considerando o contexto do pós-guerra, David Gowland (2017, p. 69, tradução nossa) afirma que um ditado se popularizou na época dizendo que: “no Reino Unido da década de 1950, nós administramos o declínio; na década de 1960, nós administramos mal o declínio; e, na década de 1970⁹², nós nos declinamos a administrar”⁹³. Os dados da tabela a seguir evidenciam o baixo crescimento do Reino Unido comparativamente aos demais países do bloco na época.

⁹¹ “*following renegotiation, the Government gave the people the final right to decide, as we had promised in our Manifesto. The people decided. (...) The issue was settled by the people themselves and it has now been virtually accepted. The argument is over.*”

⁹² Para saber mais sobre as crises enfrentadas pelo Reino Unido na década de 1970, ver: MORGAN, Kenneth. Britain in the Seventies – Our Unfinest Hour? **Revue française de civilisation britannique**, XII-Hors série “The United Kingdom and the Crisis in the 1970s”, 2017.

⁹³ “*in the Britain of the 1950s we managed decline, in the 1960s we mismanaged decline, and in the 1970s we declined to manage*”

Tabela 3: Taxas de crescimento do Produto Interno Bruto nos países da Comunidade Europeia – expressas como variação percentual anual

	1965-70	1973-74	1978-79
Alemanha Ocidental	4.7	0.6	4.6
Bélgica	4.8	4.3	2.4
Dinamarca	4.4	4.3	3.5
França	5.8	3.9	3.2
Irlanda	4.5	1.0	1.9
Itália	4.9	3.4	5.0
Luxemburgo	3.6	4.4	2.7
Países Baixos	5.6	2.0	2.2
Reino Unido	2.2	0.3	0.9

Fonte: GOWLAND, 2017, p. 63, tradução nossa

Com efeito, para além da questão econômica, diversos fatores dificultaram o relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária, como aponta Perisic (2010) no trecho a seguir:

Existem vários motivos que tornam a participação britânica na União problemática. Como um antigo poder imperial, o Reino Unido considera, particularmente, difícil ajustar e limitar o seu interesse político apenas para a Europa. Sendo um país-membro não fundador da Comunidade, o Reino Unido teve que acomodar-se às políticas e regras já estabelecidas, algumas das quais estavam diretamente em conflito com os princípios básicos sobre os quais a Constituição britânica se baseia. O antagonismo com a França e a afiliação com a América são questões adicionais. Além disso, o fato de o Reino Unido ter aderido à Comunidade apenas por razões econômicas em um momento economicamente difícil resultou no descontentamento popular.⁹⁴ (PERISIC, 2010, p. 9, tradução nossa)

Todos esses elementos, de uma forma ou de outra, estiveram presentes na interação entre o país e o bloco regional, conforme será explorado nos capítulos seguintes.

⁹⁴ *There are numerous reasons which render British membership in the Union problematic. As a former imperial power, the UK finds it particularly difficult to adjust and narrow its political interest only to Europe. Being a latercomer in the Community, Britain had to accommodate itself to the already established policies and rules, some of which directly conflicted with the basic principles upon which the British Constitution is based. Antagonism with France and affiliation with America are additional issues. Furthermore, the fact that the UK joined the Community only for economic reasons at an economically difficult time resulted in popular discontent.*

Capítulo 2: Os governos britânicos e a dinâmica da integração regional

As décadas que sucederam a entrada do Reino Unido na Comunidade Europeia também foram marcadas por momentos de ambivalência no relacionamento. De James Callaghan a Gordon Brown (1976-2010), houve períodos de maior confluência ou de discrepância. À medida que os britânicos participavam da integração europeia, também contribuíam para sua construção e eram moldados por esse processo. Este capítulo tem por objetivo identificar os posicionamentos de diferentes governos britânicos após 1975 no que tange ao projeto e à consolidação da integração regional. Enquanto o eixo franco-alemão, principalmente sob a liderança de François Mitterrand e de Helmut Kohl, vislumbrava uma proposta mais supranacional, o Reino Unido defendia uma abordagem primordialmente intergovernamental. Os governos britânicos, tanto conservadores como trabalhistas, rejeitavam a perspectiva de uma Europa federal e compreendiam a integração regional como uma cooperação entre Estados independentes soberanos.

De modo a ilustrar esses posicionamentos, alguns momentos-chave do relacionamento entre os britânicos e as comunidades europeias foram selecionados para a análise. As subseções deste capítulo correspondem aos grandes temas da agenda europeia em cada um dos governos analisados. Este capítulo não esgota o histórico desse relacionamento, mas visa relembrar períodos singulares estudados pela literatura, de maneira a contribuir para um melhor entendimento da interação do Reino Unido com a Europa comunitária ao longo das décadas. Novamente, à semelhança do primeiro capítulo, apresentam-se os fatos mais marcantes com o intuito de demonstrar que diversos elementos que foram resgatados durante as campanhas para o referendo datam de anos anteriores, a exemplo da questão da contribuição para o orçamento do bloco, da defesa do princípio de soberania e da opção por uma abordagem mais liberal, do ponto de vista comercial, e intergovernamental, do ponto de vista político, da integração europeia.

Este capítulo parte da premissa de que o comportamento dos líderes políticos, tanto na situação como na oposição, em relação à Europa comunitária, é influenciado, para além das convicções pessoais, pelas dinâmicas partidárias e pela interação com diversos setores da sociedade. Nesse sentido, são utilizados os discursos dessas figuras públicas, os manifestos dos partidos para as eleições gerais e os documentos oficiais do governo britânico de modo a mapear o posicionamento do Reino Unido no processo de integração regional, identificando *turning points* e constantes desse relacionamento nas décadas posteriores à sua acessão ao

bloco europeu. A seguir, serão analisados os governos de Callaghan a Brown, com o propósito de testar a hipótese de que o tema da integração ultrapassa a lógica partidária, apesar de ter estado diretamente vinculado à disputa pelo poder no Reino Unido em geral, e mais especificamente no Parlamento. Ademais, ressalta-se que o excepcionalismo britânico e o euroceticismo embutido foram fatores que moldaram constantemente, em uma via de mão dupla, o relacionamento do país com o bloco comunitário.

2.1 James Callaghan (1976-1979)

Em 16 de março de 1975, apenas cinco dias após completar 60 anos, Harold Wilson anunciou sua renúncia ao cargo de primeiro-ministro⁹⁵. Coube então a James Callaghan, novo líder do Partido Trabalhista, substituí-lo. Para além de uma estreita maioria parlamentar, Callaghan também herdou de seu antecessor um partido profundamente dividido após o referendo de 1975, o que contribuiu para a manutenção de um tom ligeiramente combativo no relacionamento com a Comunidade Europeia (GEORGE, 1998). Logo no início de seu governo, James Callaghan perdeu essa maioria e precisou buscar apoio de outros partidos para governar. Entre 1977 e 1978, formou uma aliança com os liberais, a qual ficou conhecida como Lib-Lab (*Liberal – Labour*) (SCHNAPPER, 2000; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010) e, posteriormente, em 1979, com o Partido Nacional Escocês⁹⁶.

Durante seu curto mandato, James Callaghan lidou com duas temáticas centrais relativas ao aprofundamento da integração europeia: 1. as eleições diretas para o Parlamento Europeu; e 2. a implementação do Sistema Monetário Europeu (SME). Em ambos os casos, o posicionamento britânico reforçou a imagem do Reino Unido como um parceiro relutante. Vale ressaltar que tanto o contexto doméstico de divisões políticas quanto o cenário internacional de fortalecimento dos Estados Unidos e de reorganização do sistema monetário internacional, com o fim do padrão dólar-ouro, influenciaram o governo britânico, que dava preferência a soluções globais ao invés de regionais e buscava reforçar sua política atlântica (GEORGE, 1998; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010).

⁹⁵ Ver: <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers>

⁹⁶ Por conta dessa coalizão, foi realizado, em 1º de março de 1979, um referendo sobre a devolução de poderes à Escócia. A proposta de criação de uma assembleia legislativa própria não passou naquela época e foi retomada no referendo de 1997, sob o governo de Tony Blair, culminando com a criação do Parlamento Escocês em 1999.

2.1.1 As primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu

Inicialmente, as primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu estavam previstas para ocorrer em 1978; no entanto, devido às divisões internas do Partido Trabalhista e às dificuldades para aprovar a lei que regulamentava o processo eleitoral, James Callaghan informou aos demais sócios que o governo britânico não seria capaz de manter o cronograma (GEORGE, 1998; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Parlamentares trabalhistas e conservadores opunham-se ao modelo de escrutínio proporcional, que diferia do sistema eleitoral britânico (*first-past-the-post*). Sendo assim, em um primeiro momento, o projeto de lei para as eleições europeias diretas foi reprovado por uma maioria de 87 votos (SCHNAPPER, 2000, p.105). O apoio dos parlamentares liberais, defensores do sistema proporcional, não foi suficiente para superar a divisão entre os trabalhistas, dos quais 149 votaram favoravelmente e 115 contra (GEORGE, 1998, p. 121).

O texto sobre as eleições diretas no âmbito europeu foi aprovado no parlamento britânico apenas em 1978, após modificação que previu um método de votação exclusivo para o Reino Unido, semelhante ao modelo adotado naquele país⁹⁷ (BAKER; SCHNAPPER, 2015). O sufrágio europeu foi postergado para 1979 em função do atraso britânico na aprovação da lei. Segundo David Gowland (2017, p.91, tradução nossa), “esse episódio fortaleceu ainda mais a imagem do Reino Unido como um Estado-Membro recalcitrante”⁹⁸.

Observa-se ainda que, diferentemente dos demais países-membros, não existia entusiasmo na população britânica em relação às eleições europeias (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). A taxa de comparecimento às urnas, em 1979, foi de apenas 32,35% – a menor entre todos os Estados-Membros⁹⁹. Mesmo nas eleições posteriores para o Parlamento Europeu, o Reino Unido sempre apresentou percentuais baixos, com uma média em torno de 34%¹⁰⁰. O gráfico a seguir contrasta a taxa de comparecimento no Reino Unido às eleições do Parlamento Europeu com a média europeia.

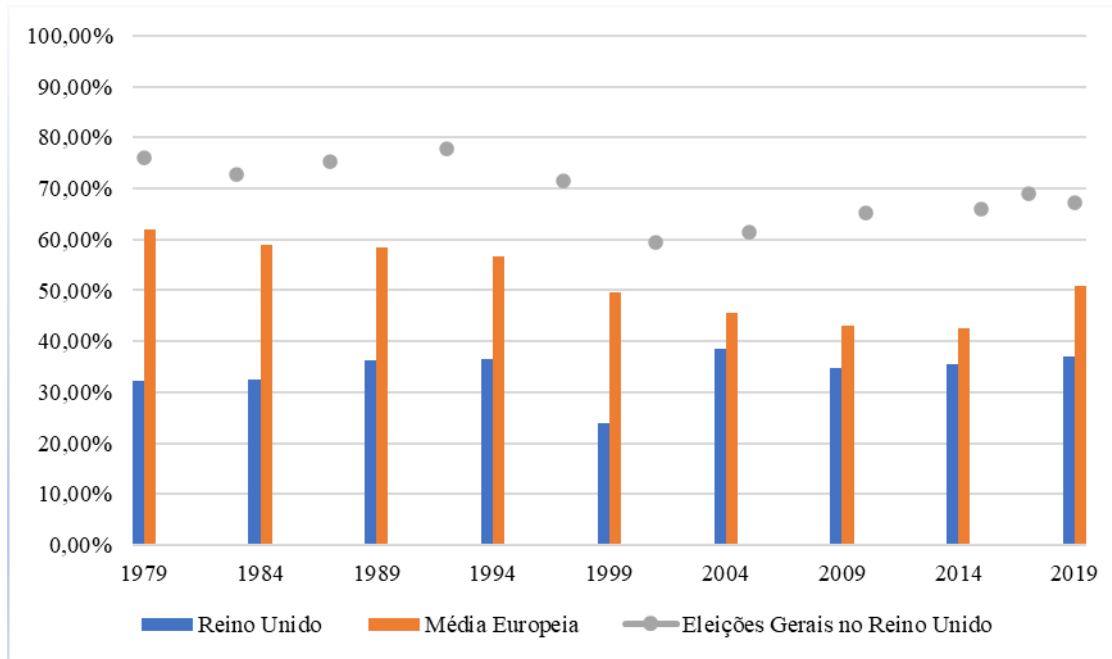
⁹⁷ Em 1999, o Reino Unido passou a adotar também o sistema proporcional para as eleições do Parlamento Europeu. Para mais informações, ver: <https://www.europarl.europa.eu/unitedkingdom/en/european-elections/european-elections/the-voting-system.html>

⁹⁸ “*this episode further strengthened the image of Britain as a recalcitrant member state*”

⁹⁹ Para mais informações, ver: <http://www.ukpolitical.info/european-parliament-election-turnout.htm>

¹⁰⁰ Ver Anexo 3: Percentual de comparecimento às urnas nas eleições para o Parlamento Europeu.

Gráfico 1: Taxa de comparecimento do britânico às urnas nas eleições para o Parlamento Europeu – 1979-2019



Fonte: elaboração da autora com base nos dados disponíveis em <http://www.ukpolitical.info/european-parliament-election-turnout.htm> e www.europarl.europa.eu

Observa-se que, até as eleições de 1999, o percentual britânico figurava muito abaixo da média europeia. Com os alargamentos do bloco em 2004, 2007 e 2013, a média europeia apresentou um decréscimo, uma vez que os países que acederam ao bloco nos últimos anos também apresentam taxas muito baixas de comparecimento às eleições do Parlamento Europeu, como pode ser observado em maior detalhe no Anexo 3. Ainda assim, vale ressaltar que o Reino Unido possui a menor média nas eleições no âmbito comunitário entre os países da Europa dos quinze, ou seja, aqueles que entraram no bloco até 1995¹⁰¹.

Apesar da participação reduzida da sociedade britânica nas eleições europeias, tal comportamento não se observa no cenário doméstico, cuja média apresentada nas eleições gerais nacionais do pós-Segunda Guerra é de aproximadamente 73%¹⁰². Enquanto entre 1945 e 1997 o comparecimento às urnas nas eleições gerais no Reino Unido foi acima de 70%, com ligeiro declínio no início dos anos 2000, nas eleições para o Parlamento Europeu, o *turnout* britânico sempre esteve abaixo de 40%. Em ambos os casos, o voto não é obrigatório; no entanto, estes dados tendem a demonstrar um relativo desinteresse britânico no que tange às instituições comunitárias. Já os referendos sobre a participação no processo de integração,

¹⁰¹ Ver Anexo 3: Percentual de comparecimento às urnas nas eleições para o Parlamento Europeu.

¹⁰² Ver Anexo 2: Eleições gerais no Reino Unido após 1945.

pelo contrário, obtiveram taxas de comparecimento expressivas quando comparados com as eleições para o Parlamento Europeu. O referendo de 1975 contou com a participação de cerca de 62% dos britânicos, e o de 2016, com aproximadamente 72% (BUTLER; KITZINGER, 1996; THE ELECTORAL COMMISSION, 2016).

Até 1999, os partidos Conservador e Trabalhista eram os únicos com representação no Parlamento Europeu. A adoção do sistema proporcional nas eleições para a instituição europeia, sob o governo de Tony Blair, contribuiu para que os partidos com menor expressividade no cenário nacional conseguissem maior projeção no âmbito europeu, a exemplo do *United Kingdom Independence Party* (UKIP) e dos Liberais Democratas (SCHNAPPER; AVRIL, 2019).

2.1.2 O Sistema Monetário Europeu

O esfacelamento do Sistema de Bretton Woods na década de 1970 e o fim da paridade dólar-ouro, bem como as crises econômicas por conta dos choques de petróleo, impulsionaram as principais economias mundiais a buscar novos mecanismos para lidar com as instabilidades econômico-monetárias. A proposta franco-alemã consistia em criar uma zona de estabilidade monetária entre os países-membros da Comunidade Europeia. Segundo Stephen George (1998), ainda que James Callaghan apoiasse a ideia de promover a estabilidade monetária, havia uma preferência por soluções globais ao invés de regionais, o que se alinha ao perfil da política externa britânica mais voltada ao exterior e com o intuito de não se desvincular da área de influência dos Estados Unidos. Nesse sentido, Callaghan propunha um plano para a recuperação da economia mundial que enfatizava estratégias mediadas por instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), em oposição à proposta regional da França e da Alemanha. O então chanceler alemão, Helmut Schmidt, adotou um tom de mediação, procurando argumentar que as propostas não eram concorrentes, mas, sim, complementares e que não havia uma hostilidade implícita aos Estados Unidos no plano europeu (GEORGE, 1998).

Inicialmente, a proposta europeia foi veiculada em uma reunião privada do Conselho Europeu em abril de 1978, em Copenhague, mas tornou-se pública apenas nas discussões de maio e junho do mesmo ano. Naquele momento, “a impressão deixada nos outros Estados-Membros pela reação de Callaghan em Copenhague foi de uma marcante falta de entusiasmo

britânico”¹⁰³ (GEORGE, 1998, p. 128-129, tradução nossa). No encontro do Conselho Europeu de julho de 1978, o comprometimento alemão com o projeto começou a convencer o primeiro-ministro britânico. Todavia, o resultado da convenção do Partido Trabalhista daquele ano minou a possibilidade de o Reino Unido integrar o Sistema Monetário Europeu. Nessa convenção, diversos partidários trabalhistas condenaram veementemente a participação do país no mecanismo europeu. De acordo com Stephen George (1998, p. 130, tradução nossa), “(...) mais uma vez, as considerações de unidade partidária parecem ter sido instrumentais para influenciar um primeiro-ministro trabalhista em uma direção que colocaria o Reino Unido fora de sintonia com o resto da Comunidade”¹⁰⁴.

O Sistema Monetário Europeu foi criado em março de 1979 com o objetivo de promover maior estabilidade e convergência econômica entre os Estados-Membros da CEE, ao limitar a flutuação das moedas europeias dentro de uma determinada banda. O SME passou a atrelar as moedas dos países-membros à Unidade de Conta Europeia (UCE)¹⁰⁵, substituindo o modelo anterior, conhecido como “serpente no túnel”¹⁰⁶, que controlava as flutuações cambiais europeias com base no dólar (EUROPEAN COMMISSION, 2019). A justificativa do governo britânico para a não participação embasava-se em argumentos em defesa da soberania econômica do país na definição de sua política monetária e cambial, assim como no fato de a libra esterlina ser a segunda moeda mais utilizada em transações internacionais na época, atrás apenas do dólar (BAKER; SCHNAPPER, 2015).

Vale ressaltar que não foi apenas o Reino Unido que se recusou a integrar o SME num primeiro momento. Itália e Irlanda também se opuseram ao texto negociado em julho de 1978, mas logo adentraram o sistema após a oferta alemã de fundos para realizar os ajustes econômicos necessários em seus países e a concessão de flexibilidade para que suas moedas operassem em uma banda de 6%, ao invés de 2,25% como os demais membros (GEORGE, 1998). Apesar da decisão britânica de não integrar o SME, o governo do Reino Unido optou por manter a flutuação da libra dentro da banda estipulada pelo mecanismo de estabilidade. Ademais, o país integrou parcialmente a criação da uma nova UCE, contribuindo com reservas de ouro e divisas. Na prática, apesar da resistência à institucionalização do SME, a

¹⁰³ *“the impression left on the other member states by Callaghan’s reaction at Copenhagen was of a distinct lack of British enthusiasm”*

¹⁰⁴ *“(...) again considerations of party unity seem to have been instrumental in swaying a Labour Prime Minister in a direction that would put Britain out of step with the rest of the Community”*

¹⁰⁵ A Unidade de Conta Europeia era uma cesta formada pela média ponderada das moedas partes do SME.

¹⁰⁶ O modelo de “serpente no túnel” era um mecanismo que impunha limites de flutuação das moedas (serpentes) em relação ao dólar (túnel).

política monetária do Reino Unido alinhava-se mais ao sistema implementado do que a de alguns membros, como Itália e Irlanda.

Essa atitude britânica correspondia a um pragmatismo da política externa em tentar obter vantagens de ambos os lados. No âmbito doméstico, buscava acalmar os ânimos trabalhistas expressos na convenção partidária de 1978, ao não entrar oficialmente no SME. No nível regional, mantinha aberta a possibilidade de entrada no mecanismo e um bom relacionamento com os alemães, ao adotar uma política monetária semelhante à do restante do bloco (GEORGE, 1998). De modo geral, o governo de James Callaghan adotou um tom defensivo em relação às políticas comunitárias, principalmente em função das divisões internas em seu partido. Essas divisões culminariam, posteriormente, na saída de alguns membros do Partido Trabalhista, a denominada Gangue dos Quatro – David Steel, David Owen, William Rodgers e Shirley Williams –, que criaram o Partido Social Democrata (em inglês, *Social Democratic Party* - SDP) em 1981, com um discurso de viés pró-europeu (SCHNAPPER, 2000; MACSHANE, 2016).

Apesar de o resultado do referendo de 1975 ter significado a aceitação da participação nas comunidades europeias, não se observava entusiasmo com a temática da integração regional entre os setores dominantes do Partido Trabalhista (LIDDLE, 2014). Ainda assim, em seu último discurso como primeiro-ministro na convenção partidária trabalhista de 1979, Callaghan ressaltou que a CE era um dos caminhos na construção da cooperação interestatal, a despeito das críticas que tinha ao bloco europeu.

De uma coisa eu tenho certeza: embora seja verdade que tenhamos nossos próprios problemas assim como nossas vantagens, a natureza mutável das relações mundiais significa que não podemos resolver todos os nossos problemas sozinhos. Devemos cooperar plenamente com os outros. Há uma tentativa, por meio da Comunidade Europeia. No que diz respeito a isso, ela continuará sendo prejudicada por sua política agrícola dispendiosa e onerosa, bem como por seus arranjos institucionais.¹⁰⁷ (CALLAGHAN, 1979, n.p., tradução nossa)

Esses temas supracitados, juntamente com a contribuição para o orçamento comunitário, foram questionados também durante os governos do Partido Conservador nos anos seguintes. Com a chegada de Margaret Thatcher ao poder, os trabalhistas na oposição foram pouco a pouco tornando-se mais críticos ao projeto europeu que se delineava com a expansão do mercado único e a adoção de políticas liberais. O manifesto do Partido

¹⁰⁷ *One thing I am certain of, whilst it is true that we have problems that are particular to ourselves, as well as advantages, the changing nature of world relationships means that we cannot solve all our problems by ourselves. We must co-operate fully with others. There is one attempt through the European Community. As far as that is concerned, it will continue to be hampered by its wasteful and costly agricultural policy, as well as by its institutional arrangements.*

Trabalhista de 1983, por exemplo, defendia abertamente a saída do Reino Unido da Comunidade Europeia, apresentando, inclusive, o processo para a efetivação dessa proposta (LABOUR PARTY, 1983; WALL, 2008). Para os trabalhistas, as comunidades europeias estavam tornando-se um clube capitalista e careciam de políticas sociais comuns (GEORGE, 1998; SCHNAPPER, 2000).

2.2 Margaret Thatcher (1979-1990)

Margaret Thatcher votou favoravelmente à permanência nas comunidades europeias no referendo de 1975, enfatizando alguns dos benefícios dessa participação, como o acesso aos mercados europeus (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Todavia, nunca adotou uma atitude entusiasta à integração regional semelhante à de Edward Heath (SCHNAPPER, 2000). Com efeito, seu posicionamento pragmático contribuía para um bom trânsito e diálogo com os diversos setores do Partido Conservador.

Eu pensava que seria bobagem deixar a Comunidade; ela nos fornecia um vínculo econômico com os outros países da Europa Ocidental, o que era importante do ponto de vista estratégico; e, acima de tudo, eu era a favor das aberturas comerciais que ela nos oferecia. Mas eu não considerava a questão europeia como a pedra angular que sustentava todo o resto. Mesmo que eu achasse melhor permanecer na CEE e tirar dela o máximo proveito, eu também podia entender aqueles que tinham a opinião oposta.¹⁰⁸ (THATCHER, 1995, p. 330 apud SCHNAPPER, 2000, p. 136, tradução nossa)

Com base nessa abordagem dual, o manifesto do Partido Conservador para as eleições gerais de 1979 vislumbrava uma política de maior comprometimento com os parceiros europeus, com o intuito de resgatar a influência britânica no continente e exercer um papel mais proativo no bloco (CONSERVATIVE PARTY, 1979). Ao mesmo tempo, o texto de 1979 ressaltava a necessidade de reformas em algumas políticas comunitárias, a exemplo da PAC, do orçamento e da política de pescas, conforme evidenciado a seguir.

Existem algumas políticas comunitárias que precisam ser alteradas, uma vez que não atendem aos melhores interesses do Reino Unido - ou da Europa. Mas é errado argumentar, como os trabalhistas fazem, que a Europa falhou conosco. O que aconteceu é que, sob o governo trabalhista, nosso país foi impedido de aproveitar as oportunidades que nossa associação oferecia. (...) O próximo governo conservador restaurará a influência do Reino Unido, convencendo nossos parceiros de nosso compromisso com o sucesso da Comunidade. Isso nos permitirá proteger os interesses britânicos e desempenhar um papel construtivo e de liderança nos

¹⁰⁸ *Je pensais qu'il serait idiot de quitter la Communauté ; elle nous procurait un lien économique avec les autres pays de l'Europe occidentale, ce qui était important d'un point de vue stratégique ; et surtout j'étais favorable aux ouvertures commerciales qu'elle nous donnait. Mais je ne considérais pas la question européenne comme la pierre angulaire de tout le reste. Même si je pensais qu'il valait mieux rester dans la CEE et en tirer le meilleur profit possible, je pouvais aussi bien comprendre ceux qui avaient l'opinion inverse.*

esforços da Comunidade para lidar com os muitos problemas que enfrenta.¹⁰⁹
(CONSERVATIVE PARTY, 1979, n.p., tradução nossa)

No que se refere ao relacionamento com o bloco europeu, Thatcher tendeu a adotar o posicionamento tradicional do Partido Conservador, isto é, prioridade para a relação com os Estados Unidos, em detrimento da Europa comunitária; oposição à uma integração de viés supranacional que objetivasse a união política e monetária; interesse pela ampliação do mercado comum e pela aplicação dos princípios do livre-comércio à integração europeia; e postura crítica quanto à contribuição para o orçamento comunitário (SCHNAPPER, 2000). Nesse sentido, tentou evitar inclinações aos setores mais extremistas, buscando manter a unidade interna do partido, ao menos até os anos finais de seu governo, quando a tendência eurocética se fortaleceu.

Por se tratar de um longo período, Stephen George (1998) propõe a divisão da política europeia do governo Thatcher em três momentos: 1. de 1979 a 1984, em que o foco esteve centrado em resolver a questão da contribuição britânica para o orçamento do bloco; 2. de 1984 a 1989, quando se almejou propor novos direcionamentos alinhados à perspectiva britânica para a Comunidade Europeia; e 3. de 1989 a 1990, que remete ao declínio de sua liderança e renúncia. As fases propostas pelo autor dialogam com os momentos-chave elencados para análise nesta seção do capítulo.

2.2.1 A questão do orçamento comunitário

Na convenção partidária após a sua eleição em 1979, Thatcher reforçou o posicionamento adotado no manifesto conservador de que tanto as inconveniências quanto os benefícios da Europa comunitária não deveriam ser menosprezados. Segundo a então primeira-ministra: “não subestimo os problemas que enfrentamos no orçamento, na política de pescas ou na reforma da política agrícola comum. Mas igualmente não devemos subestimar nossas oportunidades como membros da Comunidade”¹¹⁰ (THATCHER, 1979, n.p., tradução nossa). Dentre os temas citados, a contribuição orçamentária foi uma das que recebeu significativo destaque.

¹⁰⁹ *There are some Community policies which need to be changed since they do not suit Britain's - or Europe's - best interests. But it is wrong to argue, as Labour do, that Europe has failed us. What has happened is that under Labour our country has been prevented from taking advantage of the opportunities which membership offers. (...) The next Conservative government will restore Britain's influence by convincing our partners of our commitment to the Community's success. This will enable us to protect British interests and to play a leading and constructive role in the Community's efforts to tackle the many problems which it faces.*

¹¹⁰ *“I do not underestimate the problems that face us on the Budget, in fisheries, or in reforming the common agricultural policy. But equally we must not underestimate our opportunities as members of the Community”*

Somos um membro da Comunidade comprometido. Mas isso não significa que estamos satisfeitos com a forma como todas as suas políticas funcionam. Se nada for feito, depararemos-nos em 1980 com a terrível perspectiva de ter de pagar um bilhão de libras a mais aos nossos parceiros europeus do que recebemos deles, apesar de termos quase o menor rendimento *per capita* na Comunidade.¹¹¹ (THATCHER, 1979, n.p., tradução nossa)

Geoffrey Howe, então ministro das Finanças¹¹², ainda que possuísse um viés mais pró-integracionista, também argumentava que o Reino Unido contribuía muito mais para o orçamento europeu do que outros países e que, apesar das concessões obtidas com a renegociação de Harold Wilson em 1975, o cálculo precisava ser novamente revisado (SCHNAPPER, 2000; PERISIC, 2010). Sendo assim, os cinco primeiros anos do governo de Margaret Thatcher foram marcados por essa discussão e por diversas tentativas de se chegar a um acordo (GEORGE, 1998).

O interesse pelo tema não se restringia apenas aos britânicos, uma vez que os possíveis alargamentos do bloco na década de 1980 (Grécia, Espanha e Portugal) aumentavam a pressão por uma maior disponibilidade de recursos financeiros para as políticas comunitárias (GEORGE, 1998). Em 1980, foram estabelecidos um reajuste temporário de três anos e um compromisso para uma renegociação de um novo esquema de cálculo a longo prazo (BAKER; SCHNAPPER, 2015). Para Stephen George (1998), a demora na concretização de um acordo devia-se tanto à inércia dos demais líderes europeus, particularmente da Alemanha e da França, em lidar com as demandas britânicas, quanto à posição relativamente intransigente do Reino Unido.

O ponto mais baixo das tratativas entre o país e o bloco ocorreu em maio de 1982. Diante dos impasses enfrentados, o Reino Unido decidiu impedir a aprovação de um acordo sobre a definição de preços agrícolas para o ano seguinte, vinculando o seu desbloqueio nesse tópico ao estabelecimento de uma solução permanente para as disputas em relação às contribuições orçamentárias (GEORGE, 1998; WALL, 2008). Mesmo assim, o governo francês convocou uma votação por maioria no Conselho dos Ministros de Agricultura, em 18 de maio, alegando que não seria possível um veto britânico nessa temática. Segundo os franceses, a determinação dos preços agrícolas para 1983 não se tratava de um assunto vital

¹¹¹ *We are a committed member of the Community. But that does not mean that we are content with the way all its policies work. If nothing is done we are faced in 1980 with the appalling prospect of having to pay £1,000 million more to our European partners than we receive from them, even though we have almost the lowest income per head in the Community.*

¹¹² No Reino Unido, esse cargo é denominado *Chancellor of the Exchequer* e pode ser traduzido também como Chanceler do Tesouro.

de interesse nacional para os britânicos e, dessa forma, o compromisso de Luxemburgo¹¹³ não seria aplicável (WALL, 2008).

Na sequência, o presidente francês François Mitterrand e seu ministro de relações exteriores Claude Cheysson ainda sugeriram que o Reino Unido deveria deixar de ser um membro pleno da Comunidade Europeia e negociar um *status* especial¹¹⁴ que o mantivesse dentro do bloco, mas fora da PAC (LEWIS, 1982; GEORGE, 1998, p. 150). O governo britânico imediatamente expressou sua insatisfação. Em resposta aos questionamentos em uma sessão do parlamento britânico em 20 de maio de 1982, Margaret Thatcher declarou:

O que aconteceu com o compromisso do Luxemburgo é muito sério e pode ser ainda mais grave se a votação por maioria for aplicada a outros aspectos do trabalho comunitário. O nosso papel na Comunidade é ser um parceiro pleno e igual e ter pleno direito a um tratamento equitativo e justo. (...) Somos membros plenos da CEE. Pretendemos permanecer membros plenos da CEE e pretendemos fazer valer nossas perspectivas e ver se podemos reverter essa decisão sobre o compromisso do Luxemburgo.¹¹⁵ (UK PARLIAMENT, 1982, n.p., tradução nossa)

Esse episódio ilustra a percepção francesa de que o Reino Unido não estava pronto para assumir os compromissos comunitários ao cogitar a possibilidade do país de sair da Política Agrícola Comum. De acordo com Cheysson (apud LEWIS, 1982, n.p., tradução nossa), “(...) alguma modificação no acordo de acesso do Reino Unido de 1973 pode ser necessária”¹¹⁶. Para o ministro francês, os britânicos, juntamente com os gregos, já desfrutavam de um *status* especial dentro do bloco, uma vez que ambos os países se tinham recusado a integrar o Sistema Monetário Europeu; o que faltava era uma formalização desse processo de diferenciação na integração do país¹¹⁷.

Apesar dos atritos entre França e Reino Unido, em 1983, diante do contexto internacional de fortalecimento dos Estados Unidos, os dez Estados-Membros do bloco firmaram a Declaração Solene sobre a União Europeia¹¹⁸. De acordo com Stephen Wall

¹¹³ O compromisso de Luxemburgo é uma declaração de 29 de janeiro de 1966 que determina a aplicação da votação por unanimidade para decisões do Conselho Europeu sempre que estejam em discussão assuntos de interesse vital para os Estados-Membros. Para mais informações, ver: <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/7847215b-b917-472d-beb1-a266c1a49f03>

¹¹⁴ Para mais detalhes, ver: <https://www.nytimes.com/1982/05/21/world/france-weighs-new-british-status-in-market.html>

¹¹⁵ *What has happened over the Luxembourg compromise is very serious and could be even more serious if majority voting is applied to other aspects of Community work. Our role in the Community is to be a full and equal partner and to be fully entitled to equitable and fair treatment. (...) We are full members of the EEC. We intend to remain full members of the EEC and we intend to make our views known and see whether we can reverse that decision about the Luxembourg compromise.*

¹¹⁶ “(...) some modification of Britain's 1973 membership agreement with the community may be needed”

¹¹⁷ O tema da integração diferenciada será abordado em maior detalhe no quarto e no quinto capítulo da tese.

¹¹⁸ Em inglês, *Solemn Declaration on European Union*. Vale lembrar que as comunidades europeias ainda não tinham alterado o nome para União Europeia, o que só ocorre com o Tratado de Maastricht, também denominado Tratado da União Europeia (TUE), em 1992.

(2008), o documento tratava-se de uma concessão britânica ao eixo franco-alemão, mas também apresentava indícios de sua influência no bloco. O Reino Unido assegurou um texto de caráter político e não legal e a utilização do termo declaração em vez de ato. Ademais, procurou garantir que a definição de “união europeia” representava um processo e não um objetivo (WALL, 2008).

Por meio desse documento, os países confirmaram “(...) seu compromisso com o progresso em direção a uma união cada vez mais estreita entre os povos e os Estados-Membros da Comunidade Europeia”¹¹⁹ (EUROPEAN COMMUNITIES, 1983, n.p., tradução nossa). O texto da declaração reiterava os objetivos, as instituições e o escopo de atuação da Comunidade Europeia, além de propor um plano para dar novo impulso ao desenvolvimento do bloco. O Reino Unido apoiou as iniciativas relativas à reformulação das contribuições orçamentárias e à reavaliação da PAC, bem como as adaptações que seriam necessárias em função dos futuros alargamentos para Portugal e Espanha. No entanto, o país analisava com receio as questões referentes a uma possível união europeia e ao fortalecimento do Parlamento Europeu (GEORGE, 1998).

No que tange à questão do orçamento comunitário, desde 1979 o Reino Unido vinha tentando negociar uma restituição de suas contribuições com base no imposto sobre o valor agregado (VAT) (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Segundo Wall (2008, p. 5, tradução nossa), a famosa declaração proferida por Margaret Thatcher ao final da reunião do Conselho Europeu em Dublin naquele ano – “Estou falando apenas do nosso dinheiro, de mais ninguém”¹²⁰ – passou a ser referida na imprensa como “Quero meu dinheiro de volta”¹²¹ e teve grande repercussão no cenário doméstico. O apoio da opinião pública ao governo pode ser observado com base no resultado das eleições gerais de 1983, nas quais o Partido Conservador conquistou uma esmagadora maioria parlamentar (SCHNAPPER, 2000). Enquanto os conservadores obtiveram 397 das 650 cadeiras do parlamento britânico, os trabalhistas, segunda maior força política, ficaram com 209¹²².

Em 1984, na reunião do Conselho Europeu em Fontainebleau, o governo britânico novamente apresentou fortes críticas ao funcionamento da PAC e ao cálculo utilizado para definir as contribuições para o orçamento do bloco. Por fim, o acordo final definiu que ao

¹¹⁹ “(...) *their commitment to progress towards an ever closer union among the peoples and Member States of the European Community*”

¹²⁰ “*I am only talking about our money, no one else's*”

¹²¹ “*I want my money back*”

¹²² Para mais detalhes, ver: <http://www.ukpolitical.info/1983.htm>

Reino Unido seria reembolsado um montante fixo de um bilhão da Unidade de Conta Europeia referente a 1984 e que, a partir do ano seguinte, o cálculo de restituição, denominado *rebate*, corresponderia a 66% da diferença entre o valor das contribuições britânicas com base no imposto sobre o valor agregado e a quantidade que o país recebia do orçamento comunitário (EUROPEAN COUNCIL, 1984; GEORGE, 1998). O resultado foi considerado uma importante vitória para o governo britânico (WALL, 2008; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010).

Conforme mencionado no capítulo anterior, a questão da contribuição britânica para o orçamento comunitário foi um tema central de discussões desde que o país ingressou na Comunidade Europeia¹²³ (EVANS, MENON, 2017). O procedimento de cálculo adotado, denominado *own resources*, embasava-se na arrecadação do imposto sobre o valor agregado e, dessa forma, era duplamente desvantajoso para o Reino Unido. Por um lado, o país importava mais produtos de fora das comunidades europeias do que qualquer outro Estado-Membro e, por conseguinte, sua contribuição calculada em cima do VAT era superior a de outros parceiros. Por outro lado, grande parte dos recursos arrecadados era destinada à PAC e, como a agricultura britânica era relativamente menor que a de outros Estados-Membros, o país recebia menos benefícios (GOWLAND, 2017).

Para Stephen Wall (2008), essas desvantagens advinham do fato de o Reino Unido não ter sido um membro fundador do bloco capaz de moldá-lo conforme seus interesses. Ao final, a contribuição britânica era desproporcional tanto aos retornos recebidos quanto ao percentual do seu produto nacional bruto dentro do bloco. A diferença tendia a aumentar cada vez mais, caso nenhuma renegociação fosse realizada.

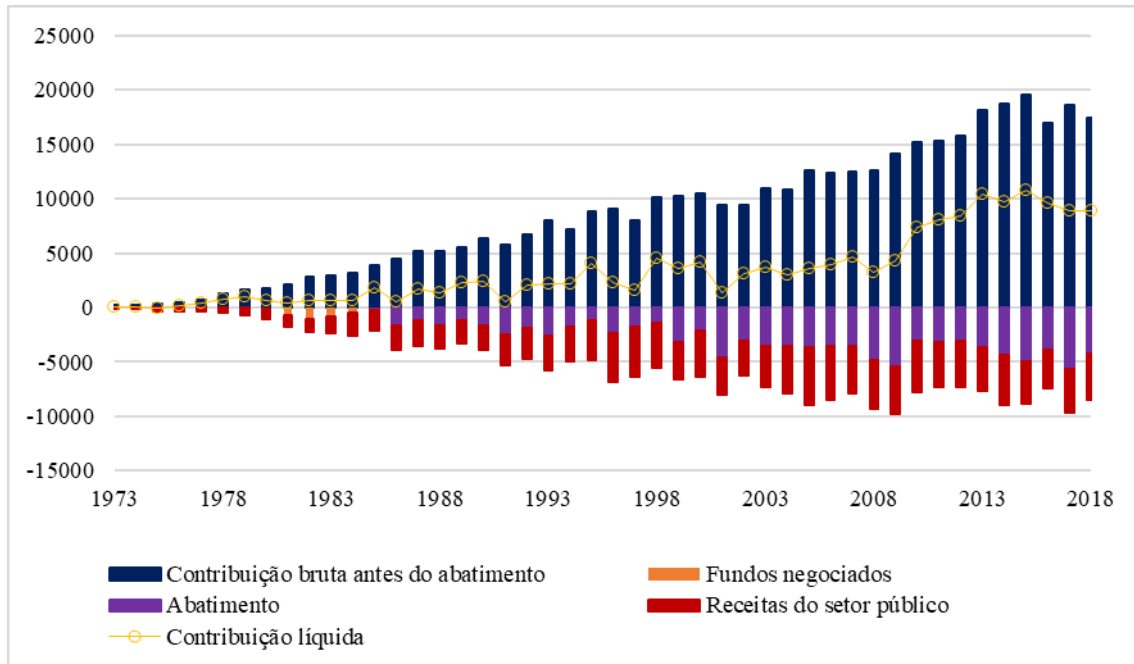
De fato, desde a sua entrada no bloco e apesar das alterações posteriores no cálculo do montante aportado ao bloco, o Reino Unido sempre foi um contribuidor líquido para o orçamento comunitário, à exceção de 1975¹²⁴ (GOWLAND, 2017; HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2019b). O gráfico a seguir ilustra as contribuições do Reino Unido ao bloco europeu em milhões de libras entre os anos de 1973 e 2018. Em azul aparece o montante bruto correspondente às contribuições britânicas e em vermelho as receitas públicas obtidas das comunidades europeias como benefícios em retorno. Em laranja estão os fundos negociados como descontos das contribuições entre 1980 e 1985 e, finalmente, em roxo,

¹²³ Para mais informações sobre essa temática, recomenda-se a leitura do capítulo *The 'Bloody British Question'* no livro GOWLAND, David. *Britain and the European Union*, London, New York: Routledge, 2017.

¹²⁴ Ver Anexo 4: Contribuições do Reino Unido ao orçamento comunitário – 1973-2018.

aparecem os valores relativos ao mecanismo de abatimento (*rebate*) negociado com os demais Estados-Membros. A linha amarela, por sua vez, evidencia o balanço final e a contribuição líquida do Reino Unido ao bloco europeu durante esse período.

Gráfico 2: Contribuições do Reino Unido para o orçamento comunitário e receitas recebidas em milhões de libras esterlinas – 1973 - 2018¹²⁵



Fonte: HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2019b, p. 8, adaptado pela autora

Resolvida a questão do orçamento, a expectativa era de que o Reino Unido adotasse um tom mais moderado no relacionamento com a Europa comunitária. No entanto, para além da reformulação do cálculo, o país continuava a defender a aplicação de uma forte disciplina orçamentária, o que implicava um maior controle dos gastos com a PAC. Segundo George (1998), essa atitude fazia com que o país continuasse sendo interpretado como um *awkward partner*. Para o governo britânico, no entanto, tratava-se da manutenção de uma política pragmática em defesa dos interesses nacionais.

2.2.2 O Ato Único Europeu (1986)

Ainda em 1984, o governo de Margaret Thatcher publicou o documento *Europe – The Future*, como uma colaboração adicional às discussões do Conselho Europeu em

¹²⁵ Para mais detalhes sobre os valores, ver Anexo 4: Contribuições do Reino Unido ao orçamento comunitário – 1973-2018, milhões de libras.

Fontainebleau, no qual propunha uma maior liberalização comercial e uma perspectiva intergovernamental da integração europeia (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010; GOWLAND, 2017). Para os britânicos, de modo a alcançar o nível de competitividade global similar ao dos Estados Unidos e do Japão à época, seria necessário remover as barreiras intracomunitárias referentes à livre circulação de bens e serviços, assim como “promover a maior liberalização do comércio internacional e ampliar o sistema de comércio aberto”¹²⁶ (UK GOVERNMENT, 1984, p.77, tradução nossa).

Ademais, recomendava-se uma maior flexibilidade quanto à adesão às políticas comunitárias, tendo em vista a disparidade existente entre os países-membros e considerando também possíveis alargamentos futuros. Em alguma medida, a defesa dessa flexibilização relaciona-se com a ideia de uma integração diferenciada, de modo a conciliar a heterogeneidade dos Estados-Membros com os avanços do processo integracionista, conforme será retomado na discussão do quinto capítulo da tese.

(...) uma certa flexibilidade de abordagem pode ser necessária na próxima década (...) às vezes, pode fazer sentido que a participação em novos empreendimentos seja opcional. (...) Nos casos em que os Estados-Membros lancem empreendimentos com participação limitada, estes devem estar abertos à participação de outros como e quando eles forem capazes de fazê-lo.¹²⁷ (UK GOVERNMENT, 1984, p.76, tradução nossa)

A proposta do Reino Unido naquele momento tratava-se de uma tentativa de expressar os objetivos britânicos em relação ao processo de integração regional, que diferiam daqueles dos países fundadores de caráter mais supranacional. Thatcher buscava demonstrar, desta forma, um maior envolvimento no projeto europeu assim como promover os interesses primordiais do Reino Unido no bloco, no caso o aprofundamento do mercado comum. O maior engajamento britânico nesse período, adotando um perfil propositivo, ao invés de reativo, servia como forma de contrabalancear o eixo centrado em François Mitterrand (1981-1995) e Helmut Kohl (1982-1998).

A visão britânica da integração regional distinguia-se daquela proposta pelos líderes francês e alemão, respectivamente, e adotada pelo Parlamento Europeu. “Não obstante, o Reino Unido estava aparentemente pronto para ir além do negativismo estéril, que havia marcado sua posição na Comunidade durante a primeira década de participação, e se engajar

¹²⁶ “to promote the further liberalization of international trade and to extend the open trading system”

¹²⁷ (...) a certain flexibility of approach may be necessary in the coming decade (...) it may sometimes make sense for participation in new ventures to be optional. (...) Where ventures are launched by Member States with limited participation, it should be open to others to join in as and when they are able to do so.

em um diálogo construtivo sobre o futuro”¹²⁸ (GEORGE, 1998, p. 159, tradução nossa). Enquanto os britânicos privilegiavam uma perspectiva da integração europeia focada em resultados concretos advindos da ampliação da cooperação estatal, os seis membros fundadores do bloco, capitaneados por França e Alemanha, priorizavam as reformas institucionais como um mecanismo para a consolidação do processo de integração regional.

Aqui, a diferença de concepção e de abordagem entre os britânicos e alguns dos outros europeus é mais acentuada. Para o Reino Unido, as questões institucionais são secundárias e atrapalham as realizações práticas. As instituições e os procedimentos devem ser modificados de forma pragmática no momento em que se mostrarem desiguais às tarefas exigidas. Para os outros Estados-Membros, a reforma institucional era a questão central para dar um novo impulso à Comunidade (...).¹²⁹ (GEORGE, 1998, p. 178, tradução nossa)

Com base nessa lógica, pode-se dizer que a proposta do Reino Unido visava a uma integração de baixo para cima (*bottom-up*), enquanto os demais países-membros, particularmente França e Alemanha, estavam focados em uma perspectiva de integração de cima para baixo (*top-down*). A primeira é denominada na literatura como regionalização, e a segunda, como regionalismo (FARRELL; HETTNE; LANGENHOVE, 2005; MALAMUD, 2011). A regionalização corresponde a um processo informal por meio do qual há um aumento dos fluxos de intercâmbio entre um conjunto de países territorialmente próximos (MALAMUD, 2011). Trata-se do aumento da interdependência intrarregional, isto é, o aumento na concentração da atividade – de comércio, de pessoas, de ideias – no nível regional. O regionalismo, por sua vez, remete a um projeto formalizado e conduzido pelos Estados (MALAMUD, 2011). Se o regionalismo é uma política e um projeto, a regionalização é, acima de tudo, um processo (FARRELL; HETTNE; LANGENHOVE, 2005). Atualmente, a União Europeia é considerada como um dos exemplos mais avançados em termos tanto de regionalismo quanto de regionalização (MALAMUD, 2011) e a assinatura do Ato Único Europeu em 1986 foi um marco importante em ambos os sentidos.

Com efeito, o governo britânico, em parceria com a Comissão Europeia, teve um papel ativo muito importante na elaboração do Ato Único Europeu (WALL, 2008), o qual era compreendido pelo Reino Unido como a aplicação dos princípios liberais no processo de integração regional (SCHNAPPER, 2000). Apesar de os britânicos não serem favoráveis aos

¹²⁸ “Nevertheless, Britain was apparently ready to move beyond the sterile negativism that had marked its position in the Community for the first decade of its membership and engage in constructive dialogue about the future”

¹²⁹ Here the difference in conception and approach between the British and some of the other Europeans is most marked. For Britain institutional questions are secondary and get in the way of practical achievements. Institutions and procedures should be modified pragmatically as they prove unequal to the tasks required of them. For the other member states, institutional reform was the central issue in giving new impetus to the Community (...).

tratados de ampla abrangência para remodelar o bloco europeu e preferirem acordos mais pontuais e técnicos, Thatcher assentiu à assinatura, mesmo com a concessão ao voto por maioria qualificada, pois entendia que o processo era fundamental para a consolidação de um mercado único mais aberto ao livre-comércio (SCHNAPPER, 2000; BAKER; SCHNAPPER, 2015).

Vale ressaltar que o voto por maioria não se estendeu às seguintes áreas: impostos, livre circulação de pessoas, direitos trabalhistas e controles sanitários (GEORGE, 1998). Ademais, a manutenção do papel consultivo do Parlamento Europeu, que poderia apenas propor emendas, as quais seriam analisadas pela Comissão Europeia e poderiam, posteriormente, ser vetadas pelo Conselho Europeu, foi interpretada também como uma concessão às demandas britânicas. É interessante notar que, em alguns pontos, a Dinamarca, a Grécia e, às vezes, a Irlanda apoiavam o posicionamento britânico em oposição aos seis membros fundadores do bloco (WALL, 2008; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Esses países também não concordavam com a extensão do procedimento de votação por maioria e interpretavam a possibilidade do aumento dos poderes do Parlamento Europeu como uma ameaça à soberania nacional (GEORGE, 1998). Todavia, ao adotarem um perfil mais discreto nas negociações, refugiavam-se atrás do posicionamento mais contundente do Reino Unido.

A assinatura do Ato Único Europeu, em 1986, foi considerada pelos conservadores como uma aparente vitória da perspectiva britânica. No âmbito doméstico, os elementos ditos “federalistas”, como a extensão do voto por maioria qualificada, foram pouco comentados tanto pelos políticos quanto pela mídia, e o acordo foi aprovado por uma maioria de 159 votos no parlamento britânico (SCHNAPPER, 2000, p. 109). A percepção dos políticos conservadores era de que “no final de 1985, a Comunidade parecia embarcar em um curso muito semelhante ao desejado pelo Reino Unido”¹³⁰ (GEORGE, 1998, p. 185, tradução nossa). No entanto, em pouco tempo, os receios britânicos quanto aos rumos da integração europeia voltaram. Os países acordaram a realização de uma conferência intergovernamental para discutir reformas no Tratado de Roma, e uma proposta franco-alemã intitulada “Projeto de Tratado da União Europeia” começou a circular (GEORGE, 1998).

Entre os trabalhistas, o sentimento de rejeição das comunidades europeias misturava-se com a uma atitude de oposição sistemática a tudo o que a primeira-ministra conservadora

¹³⁰ “*At the end of 1985 the Community seemed to be embarked on a course very similar to that desired by Britain*”

realizava. O partido interpretou a assinatura do Ato Único Europeu como uma medida capitalista em favor do mercado, que não aportava as compensações sociais adequadas ao país (SCHNAPPER, 2000). Não obstante, após a divulgação da proposta da Comissão de Jacques Delors de uma carta social para o mercado único em 1987, o Partido Trabalhista foi pouco a pouco tornando-se mais defensor de uma aproximação com a Comunidade Europeia (MACSHANE, 2016).

É interessante comparar essa mudança de posicionamento analisando os manifestos do partido nas eleições de 1983, 1987 e 1992. No início da década de 1980, os trabalhistas adotaram uma atitude radical em defesa da saída do país da Comunidade Europeia: “a retirada britânica da Comunidade é a política certa para o Reino Unido - a ser bem concluída durante o período deste parlamento. Esse é o nosso compromisso”¹³¹ (LABOUR PARTY, 1983, n.p., tradução nossa). Já em 1987, considerando a proposta da carta social da Comissão Delors, o tom adotado foi mais moderado, mantendo as críticas tradicionais. Nesse sentido, o objetivo do partido era trabalhar de forma construtiva com os parceiros da CE para promover a expansão econômica e defender os interesses britânicos no bloco, particularmente no que se referia à limitação dos abusos da PAC (LABOUR PARTY, 1987). Por fim, no manifesto de 1992, observa-se um posicionamento mais engajado com a integração europeia: “nesse futuro, estamos determinados que o Reino Unido será líder na Nova Europa, estabelecendo padrões mais altos e não renunciando à influência ao optar por não participar”¹³² (LABOUR PARTY, 1992, n.p., tradução nossa). Essas mudanças processaram-se no Partido Trabalhista ao mesmo tempo em que o euroceticismo se fortalecia no campo conservador.

Em 8 de setembro de 1988, Jacques Delors realizou um discurso perante o Congresso dos Sindicatos Trabalhistas (em inglês, *Trade Union Congress* – TUC), no qual foi aclamado ao apresentar seus planos para a construção da dimensão social da Europa até 1992. O discurso de Delors enfatizava aspectos como a manutenção dos níveis de seguridade social, dos padrões de saúde e de segurança e um mecanismo de barganha por direitos trabalhistas que se estendesse por todos os países do bloco (DELORS, 1988; GEORGE, 1998). A

¹³¹ “British withdrawal from the Community is the right policy for Britain - to be completed well within the lifetime of the parliament. That is our commitment”

¹³² “In that future, we are determined that Britain will be a leader in the New Europe, setting higher standards and not surrendering influence by opting out”

proposta sugeria um mínimo de convergência das políticas sociais e trabalhistas entre os Estados-Membros com o intuito de evitar o *dumping* social¹³³ (SCHNAPPER, 2000).

A nossa Europa também precisa de regras claras e respeito pela lei. Enquanto tentamos reunir nossos esforços, seria inaceitável que práticas desleais distorcessem a interação de forças econômicas. Seria inaceitável que a Europa se tornasse uma fonte de regressão social, enquanto tentamos redescobrir juntos o caminho da prosperidade e do emprego.¹³⁴ (DELORS, 1988, p. 8, tradução nossa)

Margaret Thatcher interpretava a proposta de Jacques Delors como o caminho rumo a uma união política semelhante a uma federação, na qual os poderes da Comissão Europeia seriam ainda mais ampliados, o que não se alinhava com a perspectiva dos interesses britânicos no bloco (WALL, 2008). Segundo Stephen George (1998), naquele momento, os principais objetivos do Reino Unido eram: 1. controlar a PAC; 2. promover a liberalização do mercado interno; 3. melhorar a cooperação em política externa, incluindo defesa; e 4. evitar a ampla transferência de poderes para Bruxelas, sede da Comissão Europeia. Em maior ou menor medida, os outros Estados-Membros compartilhavam essa mesma percepção com o Reino Unido; todavia o grupo central dos seis membros fundadores do bloco estava determinado a realizar reformas institucionais para acompanhar as mudanças econômicas da liberalização, o que, por sua vez, gerava atritos com o quarto objetivo britânico. Esse tema foi central nos desentendimentos entre Thatcher e a Comissão Delors no final da década de 1980. Outros temas de embate foram a política monetária, a dimensão social do mercado comum e a harmonização do imposto sobre o valor agregado (GEORGE, 1998).

2.2.3 O discurso de Bruges

No período que sucedeu a assinatura do Ato Único Europeu, as relações do Reino Unido com os demais parceiros europeus deterioraram-se à medida que estes buscavam cada vez mais a consolidação de uma união política, econômica e monetária no processo de integração regional e se afastavam da proposta britânica de cooperação intergovernamental (BAKER; SCHNAPPER, 2015). Havia uma frustração por parte dos britânicos de que a interpretação continental dos tratados europeus diferia daquela do Reino Unido.

¹³³ O *dumping* social é a prática por meio da qual os trabalhadores recebem salários e/ou condições de trabalho e de vida abaixo do padrão de modo a reduzir os custos de produção por parte do empregador. Ver: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/social-dumping_en

¹³⁴ *Our Europe also needs clear rules and respect for the law. While we are trying to pool our efforts, it would be unacceptable for unfair practices to distort the interplay of economic forces. It would be unacceptable for Europe to become a source of social regression, while we are trying to rediscover together the road to prosperity and employment.*

Desde que o Reino Unido ingressou na CEE, vimos as instituições europeias, apoiadas por outros governos europeus, interpretarem sistematicamente os textos de maneira diferente daquela que havíamos aceitado. Nossa experiência sempre foi a mesma, quer seja a “união cada vez mais estreita” do Tratado de Roma, que levou à união econômica e monetária aprovada como um objetivo pelo Conselho Europeu de Paris em outubro de 1972, quer seja o Ato Único, cujas novas disposições sobre votação por maioria qualificada, que se destinavam apenas a implementar o mercado único, foram utilizadas pela Comissão para aumentar os seus poderes de regulação.¹³⁵ (THATCHER, 1995, p. 496-497 apud SCHNAPPER, 2000, p. 78, tradução nossa)

Em pouco tempo, o Ato Único Europeu passou a ser considerado por alguns conservadores mais como uma derrota do que uma vitória britânica na integração europeia. Para esses políticos, chegava, inclusive, a ser uma traição contra os interesses da nação pela qual eles poderiam ser responsabilizados e deveriam arrepender-se (YOUNG, 1998). Hugo Young (1998, p. 335, tradução nossa) destaca: “depois de alguns anos, muitos conservadores estavam interpretando de maneira diferente o Ato Único. Eles passaram a considerá-lo não como um ponto crucial do mercado liberalizado, mas como um instrumento por meio do qual a união cada vez mais estreita da Europa avançou”¹³⁶. Essa desilusão com os rumos da integração europeia contribuiu para o crescimento do euroceticismo entre os parlamentares conservadores.

O discurso que Margaret Thatcher proferiu em Bruges em 1988¹³⁷ é apontado como uma virada eurocética de seu partido e o surgimento desse movimento no Reino Unido (EUROPEAN PARLIAMENT, 2010). “O discurso de Bruges foi o início da transição pela qual os conservadores deixaram de ser ‘o partido da Europa’ na política britânica e passaram ‘irregularmente, por guinadas, arremetidas e desvios, para uma posição agora conhecida como euroceticismo’”¹³⁸ (GOWLAND, 2017, p.10, tradução nossa). Ele simboliza a reação do Reino Unido ao projeto de uma união política vislumbrado por Jacques Delors e a reiteração do compromisso britânico com um projeto europeu de base intergovernamental e não supranacional.

¹³⁵ *Depuis que la Grande-Bretagne est entrée dans la CEE, nous avons vu les institutions européennes, soutenus par les autres gouvernements européens, interpréter systématiquement les textes d'une autre manière différent de celle que nous avons acceptée. Notre expérience a toujours été la même, que ce soit « l'union sans cess plus étroite » du traité de Rome qui a mené à l'union économique et monétaire approuvée comme objectif par le Conseil européen de Paris en octobre 1972, ou l'Acte unique dont les nouvelles dispositions sur le vote à la majorité qualifiée, qui étaient prévues uniquement pour metre en oeuvre le Marché unique, ont été utilisées par la Commission pour accroître ses pouvoirs de régulation.*

¹³⁶ *“After a few years, many Conservatives were singing a different song about the Single Act. They came to regard it, not as a lynchpin of the liberalised market, but as an instrument through which the ever closer union of Europe made its way forward”*

¹³⁷ Para mais informações, ver: <https://www.margaretthatcher.org/archive/Bruges.asp>

¹³⁸ *“The Bruges speech began the transition by which the Conservatives ceased to be ‘the party of Europe’ in British politics, and moved ‘fitfully, by lurches, lunges and sidesteps, to a position now known as Eurocepticism”*

O cerne do discurso está na oposição a uma demasiada centralização do poder em Bruxelas, isto é, nas instituições europeias, e, particularmente, na Comissão Europeia. Segundo Thatcher (1988a, n.p., tradução nossa), “(...) trabalhar juntos de modo mais próximo não exige que o poder seja centralizado em Bruxelas ou que as decisões sejam tomadas por uma burocracia nomeada”¹³⁹. Para o Reino Unido, os poderes da Comissão Europeia deveriam ser limitados, uma vez que esta não detinha legitimidade democrática¹⁴⁰ advinda de um processo eleitoral. Esse posicionamento alinhava-se ao princípio da defesa da soberania parlamentar e do fortalecimento das dinâmicas intergovernamentais no seio da integração europeia, característicos da política externa britânica.

A rejeição da proposta de Jacques Delors derivava do receio de que a Europa se estivesse encaminhando para uma união federal (WALL, 2008). O discurso de Thatcher associava as instituições europeias em Bruxelas com a centralização derivada do socialismo e as contrapunha aos princípios de liberdade do projeto fundador do bloco (GEORGE, 1998). Essa mesma narrativa foi utilizada no discurso da convenção partidária de 1988, conforme pode ser observado no trecho a seguir:

Mas eu aceitei o debate porque ele trouxe à tona uma questão igualmente fundamental. A escolha entre dois tipos de Europa: uma Europa baseada na maior liberdade possível para as empresas; ou uma Europa governada por métodos socialistas de controle e de regulação centralizados. Não há dúvida do que os fundadores da Comunidade pretendiam. **O Tratado de Roma é uma carta por liberdade econômica**, que eles sabiam ser a condição essencial para a liberdade pessoal e política. Hoje, esse conceito fundador está sendo atacado por quem vê a unidade europeia como um veículo para espalhar o socialismo. Bem, não trabalhamos todos esses anos para libertar o Reino Unido da paralisia do socialismo, apenas para vê-lo penetrar pela porta dos fundos do controle central e da burocracia de Bruxelas. Não foi para isso que ingressamos na Comunidade Europeia. **O verdadeiro ideal europeu é o nosso**. É esse ideal que impulsionará a nossa campanha nas eleições europeias. ¹⁴¹ (THATCHER, 1988b, n.p., tradução nossa, grifo nosso)

Ao Reino Unido interessava reafirmar o compromisso das comunidades europeias com o livre-comércio desde os Tratados de Roma e defender o projeto europeu britânico como

¹³⁹ “(...) *working more closely together does not require power to be centralized in Brussels or decisions to be taken by an appointed bureaucracy*”

¹⁴⁰ Também denominada *input-oriented legitimacy* na literatura. Ver: SCHARPF, Fritz. **Governing in Europe: Effective and Democratic?** Oxford: Oxford University Press, 1999.

¹⁴¹ *But I welcomed the debate, because it's brought into the open an equally fundamental question. The choice between two kinds of Europe: a Europe based on the widest possible freedom for enterprise; or a Europe governed by Socialist methods of centralised control and regulation. There's no doubt what the Community's founders intended. The Treaty of Rome is a charter for economic liberty, which they knew was the essential condition for personal and political liberty. Today that founding concept is under attack from those who see European unity as a vehicle for spreading Socialism. Well, we haven't worked all these years to free Britain from the paralysis of Socialism only to see it creep in through the back door of central control and bureaucracy from Brussels. That wasn't what we joined the European Community for. Ours is the true European ideal. It is that ideal which will fire our campaign in the European elections.*

legítimo, em oposição à proposta franco-alemã. Além disso, também naquele ano, em Bruges, a então primeira-ministra britânica exaltou o vínculo histórico do Reino Unido com a Europa, ressaltando que ambos eram herdeiros de uma mesma cultura e compartilhavam valores similares, a exemplo da democracia. Ademais, enfatizou que o seu país lutou para evitar a dominação continental por um único país e não se submeteria a um domínio de Bruxelas, isto é, da Comissão Europeia. Segundo Thatcher (1988a), a Europa iria muito além dos Tratados de Roma, e a CE era apenas uma expressão da identidade europeia, mas não a única.

A Comunidade Europeia pertence a todos os seus membros. Ela deve refletir as tradições e as aspirações de todos os seus membros. E deixe-me ser bem clara. O Reino Unido não sonha com uma existência confortável e isolada às margens da Comunidade Europeia. Nosso destino está na Europa, como parte da Comunidade. Isso não quer dizer que nosso futuro esteja apenas na Europa, mas tampouco o da França ou da Espanha ou, de fato, de qualquer outro membro.¹⁴² (THATCHER, 1988a, n.p., tradução nossa)

Esse trecho do discurso de Bruges evidencia a proposta de caráter intergovernamental para a Comunidade Europeia veiculada pelos britânicos. Na época, Thatcher elencou seus cinco princípios norteadores da integração europeia: 1. cooperação voluntária entre Estados soberanos independentes; 2. praticidade das políticas comunitárias para enfrentar os problemas atuais; 3. necessidade de políticas que incentivassem as empresas; 4. oposição a um possível protecionismo europeu; e 5. o papel dos países europeus na área de defesa em parceria com a OTAN (THATCHER, 1988a; WALL, 2008; EUROPEAN PARLIAMENT, 2010).

Para os britânicos, a ideia de cooperação política diferia da elaboração de uma política externa comum. Enquanto a primeira significava coordenar as políticas nacionais em uma escala regional, de modo a assumir compromissos de interesse comum em assuntos pontuais, para dar maior ressonância e ter mais peso no cenário internacional; a segunda era compreendida como uma diminuição da soberania nacional e a obrigação de aplicar decisões que não tenham sido necessariamente aprovadas pelo governo nacional (SCHNAPPER, 2000).

De acordo com Pauline Schnapper (2000), o discurso de Bruges representou o fim do período construtivo da relação do Reino Unido, sob a liderança conservadora, com a Europa comunitária. A partir de então, o governo Thatcher passou a adotar um tom mais combativo. A proposta britânica centrava-se em um projeto de cooperação intergovernamental com foco

¹⁴² *The European Community belongs to all its members. It must reflect the traditions and aspirations of all its members. And let me be quite clear. Britain does not dream of some cosy, isolated existence on the fringes of the European Community. Our destiny is in Europe, as part of the Community. That is not to say that our future lies only in Europe, but nor does that of France or Spain or, indeed, of any other member.*

na consolidação do mercado único e no respeito as peculiaridades nacionais. No entanto, para o eixo franco-alemão, a união monetária era um complemento essencial para a liberalização do mercado interno, e esse processo passava pelo fortalecimento do SME, com a criação de um Banco Central e o estabelecimento da UCE como moeda comum do bloco (GEORGE, 1998).

Apesar de ser contrária à União Econômica e Monetária (UEM), Margaret Thatcher propôs a criação de uma moeda comum, mas não única, que não substituiria as moedas nacionais (WALL, 2008), como forma de buscar uma alternativa intermediária; todavia, nenhum outro Estado-Membro a apoiou (SCHNAPPER, 2000). Por uma década, o Sistema Monetário Europeu vinha promovendo a coordenação das políticas monetárias entre os países do bloco, o que deu maior estímulo às negociações sobre a formação de uma União Econômica e Monetária. De acordo com o relatório Delors, a UEM poderia ser alcançada em três etapas. A primeira tinha o intuito de fortalecer o mercado interno, remover as restrições para uma maior integração financeira e coordenar as políticas econômicas dos países-membros. Na segunda etapa, os Estados-Membros deveriam avançar na convergência das políticas econômicas, de acordo com os critérios estabelecidos, de modo a dar sequência à transição para uma moeda comum. Por fim, a terceira etapa consistia na efetiva adesão à moeda única (EUROPEAN COMMISSION, 2019). Em 1989, a primeira-ministra britânica aceitou a implementação do primeiro estágio do relatório Delors para a união monetária, enfatizando que estava insatisfeita com os planos para as próximas etapas (GEORGE, 1998; WALL, 2008). Entretanto, a libra esterlina permanecia fora do Mecanismo de Taxas de Câmbio (MTC) do SME.

O tema da União Econômica e Monetária e da participação no MTC ampliou as animosidades internas ao Partido Conservador. Thatcher posicionou-se de forma contrária, enquanto parte de seu gabinete, incluindo seu vice-primeiro-ministro à época, Geoffrey Howe, buscava um tom mais moderado. Finalmente, em 8 de outubro de 1990, sob pressão de seu gabinete, do lobby empresarial e da mídia (GEORGE, 1998; SCHNAPPER, 2000; WALL, 2008), o governo de Margaret Thatcher decidiu integrar a libra esterlina ao Mecanismo de Taxas de Câmbio (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010).

(...) nossa entrada no MTC foi muito bem recebida por nossos parceiros comunitários. Mas, como John Major deixou absolutamente claro ontem, este governo não tem intenção de concordar com a imposição de uma moeda única. Isso seria entrar na Europa federal pelas portas dos fundos. Qualquer proposta desse tipo

implica uma perda de soberania que o Parlamento não aceitaria.¹⁴³ (THATCHER, 1990, n.p., tradução nossa)

Em 12 de outubro de 1990, Margaret Thatcher realizou um discurso enfático na convenção partidária conservadora, que resumia o posicionamento de seu governo no relacionamento com a Europa comunitária.

A Europa não pode ser construída ignorando ou suprimindo esse sentimento de nacionalidade, tentando transformar-nos em regiões, e não em nações. **O caminho a seguir está na cooperação voluntária entre Estados soberanos independentes.** Tampouco vemos a Europa do futuro como um grupo protecionista restrito e pequeno que induziria o resto do mundo a se transformar em blocos semelhantes. **Queremos uma Europa voltada para o exterior e aberta a todos os países da Europa,** uma vez democráticos e prontos para aderir. Não julgamos o quanto se é europeu pelo quanto se deseja aumentar o poder da Comissão não eleita. Intervenção, centralização e falta de prestação de contas podem atrair os socialistas. Eles não têm lugar na nossa filosofia conservadora. Resistiremos a regulamentações e burocracias desnecessárias, mas, quando as regras forem acordadas, nossos colegas da Comunidade Europeia descobrirão que o Reino Unido tem o melhor histórico para implementá-las de maneira aberta e honesta. (...) Mas - e é um mas crucial -, nunca aceitaremos a abordagem daqueles que desejam usar a Comunidade Europeia como um meio de remover nossa capacidade de governar a nós mesmos como nação independente. O nosso Parlamento mantém-se há 700 anos e tem sido um farol de esperança para os povos da Europa nos seus dias mais sombrios. **Nosso objetivo é ver a Europa tornar-se a maior expressão prática da liberdade política e econômica em todo o mundo.** Não aceitaremos nada menos que isso.”¹⁴⁴ (THATCHER, 1990, n.p., tradução nossa, grifo nosso)

Ainda em 1990, vários fatores domésticos contribuíram para a queda de Thatcher, como o seu perfil relativamente autoritário, a deterioração do sistema econômico e seu projeto de reforma fiscal que a tornaram impopular, além de suas políticas liberais radicais que engendraram um verdadeiro confronto contra os sindicatos e as organizações de esquerda em geral, mas foi a questão europeia que deu o “golpe final” (GEORGE, 1998; SCHNAPPER, 2000; MACSHANE, 2016). Segundo Pauline Schnapper (2000, p. 113, tradução nossa), “foi por conta da Europa, e mais especificamente da UEM, que eclodiu a última grande crise

¹⁴³ (...) *our entry into the ERM has been warmly welcomed by our Community partners. But as John Major made absolutely clear yesterday, this Government has no intention of agreeing to the imposition of a single currency. That would be entering a federal Europe through the backdoors. Any such proposal involves a loss of sovereignty which Parliament would not accept.*

¹⁴⁴ *Europe cannot be built by ignoring or suppressing this sense of nationhood, by trying to turn us into regions rather than nations. The way forward lies in willing co-operation between independent sovereign states. Nor do we see the Europe of the future as a tight little inward looking protectionist group which would induce the rest of the world to form itself into similar blocs. We want a Europe which is outward looking, and open to all the countries of Europe once they are democratic and ready to join. We do not judge how European you are by how much you want to increase the power of the unelected Commission. Intervention, centralisation and lack of accountability may appeal to Socialists. They have no place in our Conservative philosophy. We shall resist unnecessary regulation and bureaucracy, but when rules have been agreed, our fellow members of the European Community will find that Britain has the best record for implementing them openly and honestly. (...) But - and it is a crucial but - we shall never accept the approach of those who want to use the European Community as a means of removing our ability to govern ourselves as an independent nation. Our Parliament has endured for 700 years and has been a beacon of hope to the peoples of Europe in their darkest days. Our aim is to see Europe become the greatest practical expression of political and economic liberty the world over. We will accept nothing less.*

política da era Thatcher”¹⁴⁵. Também de acordo com Stephen George (1998), as discussões em torno da união monetária entre 1989 e 1990 provavelmente precipitaram o fim do governo de Margaret Thatcher.

O discurso que Geoffrey Howe realizou diante do parlamento britânico em 13 de novembro de 1990, para explicar seu pedido de demissão, é considerado um catalisador na renúncia da então primeira-ministra (WALL, 2008; EUROPEAN PARLIAMENT, 2010; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Howe evidenciou as divergências que tinha em relação ao direcionamento da política europeia adotado por Thatcher nos últimos anos, denunciando que aquela não servia mais aos interesses britânicos. Em alguma medida, o discurso de Howe respondia diretamente àquele proferido por Thatcher no mês anterior.

Fizemos melhor quando vimos a Comunidade não como uma entidade estática a qual se deve resistir e à qual se deve conter, mas como um processo ativo que podemos moldar, muitas vezes decisivamente, desde que nos permitamos estar totalmente envolvidos nela, com confiança, entusiasmo e de boa fé. Devemos, a todo custo, evitar apresentar-nos mais uma vez uma escolha simplificada demais, uma falsa antítese, um dilema falso, entre uma alternativa, nitidamente denominada “cooperação entre Estados soberanos independentes”, e uma segunda alternativa, também grosseiramente identificada como “superestado federal centralizado”, como se não houvesse nenhum meio caminho entre elas.¹⁴⁶ (EUROPEAN PARLIAMENT, 2010, p. 15, tradução nossa)

Geoffrey Howe acrescentou que a Comunidade Europeia não podia ser compreendida como um jogo de soma zero, no qual o ganho de uns represente necessariamente uma perda para os outros (WALL, 2008). Ademais, lembrou o posicionamento de outros políticos conservadores, como Harold Macmillan e Winston Churchill, que enfatizaram a necessidade de ser um membro efetivo da comunidade para moldar o futuro do bloco regional. “Devemos estar envolvidos de maneira positiva e central neste debate e não de maneira amedrontada e negativamente isolados. Os custos do desengajamento aqui podem ser muito sérios”¹⁴⁷ (EUROPEAN PARLIAMENT, 2010, p. 15, tradução nossa).

Para Howe, no que tange à possibilidade de implementação de uma moeda única, o risco real não era a imposição, mas, sim, o isolamento do país dentro da Comunidade Europeia caso os outros Estados-Membros decidissem seguir adiante e estruturassem a União

¹⁴⁵ “C’est pendant à propos de l’Europe, et plus précisément de l’UEM, qu’éclata la dernière grande crise politique de l’ère Thatcher”

¹⁴⁶ *We have done best when we have seen the Community not as a static entity to be resisted and contained, but as an active process which we can shape, often decisively, provided that we allow ourselves to be fully engaged in it, with confidence, with enthusiasm and in good faith. We must at all costs avoid presenting ourselves yet again with an over-simplified choice, a false antithesis, a bogus dilemma, between one alternative, starkly labelled “co-operation between independent sovereign states” and a second, equally crudely labelled alternative, “centralised, federal super-state”, as if there were no middle way in between.*

¹⁴⁷ *“We must be positively and centrally involved in this debate and not fearfully and negatively detached. The costs of disengagement here could be very serious indeed”*

Econômica e Monetária com suas regras, sem a participação britânica, como aconteceu anteriormente com a CEE. À semelhança, na mesma época, o ex-primeiro-ministro conservador Edward Heath também criticou publicamente o posicionamento de Thatcher, que vinculava as comunidades europeias à um superestado socialista, e argumentou que essa atitude contribuía para que os demais onze parceiros avançassem na integração e que o país fosse relegado à categoria de segunda classe no bloco regional (GEORGE, 1998).

Por sua atitude austera e implacável, Margaret Thatcher era denominada a “Dama de Ferro”. Segundo Stephen George (1998, p. 206-208), várias explicações para o comportamento de Thatcher em relação à Europa comunitária podem ser sugeridas. Primeiramente, seu estilo agressivo era uma técnica de barganha que permitia conseguir mais concessões nas negociações com os parceiros europeus. Em segundo lugar, seu perfil intransigente respondia as demandas do público doméstico de maneira a conter a pressão dos conservadores e da população sobre as outorgas que estavam sendo realizadas no âmbito regional. A terceira explicação é a de que se tratava simplesmente de um reflexo da personalidade da própria primeira-ministra e que os avanços alcançados na integração derivavam de um embate entre ela e a máquina governamental de seu gabinete. Para Wall (2008), o caráter firme e pragmático de Thatcher permitiu que a primeira-ministra obtivesse importantes conquistas para os interesses britânicos nas tratativas com os outros Estados-Membros, todavia, em muitos casos, às custas de um relacionamento mais amistoso com os demais líderes.

Ela não era alguém para quem o compartilhamento da soberania em uma organização com características supranacionais era politicamente convincente. Ela era, acima de tudo, uma crente no Estado-nação. Ela fez julgamento com base nas circunstâncias presentes da política prática. (...) Ela não viu a importância política que essas ideias tinham para os outros ou, se viu, não estava preparada para fazer acomodá-las, real ou retoricamente.¹⁴⁸ (WALL, 2008, p.38, tradução nossa)

Além disso, essa atitude ostensiva também não contribuía para ressaltar os benefícios da Comunidade Europeia para o Reino Unido e, com o passar dos anos, foi nutrindo o sentimento eurocético britânico. De acordo com Wall (2008), a característica adversarial dos sistemas eleitoral e partidário do Reino Unido colaborava para a percepção das negociações comunitárias em termos de vitórias e de derrotas, ao contrário dos parceiros continentais, mais acostumados a sistemas de coalizões. Apesar de o governo britânico buscar uma posição mais construtiva em meados da década de 1980, o tom adotado manteve-se fortemente combativo e

¹⁴⁸ *She was not someone for whom the sharing of sovereignty in an organisation with supranational characteristics was politically compelling. She was, above all, a believer in the nation state. She judged by the here-and-now of practical politics. (...) She did not see the political importance these ideas had for others or, if she did, she was not prepared to make much accommodation towards them, real or rhetorical.*

não conciliatório. “A principal razão para o Reino Unido parecer um parceiro difícil foi a disposição da primeira-ministra britânica de falar vigorosamente sobre essas questões, enquanto outros líderes mantinham um silêncio diplomático”¹⁴⁹ (GEORGE, 1998, p. 208, tradução nossa).

No livro *This Blessed Plot*, que trata do papel do Reino Unido no processo de integração europeia, Hugo Young resume o período do governo de Margaret Thatcher comparando-o com os primeiros-ministros que a antecederam da seguinte forma:

Nos primeiros seis anos de adesão britânica à Comunidade Europeia, o Reino Unido foi liderado por pessoas que estavam de alguma forma ocupadas. Ted Heath, preocupado com a sobrevivência doméstica, não se envolveu com a política europeia. Harold Wilson e Jim Callaghan, embora obrigados a dar alguma atenção ao assunto, estavam sempre tentando defender-se. A sucessora deles foi a primeira a ver a Europa como um tema não pela reticência apologética, mas pela proeminência triunfal. Durante onze dos primeiros dezessete anos, o tom foi definido e a política foi feita por alguém que, em momentos importantes, deu à Europa o lugar mais alto em sua agenda (...) Em seu tempo, ela levou o Reino Unido mais longe na Europa do que qualquer um, exceto Heath. As instituições, os mercados e as leis tornaram-se muito mais profundamente imbuídos do efeito da Europa (...) A senhora Thatcher, em todas as etapas, fazia parte disso. No entanto, simultaneamente, toda a sua energia política foi direcionada contra o que ela mesma estava fazendo. Mesmo quando ela levou o Reino Unido mais longe, ela alimentou o fogo daqueles que se opunham a isso a cada passo do caminho.¹⁵⁰ (YOUNG, 1998, p. 306, tradução nossa)

Mais tarde, em suas memórias, Thatcher (1993, p. 536-537 apud BAKER; SCHNAPPER, 2015, p. 48, tradução nossa) escreveu que “se considerava uma idealista europeia, mesmo que seus ideais diferissem um pouco daqueles expressos com graus variados de sinceridade por outros chefes de governo europeus”¹⁵¹. A então primeira-ministra interpretava sua postura mais como a defesa dos interesses britânicos por meio de uma cooperação intergovernamental do que um desengajamento do projeto europeu. Nesse sentido, o Ato Único Europeu simbolizava um forte compromisso do Reino Unido com a integração regional sob a perspectiva de incentivo ao livre-comércio e ao modelo neoliberal.

¹⁴⁹ “The main reason for Britain appearing as an awkward partner was the willingness of the British Prime Minister to speak out forcefully on these issues while other leaders kept a diplomatic silence”

¹⁵⁰ For the first six years of British membership of the European Community, Britain was led by people who were otherwise engaged. Ted Heath, preoccupied with domestic survival, did not begin to make an impression. Harold Wilson and Jim Callaghan, though compelled to give the matter some attention, were always trying to fend it off. Their successor was the first in the line to see Europe as a subject not for apologetic reticence but for triumphal prominence. For eleven of the first seventeen years, the tone was set and the policy made by someone who, at important moments, gave Europe the loudest place on her agenda (...) In her time she took Britain further into Europe than anyone except Heath. Institutions and markets and laws became far more deeply imbued with the Europe effect (...) Mrs Thatcher, at every stage, was part of it. Yet simultaneously all her political energy was directed against what she herself was doing. Even as she took Britain further in, she stoked the fire of those who opposed this every step of the way.

¹⁵¹ “[she] considered [herself] a European idealist, even if [her] ideals differed somewhat from those expressed with varying degrees of sincerity by other European heads of government”

2.3 John Major (1990-1997)

Em novembro de 1990, após a renúncia de Margaret Thatcher, John Major foi escolhido em um processo de eleição do Partido Conservador para assumir o cargo de primeiro-ministro. Apesar de herdeiro de Thatcher, Major era considerado menos rígido que sua antecessora, particularmente no que se refere à integração europeia (SCHNAPPER, 2000). O político também rejeitava a proposta de uma união política e monetária, mas tentava posicionar-se entre os grupos eurocéticos e eurófilos de seu partido. Segundo Baker e Schnapper (2015, p. 49, tradução nossa), “John Major, que sucedeu a Thatcher, era um euro-pragmatista ciente da necessidade de mudar o estilo diplomático severo que havia reduzido a influência já relativamente fraca do Reino Unido na Europa”¹⁵². Para Major, a mudança do tom britânico, mais do que de conteúdo, no seu relacionamento com as comunidades europeias era fundamental para evitar um processo de isolamento do país e buscar novos aliados dentro do bloco (WALL, 2008).

2.3.1 O Tratado de Maastricht (1992)

No início do governo Major, o principal tema na agenda europeia era a conferência intergovernamental, acordada durante o mandato de Thatcher, para a elaboração de um novo e amplo tratado. A proposta franco-alemã de uma união política tinha por objetivo conter possíveis avanços nacionalistas na Alemanha após a reunificação do país (WALL, 2008). Ademais, o apoio estadunidense a essa iniciativa limitava a liberdade para que o Reino Unido declarasse sua oposição à conferência. Todavia, durante as negociações, os britânicos adotaram um posicionamento fortemente vinculado à defesa dos princípios de subsidiariedade¹⁵³ e de soberania (GEORGE, 1998; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010).

Os três principais objetivos que o governo de Major estabeleceu para si durante a Conferência Intergovernamental de 1990-91 foram impedir a conclusão de uma união econômica e monetária, ou pelo menos retirar seu país dela; recusar uma carta social que enquadrava a lei trabalhista britânica; e impedir a criação de uma política de segurança comum fora do âmbito da OTAN.¹⁵⁴ (SCHNAPPER, 2000, p. 115, tradução nossa)

¹⁵² “John Major, who succeeded Thatcher, was a euro-pragmatist aware of the need to change the harsh diplomatic style which had reduced the UK’s already relatively weak influence in Europe”

¹⁵³ O princípio da subsidiariedade determina que a União Europeia não deve agir em áreas que não sejam de sua competência exclusiva a não ser que ela seja mais eficaz do que as medidas tomadas à nível nacional, regional ou local. Para mais informações, ver: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity> e <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html>

¹⁵⁴ *Les trois principaux objectifs que s’était fixés le gouvernement Major au cours de la Conférence intergouvernementale de 1990-91 était d’empêcher la conclusion d’une union économique et monétaire, ou du*

De certa forma, John Major obteve sucesso em todos esses pontos, mesmo que, para alcançá-los, tenha realizado algumas concessões também. As discussões sobre uma política monetária comum foram as que tiveram maior repercussão no cenário doméstico (GEORGE, 1998). Em maio de 1991, em reunião sobre o tema foi sugerido um arranjo que concederia uma derrogação (*opt-out*) ao Reino Unido no que se refere à implementação da moeda única, isto é, a terceira fase da União Econômica e Monetária (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 1992; GEORGE, 1998; SCHNAPPER, 2000; GOWLAND, 2017). É interessante notar que essa exceção foi concedida especificamente para o Reino Unido¹⁵⁵, principalmente a pedido da França, que temia o efeito de contágio se houvesse maior flexibilidade (WALL, 2008), o que novamente reforçava a imagem britânica de um parceiro difícil e relutante na integração regional.

O capítulo social também foi retirado do texto final e adicionado como um protocolo anexo¹⁵⁶, dada a dificuldade de aprovação unânime da temática (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Os demais onze Estados-Membros assinaram a carta, mas o Reino Unido não se comprometeu com nada mais que as obrigações que já estavam contidas no Tratado de Roma e no Ato Único Europeu (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 1992; GEORGE, 1998; WALL, 2008). John Major manteve esse posicionamento durante todo seu governo: “então, deixe-me dizer isto aos nossos amigos e parceiros na Europa. Não me peça para assinar o capítulo social. Eu não vou fazer isso. Não busco popularidade no exterior - prefiro proteger empregos aqui. Não me entendam mal. Eu sou pela Europa, não contra ela”¹⁵⁷ (MAJOR, 1995, n.p., tradução nossa).

Por fim, a política de segurança comum do bloco ficou vinculada a um mecanismo intergovernamental conduzido pelo Conselho Europeu, e a UEO¹⁵⁸ não foi incorporada à União Europeia (GEORGE, 1998; SCHNAPPER, 2000; GOWLAND, 2017). A OTAN manteve-se como a principal instituição para a garantia da segurança e defesa europeias,

moins d'y soustraite son pays, de refuser une Chartre social qui encadrerait le droit britannique du travail, et d'empêcher la création d'une politique de sécurité commune en dehors de l'Otan.

¹⁵⁵ Em anexo ao Tratado de Maastricht foi adicionado o “Protocolo relativo a certas disposições relacionadas com o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte” (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 1992, p. 191-193).

¹⁵⁶ “Protocolo relativo à política social” e “Acordo relativo à política social celebrado entre os Estados-Membros da Comunidade Europeia com exceção [sic] do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte” (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 1992, p. 196-201).

¹⁵⁷ “*So let me say this to our friends and partners in Europe. Don't ask me to sign the Social Chapter. I won't do it. I don't look for popularity abroad - I prefer to protect jobs right here. Don't misunderstand me. I'm for Europe, not against it*”

¹⁵⁸ “Declaração relativa à União da Europa Ocidental” (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 1992, p. 242-246).

conforme os interesses britânicos de continuidade da parceria atlântica com os Estados Unidos (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 1992; WALL, 2008).

John Major, à semelhança de Edward Heath que evocou Churchill e Macmillan durante seu mandato no início dos anos 1970, buscava legitimidade para sua política europeia no histórico do Partido Conservador. Em seu discurso na convenção partidária de 1991, o então primeiro-ministro lembrou o papel de importantes líderes conservadores na construção do relacionamento entre o Reino Unido e o processo de integração regional, reiterando o posicionamento tradicional do partido de rejeição à ideia de uma união federal. Esse mecanismo tinha o intuito de demonstrar continuidade e coesão no direcionamento político do Partido Conservador.

Um grande debate está em andamento na Europa. Um no qual o Partido Conservador pode falar com autoridade. Harold Macmillan primeiro tentou levar o Reino Unido para a Comunidade, Ted Heath finalmente nos levou até lá, e Margaret Thatcher assinou o Ato Único Europeu - com sua visão de união cada vez mais estreita entre os Estados. União mais estreita entre Estados. Não é uma fusão federal de Estados. Essa ainda é a nossa política.¹⁵⁹ (MAJOR, 1991, n.p., tradução nossa)

A estrutura final do Tratado de Maastricht pode ser considerada como uma vitória britânica (WALL, 2008; BAKER; SCHNAPPER, 2015; EVANS, MENON, 2017). Além das derrogações asseguradas em relação à implementação da moeda comum e à assinatura do capítulo social, houve a exclusão de qualquer referência a uma suposta vocação federal do bloco comunitário e a inclusão do princípio de subsidiariedade (WALL, 2008; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Ademais, contando com o apoio da França, o Reino Unido assegurou a estrutura de templo de três pilares para o tratado, que manteve a Comunidade Europeia, de viés supranacional, separadamente no primeiro pilar (WALL, 2008; BAKER; SCHNAPPER, 2015). Os demais pilares possuíam caráter intergovernamental. O segundo correspondia à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), enquanto o terceiro tratava da cooperação em Justiça e Assuntos Internos (JAI) (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 1992).

Os resultados obtidos nas negociações do Tratado de Maastricht contribuíram para o triunfo dos conservadores nas eleições gerais de 1992 (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). O manifesto do partido na época exaltava o papel decisivo do país no desenvolvimento da integração europeia durante última década.

¹⁵⁹ *A great debate is now underway in Europe. One in which the Conservative Party can speak with authority. Harold Macmillan first sought to take Britain into the Community, Ted Heath finally led us there, and Margaret Thatcher signed the Single European Act - with its vision of ever-closer union between states. Closer union between states. Not a federal merger of states. That is still our policy.*

Foi uma iniciativa britânica que lançou o programa mercado único e a nossa insistência que reformou as finanças da Comunidade. O Reino Unido promoveu a cooperação em política externa e no combate ao terrorismo. O Reino Unido também convenceu nossos parceiros a dar as boas-vindas aos novos países que se candidatam à Comunidade. O Tratado de Maastricht foi um sucesso tanto para o Reino Unido quanto para o resto da Europa. As propostas britânicas ajudaram a moldar as principais disposições do Tratado, incluindo as que reforçam a aplicação da defesa da lei comunitária, da subsidiariedade e da lei e da ordem. Mas o Reino Unido recusou-se a aceitar o prejudicial Capítulo Social proposto por outros europeus, e ele foi excluído do Tratado de Maastricht.¹⁶⁰ (CONSERVATIVE PARTY, 1992, n.p., tradução nossa)

As derrogações¹⁶¹ concedidas ao Reino Unido no Tratado de Maastricht reforçavam sua percepção como um Estado-Membro relativamente desconectado da proposta de integração supranacional. A apresentação dessas exceções pelo governo de Major ao público doméstico encobriria, em um primeiro momento, as concessões realizadas durante as negociações, como a extensão da votação por maioria qualificada em diversas áreas (GEORGE, 1998). Apesar da grande influência britânica na estrutura do Tratado de Maastricht, a Comunidade Europeia parecia cada vez mais se encaminhar para uma união política conforme almejada pelo eixo franco-alemão.

De certa forma, o acordo de Maastricht foi um passo menos fundamental na evolução da Comunidade Europeia do que o Ato Único Europeu, assinado por Margaret Thatcher em 1986. No entanto, em alguns aspectos, poderia ser interpretado como um grande passo em direção a uma unidade europeia mais próxima e, talvez, um passo maior do que muitos membros do Partido Conservador perceberam inicialmente. Com o passar do tempo, as percepções começaram a mudar, e Major se viu tendo de defender o tratado contra a oposição doméstica, alimentada por eventos em outras partes da CE.¹⁶² (GEORGE, 1998, p. 244, tradução nossa)

Nos debates no parlamento britânico, Major procurava reforçar a ideia de que os temas de política externa e de segurança interna teriam bases intergovernamentais, o que reduziria os poderes de Bruxelas, especialmente com as previsões de alargamentos futuros (WALL, 2008). Ademais, o primeiro-ministro argumentava que o Reino Unido tinha conseguido obter uma derrogação onde o intergovernamentalismo não era garantido, no caso da União

¹⁶⁰ *It was a British initiative which launched the Single Market programme and our insistence which reformed the Community's finances. Britain has promoted co-operation on foreign policy and in combating terrorism. Britain has also persuaded our partners to welcome new countries who apply for Community membership. The Maastricht Treaty was a success both for Britain and for the rest of Europe. British proposals helped to shape the key provisions of the Treaty including those strengthening the enforcement of Community law defence, subsidiarity and law and order. But Britain refused to accept the damaging Social Chapter proposed by other Europeans, and it was excluded from the Maastricht treaty.*

¹⁶¹ Essas derrogações podem ser compreendidas como exemplos de “integração diferenciada interna *de jure*”, conforme será explicado no quinto capítulo da tese.

¹⁶² *In some ways Maastricht agreement was a less fundamental step in the evolution of the European Community than the single European Act which Margaret Thatcher had signed in 1986. Nevertheless, in some respects it could be interpreted as a big step toward closer European unity, and perhaps a bigger step than many members of the Conservative Party initially realized. As time passed perceptions began to change, and Major found himself having to defend the Treaty against domestic opposition which was fueled by events elsewhere in the EC.*

Econômica e Monetária (GEORGE, 1998). Enquanto John Major ressaltava as limitações de Maastricht, o então presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, enfatizava que o tratado simbolizava um marco na decisão de buscar uma integração mais profunda por meio da união monetária. A diferença das abordagens refletia também a expectativa de suas audiências. No entanto, a tentativa de Delors de destacar os possíveis elementos federalistas do tratado não só perante o Parlamento Europeu, mas também diante da mídia europeia, demonstrou-se um equívoco, uma vez que fomentou dúvidas em países como a Irlanda e a Dinamarca, os quais também tinham restrições quanto à implementação de uma política de viés supranacional (GEORGE, 1998).

Apesar de assinado em 7 de fevereiro de 1992, o texto ainda precisava ser ratificado pelos parlamentos dos Estados-Membros, e, em alguns deles, havia a obrigação constitucional de realizar uma consulta popular¹⁶³. A rejeição do Tratado de Maastricht na Dinamarca via referendo em 2 de junho de 1992, por 50,7% a 49,3% (HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2016, p. 8-9), fortaleceu a posição de grupos conservadores britânicos que pressionavam por uma renegociação do tratado. Esses eurocéticos entendiam que o *opt-out* da moeda comum não era suficiente para manter a independência do Reino Unido quanto à sua política monetária (SCHNAPPER, 2000). O parlamento britânico decidiu, então, que não daria prosseguimento às leituras para a ratificação do tratado até que a situação da Dinamarca fosse resolvida (WALL, 2008).

Apesar das críticas diretas de Margaret Thatcher e de sua demanda pela realização de um referendo também no Reino Unido, John Major continuou a defender, perante o parlamento, o compromisso assumido com a assinatura do tratado: “tradicionalmente, tem sido a posição do Partido Conservador de que não aceitamos referendos. (...) Lembro que ela [Thatcher] citou [em 1975] a visão de lorde Attlee dos referendos como um dispositivo de demagogos e de ditadores”¹⁶⁴ (UK PARLIAMENT, 1992a, n.p., tradução nossa). O posicionamento reticente da ex-primeira-ministra em relação ao Tratado de Maastricht fortalecia os setores eurocéticos do Partido Conservador, os quais Major tentava conter reafirmando a necessidade de o país atuar no centro da integração europeia.

Enquanto continuamos sendo membros da Comunidade Europeia, não há alternativa a não ser estarmos no centro e exercer influência. Pode ser a ambição de alguns deixar a Comunidade, caso em que devem dizê-lo e deixar clara a sua posição. Se

¹⁶³ O Tratado de Maastricht foi aprovado por referendo na Irlanda (68,7% a 30,8%), em 18 de junho de 1992, e na França (51% a 49%), em 20 de setembro de 1992 (HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2016, p. 9).

¹⁶⁴ “*It has traditionally been the position of the Conservative party that we do not accept referendums. (...) I recall that she quoted Lord Attlee's view of referendums as a device of demagogues and dictators*”

essa é a posição deles, também devem explicar o que aconteceria, se deixássemos a Comunidade, em termos de investimentos internos, empregos, prosperidade e muito mais. Se queremos permanecer na Comunidade, a visão esmagadora da Câmara - e acredito do país - é a de que precisamos estar no centro, exercendo nossa influência e determinando, por nossos próprios esforços, a direção em que a Comunidade segue. Eu, pelo menos, não estou preparado para ver esse país à margem da Comunidade Europeia, enquanto outros países tomam decisões que determinam sua direção e a subsistência de todas as pessoas neste país.¹⁶⁵ (UK PARLIAMENT, 1992a, n.p., tradução nossa)

Em meio a esse período de incertezas pelas dificuldades de ratificação do Tratado de Maastricht, o Reino Unido ainda enfrentava uma forte recessão econômica e o aumento do desemprego, que pressionavam a libra esterlina (SCHNAPPER, 2000). Em 16 de setembro de 1992, no episódio que ficou conhecido como “quarta-feira negra”, o governo britânico saiu do Mecanismo de Taxas de Câmbio do Sistema Monetário Europeu por conta de uma alta desvalorização da sua moeda (WALL, 2008; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Esse evento reforçou a percepção daqueles setores eurocéticos de que o Reino Unido não deveria participar da União Econômica e Monetária contida no Tratado de Maastricht.

Além disso, o embate entre Thatcher e Major contribuiu para as divisões internas do Partido Conservador. Em geral, as votações no parlamento britânico dependiam do apoio dos liberais, visto que, em média, de 25 a 30 conservadores votavam contra o governo e cerca de 20 a 25 se abstinham como forma de demonstrar sua oposição (SCHNAPPER, 2000). Em 4 de novembro de 1992, a moção para a reintrodução da leitura para a ratificação do Tratado de Maastricht foi aprovada por uma diferença de apenas três votos - 319 a 316 (UK PARLIAMENT, 1992b); e, na terceira leitura, realizada apenas em maio de 1993, após o segundo referendo dinamarquês, a maioria de 21 votos foi obtida graças ao apoio do Partido Liberal Democrata, uma vez que 32 conservadores votaram contra a orientação do primeiro-ministro (GEORGE, 1998).

Em paralelo, a solução encontrada para o caso da Dinamarca foi a concessão de quatro derrogações do Tratado de Maastricht em relação à: 1. terceira fase da UEM, à semelhança do Reino Unido; 2. Política Externa e de Segurança Comum (segundo pilar); 3. cooperação em

¹⁶⁵ *While we remain a member of the European Community, there is no alternative to our being at its centre and exercising influence. It may be the ambition of some to leave the Community, in which case they should say so and make their position entirely clear. If that is their position, they should also explain what would happen, if we left the Community, to inward investment, jobs, prosperity, and much else. If we are to remain in the Community, it is the overwhelming view of the House—and I believe of the country—that we need to be at its centre, exercising our influence and determining by our own efforts the direction in which the Community goes. I for one am not prepared to see this country sit on the sidelines of the European Community while other countries take decisions that determine its direction and the livelihood of every person in this country.*

Justiça e Assuntos Internos (terceiro pilar); e 4. cidadania europeia¹⁶⁶, conforme expresso no Acordo de Edimburgo de 1993¹⁶⁷. Considerando esses *opt-outs*, em um segundo referendo, realizado em 18 de maio de 1993, 56,7% dos eleitores dinamarqueses votaram a favor da ratificação¹⁶⁸ (HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2016, p. 9). Após esse resultado, o Reino Unido também deu sequência ao processo de ratificação do tratado (SCHNAPPER, 2000), o qual entrou em vigor apenas em 1º de novembro de 1993.

É importante ressaltar que, por conta desses ajustes, a Dinamarca possuía, então, mais derrogações do Tratado de Maastricht do que o próprio Reino Unido; todavia, nenhuma delas havia sido concedida *a priori*, isto é, antes de o acordo ser rejeitado por referendo. A postura dos líderes britânicos muito mais vocais em suas demandas e intransigentes durante as negociações tendia a caracterizá-los como parceiros difíceis ou pouco afeitos aos avanços da integração europeia; enquanto a Dinamarca, por sua vez, assumia uma postura antagônica ligeiramente discreta. De qualquer forma, o resultado de Maastricht simboliza o início da integração diferenciada interna formalizada nos tratados europeus e demonstra a possibilidade de flexibilização da união para se adaptar às diferenças entre os Estados-Membros.

A partir de então, uma série de taxonomias passaram a ser utilizadas pela literatura sobre estudos europeus para descrever os diferentes tipos de associação à União Europeia e o nível de centralização das políticas comunitárias, a exemplo de “Europa em diferentes velocidades”, “geometria variável”, “Europa *à la carte*” e, finalmente, “sistema de integração diferenciada”¹⁶⁹ (STUBB, 1996; SCHIMMELFENNIG; LEUFFEN; RITTBERGER, 2015; SCHIMMELFENNIG, 2016). Alexander Stubb (1996) propôs uma categorização da integração diferenciada de acordo com três variáveis: 1. tempo, isto é, a ideia de que alguns países avançariam mais rápido do que outros na integração; 2. espaço, que permitiria uma divisão quase permanente da estrutura integrativa com um núcleo mais desenvolvido à semelhança de círculos concêntricos; e 3. assunto, que remete à ideia de *pick and choose*, ou seja, a escolha das políticas comunitárias das quais o Estado deseja participar. Esse terceiro

¹⁶⁶ A derrogação em relação à cidadania europeia tornou-se redundante e irrelevante após o Tratado de Amsterdã (1997) esclarecer que se tratava de uma cidadania complementar e não de uma substituição da cidadania nacional.

¹⁶⁷ Para mais informações sobre o Acordo de Edimburgo, ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:41992X1231&rid=1> e <https://www.eu.dk/da/english/the-danish-opt-outs-from-eu-cooperation>

¹⁶⁸ Para uma análise sobre os referendos dinamarqueses do Tratado de Maastricht, ver: SIUNE, Karen; SVENSSON, Palle; TONGGAARD, Ole. The European Union: the Danes Said ‘No’ in 1992, but ‘Yes’ in 1993: How and Why? *Electoral Studies*, vol. 13(2), 1994, p. 107–116.

¹⁶⁹ A temática da integração diferenciada será explorada no quinto capítulo da tese.

tipo correspondia à proposta de integração europeia veiculada pelos governos conservadores de Thatcher e Major (STUBB, 1996).

De acordo com Pauline Schnapper (2000, p. 121, tradução nossa), “John Major preferia a ideia de uma Europa *à la carte*, onde cada país poderia escolher as políticas comuns que lhe conviessem, o que colocaria em dúvida os próprios princípios da solidariedade comunitária”¹⁷⁰. Após as negociações de Maastricht, Major (1994 apud GEORGE, 1998, p. 260, tradução nossa) passou a defender abertamente uma estrutura mais flexível da integração europeia: “nunca acreditei que a Europa deve invariavelmente atuar como uma unidade em todas as questões. Tentar conformar todos os países a todos os planos é uma maneira socialista de pensar: não é para nós”¹⁷¹. É interessante notar que John Major associava um modelo mais centralizado de integração com o socialismo da mesma forma que sua antecessora, Margaret Thatcher, havia afirmado durante seu governo.

O então primeiro-ministro publicou um artigo na revista *The Economist* em 25 de setembro de 1993¹⁷², no qual defendia sua proposta para o bloco comunitário. Seu intuito era colocar o Reino Unido no centro da integração europeia. Basicamente, as ideias de Major eram similares aos cinco princípios defendidos por Thatcher em seu discurso de Bruges em 1988 (GEORGE, 1998). Major (1993) afirmava que: 1. as nações deveriam construir a Europa e não serem suplantadas por ela; 2. o bloco deveria concentrar-se em problemas práticos que afetavam o cotidiano de sua população e não em conceitos abstratos; 3. a União Europeia deveria incentivar a competitividade e gerar empregos; 4. os países-membros deveriam estimular as negociações comerciais no âmbito do GATT; e 5. a comunidade deveria promover a defesa vinculada à OTAN. De fato, além de semelhantes ao conteúdo da estratégia europeia do governo Thatcher, esses objetivos vinculavam-se às constantes da política externa britânica. No entanto, a intenção inicial de promovê-los por meio de um tom mais moderado e diplomático vinha enfrentando dificuldades, particularmente por conta das pressões domésticas dos setores eurocéticos.

¹⁷⁰ “John Major préférerait l’idée d’une Europe ‘à la carte’, où chaque pays pourrait choisir les politiques communes qui lui convenait, ce qui remettrait en question les principes mêmes de la solidarité communautaire”

¹⁷¹ “I have never believed that Europe must invariably act as one on every issue. Trying to make every country conform to every plan is a socialist way of thinking: it’s not for us”

¹⁷² Para ler o texto do artigo, ver: <http://www.johnmajorarchive.org.uk/1990-1997/mr-majors-article-on-the-european-union-25-september-1993/>

Na sequência, em 7 de setembro de 1994, Major apresentou novamente sua visão de Europa no discurso proferido em Leiden¹⁷³. A proposta centrava-se na ideia de flexibilidade baseada no modelo de integração diferenciada *à la carte*. O então primeiro-ministro britânico rejeitava a possibilidade de uma divisão em círculos concêntricos com um “núcleo duro” ou “Europa em dois níveis”, o que interpretava como perigoso para o futuro da integração regional. Segundo Major (1994, n.p., tradução nossa), “o corolário é que nenhum Estado-Membro deve ser excluído de uma área política em que deseja e em que esteja qualificado para participar. Optar por não participar é uma coisa. Impedir isso é outra coisa”¹⁷⁴. Ademais, John Major questionou a imagem estereotipada do Reino Unido em relação à integração europeia, enfatizando tanto as contribuições passadas do país para a consolidação do bloco quanto as perspectivas britânicas para o futuro da Europa comunitária.

A caricatura é ridícula. Muitos dos principais desenvolvimentos dos últimos anos se deveram à defesa promovida pelo Reino Unido - o mercado único; a disciplina orçamentária; as propostas de reforma da PAC; a PESC; a desregulamentação e a liberalização do comércio. (...) Tampouco é correto caracterizar a oposição britânica a algumas políticas como anti-europeia. (...) Às vezes, estamos por nossa conta. Mas isso não acontece apenas com o Reino Unido. No entanto, quantas vezes vimos a manchete “Reino Unido isolado” e a fidelidade do país à União Europeia questionada como resultado? Não vemos essa pergunta quando, como acontece com frequência, outros Estados-Membros mantêm sozinhos suas posições naquilo que consideram importantes interesses nacionais. Sim, o Reino Unido - como os Países Baixos, como a Alemanha, como a França, a Itália, a Dinamarca, de fato como todos os doze Estados-Membros - tem sua própria perspectiva sobre a Europa. Nossa perspectiva não está errada simplesmente porque é diferente.¹⁷⁵ (MAJOR, 1994, n.p., tradução nossa)

Em 1995, na convenção partidária conservadora, Major recorreu às memórias e às percepções diferentes sobre a Segunda Guerra Mundial como forma de explicar os motivos pelos quais a visão britânica do projeto europeu diferia da dos demais parceiros. Segundo o então primeiro-ministro, a entrada do Reino Unido na Comunidade Europeia representava uma busca por prosperidade política e econômica dada a reorganização do sistema internacional do pós-guerra e não compreendia a ambição pela criação de uma organização

¹⁷³ Para ler o discurso na íntegra, ver: <http://www.johnmajorarchive.org.uk/1990-1997/mr-majors-speech-in-leiden-7-september-1994-2/>

¹⁷⁴ “*But the corollary is that no Member State should be excluded from an area of policy in which it wants and is qualified to participate. To choose not to participate is one thing. To be prevented from doing so is quite another*”

¹⁷⁵ *The caricature is ludicrous. Many of the key developments of the past few years have been advanced by Britain’s advocacy – the Single Market; budgetary discipline; proposals for CAP reform; CFSP; deregulation and trade liberalisation. (...) Nor is it right to characterise Britain’s opposition to some policies as anti-European. (...) Sometimes, we are on our own. But that does not happen only to the United Kingdom. Yet how often have we seen the headline “Britain isolated”; and Britain’s fidelity to the European Union questioned as a result? We don’t see this question asked when, as often happens, other Member States stand on their own, in what they see as important national interests. Yes, Britain – like the Netherlands, like Germany, like France, Italy, Denmark, in fact like all twelve Member States – has her own perspective on Europe. Our perspective is not wrong simply because it is different.*

supranacional (MAJOR, 1995). Novamente, observa-se o recurso à associação da centralização do poder em Bruxelas com o socialismo, inclusive como forma de se posicionar no âmbito doméstico em oposição ao Partido Trabalhista, que apoiava o discurso por uma Europa mais social.

Não ocupado, invicto, a guerra deixou o Reino Unido com uma perspectiva muito diferente da do resto da Europa. Se queremos convencer nossos parceiros de que suas políticas para a Europa estão erradas -como acredito que muitas delas estejam-, devemos usar nossa imaginação para entender seus sentimentos e motivações. Entramos na Europa para a prosperidade. Para a cooperação. Para uma voz mais alta naquele grande continente. Mas não entramos para um novo nível de governo. Não entramos para um socialismo pela porta dos fundos. E não entramos para uma Europa federal. Não funcionaria para nós. Nossos parceiros devem entender que isso é política e constitucionalmente inaceitável.¹⁷⁶ (MAJOR, 1995, n.p., tradução nossa)

Os esforços de John Major, entre 1993 e 1995, em explicitar o que seria a perspectiva britânica da integração europeia tinham dois objetivos centrais. Por um lado, no âmbito doméstico, visava lidar com as crescentes pressões eurocéticas, tanto internamente ao Partido Conservador quanto em relação à criação do UKIP, em 1993, e do *Referendum Party*, em 1994, que defendiam abertamente a saída do país da União Europeia (EVANS, MENON, 2017). Nesse sentido, Major apresentava a postura conservadora para a integração regional como adepta da flexibilidade, exemplificada pelas derrogações obtidas no Tratado de Maastricht, e avessa ao encaminhamento para uma união federal. Por outro lado, no âmbito europeu, o então primeiro-ministro procurava desconstruir a imagem britânica como um parceiro relutante, ao enfatizar as contribuições do país para a construção da integração regional e o interesse em participar ativamente da definição dos rumos do bloco.

No discurso de Leiden, Major apontou também quais seriam as prioridades britânicas para a próxima conferência intergovernamental, prevista para 1996. Dentre elas destacam-se: a defesa da flexibilidade e da tolerância à diversidade, considerando a possibilidade de alargamento do bloco para o leste europeu; a necessidade da construção de uma Europa mais transparente e democrática, próxima às populações dos Estados nacionais; e o reforço das políticas previstas no segundo e terceiro pilares do Tratado de Maastricht (MAJOR, 1994). Esses pontos foram retomados nas discussões sobre a elaboração de um novo tratado para o bloco regional.

¹⁷⁶ *Unoccupied, undefeated, the war left Britain with a very different perspective from the rest of Europe. If we want to persuade our partners that their policies for Europe are wrong - as I believe many of them to be - we must use our imagination to understand their feelings and their motives. We entered Europe for prosperity. For co-operation. For a louder voice on that great continent. But we did not enter it for a new tier of Government. We did not enter it for Socialism through the back door. And we did not enter it for a federal Europe. It wouldn't work for us. Our partners must understand that it's politically and constitutionally unacceptable.*

2.3.2 O Tratado de Amsterdã (1997)

Os Estados-Membros da recém-denominada União Europeia tinham concordado em realizar uma revisão de alguns pontos do Tratado de Maastricht em uma nova conferência intergovernamental anos após sua assinatura. O Tratado de Amsterdã, que emergiu dessas reuniões, foi negociado sob o governo de John Major, ainda que tenha sido assinado no governo de seu sucessor, o trabalhista Tony Blair. Na prática, os objetivos deste novo acordo eram limitados a: 1. ajustar as instituições para o futuro alargamento para o leste europeu; 2. fortalecer a PESC e a JAI, ambos pilares intergovernamentais; e 3. reduzir o déficit democrático (SCHNAPPER, 2000). De certa forma, essas intenções relacionavam-se com as prioridades elencadas por John Major em seu discurso em Leiden, conforme explicitado acima.

Apesar das tentativas anteriores de forjar um projeto britânico para a integração europeia, a abordagem de Major foi majoritariamente negativa e defensiva durante as negociações, segundo Stephen Wall (2008). No livro *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*, o autor conta sua experiência durante as negociações do Tratado de Amsterdã, nas quais atuou como representante britânico.

Toda semana, antes de cada sessão de negociação, eu recebia páginas de instruções minuciosas do *Foreign Office*¹⁷⁷, pessoalmente autorizadas por David Davis¹⁷⁸. O *Foreign Office* poderia ter poupado muitos problemas enviando uma instrução de uma linha: “Apenas diga não”. Não havia praticamente nada na agenda que fosse palatável para o governo.¹⁷⁹ (WALL, 2008, p. 157, tradução nossa)

O governo britânico opunha-se a qualquer transferência de poder para o Parlamento Europeu ou a extensão do voto por maioria qualificada no Conselho Europeu. Ademais, outro ponto fundamental para os britânicos era o controle de suas fronteiras (CONSERVATIVE PARTY, 1997). O acordo de Schengen¹⁸⁰, firmado fora do *framework* do bloco, foi incorporado à estrutura da União Europeia com o Tratado de Amsterdã; todavia, tanto o Reino Unido como a Irlanda, únicos países que não haviam assinado o acordo até então,

¹⁷⁷ O *Foreign Office* corresponde ao Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido.

¹⁷⁸ David Davis foi Ministro de Estado para Europa no governo de John Major, entre 20 de julho de 1994 e 2 de maio de 1997. Posteriormente, Davis ocupou o cargo de Secretário de Estado para Saída da União Europeia no governo de Theresa May, entre 13 de julho de 2016 e 8 de julho de 2018.

¹⁷⁹ *Every week, before each negotiating session, I would receive pages of minute instructions from the Foreign Office, personally authorised by David Davis. The Foreign Office could have saved themselves a lot of trouble by sending a one-line instruction: “Just say no”. There was virtually nothing on the agenda that was palatable to the government.*

¹⁸⁰ O acordo Schengen reduziu gradualmente os controles nas fronteiras internas de modo a estabelecer um regime de livre circulação para todos os nacionais dos países signatários. Atualmente, 26 países fazem parte do acordo: Islândia, Liechtenstein, Noruega, Suíça e mais 22 dos 27 Estados-Membros da União Europeia (a Irlanda mantém a opção de exclusão enquanto Bulgária, Croácia, Chipre e Romênia são legalmente obrigados a aderir ao acordo, mas ainda não o fizeram). Para mais informações, ver: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=pt

conseguiram uma derrogação¹⁸¹ (TRATADO DE AMSTERDÃ, 1997; BAKER; SCHNAPPER, 2015). Esse *opt-out* somava-se aos anteriores contribuindo para a consolidação de um *status* cada vez mais singular ao Reino Unido dentro do processo de integração europeia. De acordo com Wall (2008), não fazia sentido a Irlanda aderir ao acordo de Schengen sem o Reino Unido, uma vez que as fronteiras terrestres costumam ser as mais permeáveis e que a única do país é com o Reino Unido. Além disso, os países possuem uma Área Comum de Viagens, que permite o livre trânsito entre eles desde 1923, ainda que tenha passado por diversas alterações nas regulamentações ao longo dos anos.

O Tratado de Amsterdã alterou pontos importantes do segundo e do terceiro pilares do Tratado de Maastricht, então caracterizados como intergovernamentais, no sentido de uma maior união política. Em relação à PESC, além da criação do cargo de Alto Representante, foi adotado o princípio da maioria qualificada para a implementação de medidas de política externa; todavia, qualquer país poderia vetar uma determinada política. Na prática, significava a ideia de uma “abstenção construtiva”, que não impediria os demais países de seguirem adiante, permitindo uma maior flexibilidade quanto à adoção de novas políticas (BAKER; SCHNAPPER, 2015). No que tange à temática de cooperação em justiça e assuntos internos, houve uma reformulação da política comunitária, com a criação do Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça. A Dinamarca manteve o *opt-out* herdado do Tratado de Maastricht, enquanto tanto o Reino Unido como a Irlanda asseguraram uma derrogação vinculada a um mecanismo de *opt in*, que permitia a cooperação pontual em alguns setores¹⁸² (TRATADO DE AMSTERDÃ, 1997).

A consolidação desse sistema de diferenciação ficou conhecida à época como um recurso à geometria variável, a qual permitia adaptar os avanços da integração regional a casos específicos. Também por meio do Tratado de Amsterdã (1997), foi estabelecida oficialmente a “cooperação reforçada”, que tinha por objetivo promover a cooperação entre os países-membros do bloco com alguma flexibilidade, permitindo que alguns deles avançassem mais rápido na integração do que os demais, em paralelo à estrutura institucional do bloco (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Na prática, o próprio acordo de Schengen pode ser considerado um exemplo de cooperação que se iniciou fora da estrutura comunitária padrão, em 1985, sendo incorporado à União Europeia apenas pelo Tratado de Amsterdã. Para

¹⁸¹ Para mais informações, ver: “Protocolo que integra o Acervo de Schengen no âmbito da União Europeia” e “Protocolo relativo à aplicação de certos aspectos do artigo 7º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia ao Reino Unido e à Irlanda” (TRATADO DE AMSTERDÃ, 1997).

¹⁸² Para mais informações, ver: “Protocolo relativo à posição da Dinamarca” e “Protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda” (TRATADO DE AMSTERDÃ, 1997).

Baker e Schnapper (2015, p. 53, tradução nossa), “o maior sucesso do Reino Unido em Amsterdã e nos anos seguintes foi estabelecer o princípio da flexibilidade como central para a UE”¹⁸³.

Ainda em 1996, durante as negociações do tratado, os casos do rebanho bovino britânico contaminado pela encefalopatia espongiforme bovina, popularmente conhecida como doença da “vaca louca”, abalaram novamente o relacionamento do país com o bloco (GEORGE, 1998; WALL, 2008; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Os demais Estados-Membros aplicaram restrições à importação de carne do Reino Unido e a reação britânica foi adotar uma postura de não cooperação, travando os avanços das negociações no âmbito europeu ao bloquear as decisões que exigiam unanimidade na conferência intergovernamental (SCHNAPPER, 2000; WALL, 2008).

Apesar de Major ter mantido uma postura relativamente próxima à dos seus antecessores no que se refere à questão da integração europeia, ele foi muito mais pressionado pelos setores eurocéticos de seu partido que se vinham fortalecendo nos últimos anos (SCHNAPPER, 2000; MACSHANE, 2016). Segundo George (1998, p. 272, tradução nossa), “John Major iniciou sua liderança com o objetivo de colocar o Reino Unido no coração da Europa. Ele terminou com seu governo tão isolado como o de sua antecessora nunca tinha estado”¹⁸⁴. A partir de então, a tentativa de acomodar os eurocéticos ao invés de confrontá-los passou a caracterizar a política interna do Partido Conservador, especialmente em função do surgimento de novos partidos mais radicais no cenário político britânico, como o UKIP e o *Referendum Party*.

Se a carreira da Sra. Thatcher acabou por causa da Europa, seu sucessor, John Major, viu seus sete anos como primeiro-ministro (1990-7) transformados em miséria pela questão da Europa. (...) O Sr. Major se viu sob o triplo desafio de, primeiro, um crescente agrupamento anti-europeu dentro de seu partido; segundo, o envolvimento aberto de campanhas anti-europeias cruas, muitas vezes sensacionalistas, por setores importantes da imprensa; e terceiro, o surgimento de campanhas bem financiadas, movimentos e novos partidos políticos, todos dedicados à proposição de que a UE era inimiga dos interesses nacionais britânicos.¹⁸⁵ (MACSHANE, 2016, p. 80, tradução nossa)

¹⁸³ “(...) *the UK’s greatest success at Amsterdam, and in the years that followed, was to establish the principle of flexibility as central to the EU*”

¹⁸⁴ “*John Major began his premiership with the aim of putting Britain at the heart of Europe. He ended it with his Government as isolated as ever his predecessors had been*”

¹⁸⁵ *If Mrs. Thatcher’s career ended because of Europe, her successor, John Major, saw his seven years as prime minister (1990-7) turned into misery by the question of Europe. (...) Mr. Major found himself under the triple challenge of first, a growing anti-European grouping inside his party; second, the open embrace of crude, often-sensationalist anti-European campaigning by important sections of the press; and third, the rise of well-funded campaigns, movements and new political parties all dedicated to the proposition that the EU was inimical to british national interests.*

Conforme pode ser observado no longo período do governo Conservador (1979-1997), sob o comando tanto de Margaret Thatcher quanto de John Major, a estranheza britânica no seu relacionamento com a Europa comunitária não derivava necessariamente de um desinteresse geral na integração regional, mas, sim, de uma percepção diferente daquela do eixo franco-alemão.

Ao contrário do que pensam alguns continentais, a atitude do Reino Unido em relação à construção europeia não é sistematicamente negativa, nem tão inconsistente quanto alguns comentaristas a descreveram. Existe até uma grande continuidade na política seguida, que queria ser positiva, mas prudente, pragmática e não teórica, focada na promoção do liberalismo econômico e da cooperação política intergovernamental.¹⁸⁶ (SCHNAPPER, 2000, p. 92, tradução nossa)

No final do livro *An Awkward Partner*, que descreve a trajetória britânica nas comunidades europeias até o governo de John Major, Stephen George (1998) elenca quatro motivos pelos quais o relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária é considerado difícil: 1. os constrangimentos políticos domésticos às posições que o governo poderia adotar no âmbito regional; 2. os problemas econômicos de ajustar sua participação no bloco, especialmente no que se refere às contribuições para o orçamento comunitário; 3. a dificuldade de lidar com a terminologia política das negociações utilizada pelos membros fundadores; e 4. o atlantismo, isto é, a preferência pela construção de parcerias envolvendo os Estados Unidos. De fato, nos anos seguintes, esses elementos continuaram presentes na política britânica, ainda que os trabalhistas tenham buscado desenvolver uma abordagem mais próxima a de suas contrapartes quanto aos rumos da integração regional.

2.4 Tony Blair (1997-2007)

Durante as quase duas décadas de governo conservador, os trabalhistas foram aos poucos modificando o seu posicionamento no que tange ao relacionamento com o bloco europeu, conforme evidenciado anteriormente pela mudança de discurso nos manifestos do partido de 1987 e 1992. Nos anos 1990, enquanto o Partido Conservador consolidava-se como cada vez mais eurocético, os trabalhistas passaram a adotar uma postura paulatinamente pró-integracionista também como estratégia política.

O pró-europeísmo do *New Labour* era profundo e genuíno, mas suas motivações estavam na política doméstica, não na visão clara do futuro do Reino Unido na UE

¹⁸⁶ *Contrairement à ce que pensent certains continentaux, l'attitude de la Grande-Bretagne vis-à-vis de la construction européenne n'est pas systématiquement négative, ni aussi encohérente que certains commentateurs l'ont décrite. On trouve même une grande continuité dans la politique qui a été suivie, qui se voulait positive mais prudente, pragmatique e non théorique, axée sur la promotion du libéralisme économique et de la coopération politique intergouvernementale.*

(...) O pró-europeísmo era uma parte crucial da modernização dos trabalhistas e do lento retorno à elegibilidade após a experiência de quase morte do partido no início dos anos 1980: era essencialmente um projeto para a social-democracia britânica, não um projeto para o futuro da UE.¹⁸⁷ (LIDDLE, 2014, p. xxiii, tradução nossa)

As eleições para o Parlamento Europeu em 1994 representaram uma grande derrota para os conservadores, que conquistaram apenas 27,8% dos votos e decresceram de 32 para 18 assentos. Os trabalhistas, por sua vez, aumentaram de 45 para 62 cadeiras ao obterem 44,2% dos votos (HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 1999; SCHNAPPER, 2000). Ainda que as eleições europeias contassem com uma taxa baixa de comparecimento, esse resultado indicava o início de uma alteração nas forças políticas britânicas, a qual se consolidou com a vitória trabalhista nas eleições gerais de 1997, sob a liderança de Tony Blair. Segundo Pauline Schnapper (2000, p. 126, tradução nossa), “quando o Partido Trabalhista chegou ao poder, ele se tornou não apenas favorável à integração do Reino Unido na União Europeia, mas também mais entusiasmado e unido nesse assunto do que o Partido Conservador”¹⁸⁸.

2.4.1 A política europeia do *New Labour*

Em 1997, o Partido Trabalhista apresentava sua proposta como favorável a uma aproximação real com o bloco europeu, procurando diferenciar-se dos conservadores. Dentre os dez principais objetivos elencados no seu manifesto constava: “nós daremos ao Reino Unido a liderança na Europa de que o Reino Unido e a Europa precisam”¹⁸⁹ (LABOUR PARTY, 1997, n.p., tradução nossa). Na prática, a visão trabalhista não diferia muito das abordagens conservadoras no início dos governos Thatcher e Major (WALL, 2008; LIDDLE, 2014). Ambos tentaram também reposicionar o Reino Unido no centro da integração europeia, buscando exercer maior influência nos rumos do bloco regional.

Nossa visão da Europa é de uma aliança de nações independentes que optam por cooperar para alcançar os objetivos que não podem alcançar sozinhas. Opomo-nos a um superestado federal europeu. Existem apenas três opções para o Reino Unido na Europa. A primeira é sair. A segunda é ficar dentro, mas às margens. A terceira é permanecer, mas em um papel de liderança.¹⁹⁰ (LABOUR PARTY, 1997, n.p., tradução nossa)

¹⁸⁷ *New Labour's pro-Europeanism was deep and genuine, but its motivations lay in domestic politics, not in clear vision for Britain's future in the EU (...) Pro-Europeanism was a crucial part of Labour's modernization and slow return to electability after the party's near-death experience in the early 1980s: it was essentially a project for British social democracy, not a project for the future of the EU.*

¹⁸⁸ *“lorsque le Parti travailliste arriva au pouvoir, il était devenu non seulement favorable à l'intégration du Royaume-Uni dans l'Union européenne, mais aussi plus enthousiaste et plus uni sur ce sujet que le Parti conservateur au pouvoir”*

¹⁸⁹ *“We will give Britain the leadership in Europe which Britain and Europe need”*

¹⁹⁰ *Our vision of Europe is of an alliance of independent nations choosing to co-operate to achieve the goals they cannot achieve alone. We oppose a European federal superstate. There are only three options for Britain in*

A própria linguagem utilizada no trecho acima assemelha-se à do Partido Conservador em momentos anteriores, reforçando que o bloco funcionava como um mecanismo de cooperação entre Estados independentes e rejeitando qualquer associação com um projeto de Europa federal. As três opções do Reino Unido na Europa elencadas no manifesto correspondiam, conforme os trabalhistas, respectivamente: 1. à abordagem de um número cada vez mais crescente de eurocéticos; 2. ao *status quo* da época; e 3. à proposta do *New Labour*, isto é, o novo grupo trabalhista que liderava o partido.

No livro *La Grande-Bretagne et l'Europe – le grand malentendu*, Pauline Schnapper (2000) defende o argumento da existência de um mal-entendido em ambos os lados do relacionamento entre os britânicos e a Europa comunitária. Segundo a autora, por um lado, os europeus não eram capazes de compreender os aspectos peculiares do Reino Unido que guiavam a lógica de ação britânica; por outro lado, os britânicos subestimavam o processo de integração europeu, minimizando os efeitos que os tratados assinados teriam para o país. O resultado desses desentendimentos culminava na postura combativa, ao invés de conciliatória, por parte do Reino Unido. No final da década de 1990, a expectativa era de que o governo trabalhista de Tony Blair pudesse mudar esse posicionamento e colocar o Reino Unido no centro das discussões europeias como um legítimo parceiro (SCHNAPPER, 2000). Todavia, apesar das iniciativas no sentido de uma maior aproximação com o bloco comunitário, fatores estruturais e conjunturais também limitaram a política europeia do Partido Trabalhista (MACSHANE, 2016).

Tony Blair foi eleito em 1997 com uma plataforma que prometia a assinatura do capítulo social do Tratado de Maastricht, como uma manifestação de solidariedade ao espectro político à esquerda e uma demonstração de maior engajamento europeu. Ademais, veiculava a possibilidade de adoção da moeda única, caso determinadas condições econômicas fossem atendidas, e defendia que a decisão sobre a substituição da libra pelo euro seria submetida à população britânica por meio de um referendo (LABOUR PARTY, 1997).

Os governos trabalhistas de 1997 a 2010 seguiram um padrão semelhante de avanço e recuo, mas com uma reviravolta adicional. O avanço foi bastante anunciado em um estágio inicial no primeiro governo de Blair. Envolveu o fim da exclusão do Reino Unido do capítulo social (anunciado em maio de 1997) que Major havia garantido no decurso das negociações que resultaram no TUE.¹⁹¹ (GOWLAND, 2017, p.106, tradução nossa)

Europe. The first is to come out. The second is to stay in, but on the sidelines. The third is to stay in, but in a leading role.

¹⁹¹ *The Labour governments of 1997– 2010 followed a similar pattern of advance and retreat but with an additional twist. The advance was much- trumpeted at an early stage in the first Blair government. It involved*

De fato, a abolição de uma das derrogações britânicas com a assinatura do capítulo social sinalizou um movimento do partido em direção a uma harmonização com as políticas europeias, bem como um avanço para os direitos trabalhistas no Reino Unido (LIDDLE, 2014). Todavia, no que se refere ao Tratado de Amsterdã, Tony Blair manteve o posicionamento negociado por John Major, que assegurava o *opt-out* em relação ao acordo de Schengen e as flexibilizações quanto ao Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça. A questão da União Econômica e Monetária, por sua vez, foi o tema que gerou mais controvérsias durante o governo trabalhista (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Segundo Gordon Brown (1997, n.p., tradução nossa), então ministro das Finanças, “a decisão sobre uma moeda única é provavelmente a mais importante que esse país deverá enfrentar em nossa geração”¹⁹².

2.4.2 Gordon Brown e o euro

Após a eleição de 1997, Gordon Brown confirmou a decisão de que o governo trabalhista era adepto da adesão à moeda única; no entanto, ainda não seria capaz de implementá-la num primeiro momento, dadas a incompatibilidade e a ausência de convergência entre as economias britânica e continental (SCHNAPPER, 2000). O ministro propôs cinco testes econômicos que deveriam ser realizados antes da adoção do euro (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010; BAKER; SCHNAPPER, 2015; MACSHANE, 2016). É importante ressaltar que esses testes diferiam dos critérios de convergência estabelecidos no Tratado de Maastricht e consistiam em análises mais subjetivas. Segundo Brown (1997), o governo britânico deveria avaliar: 1. se poderia haver convergência sustentável entre o Reino Unido e as economias de uma moeda única; 2. se existia flexibilidade suficiente para lidar com as mudanças econômicas; 3. qual o efeito em termos de investimento; 4. qual o impacto no setor de serviços financeiros britânicos, particularmente na *city* de Londres¹⁹³; e 5. se a adesão à moeda comum promoveria maior crescimento e estabilidade dos empregos.

Os testes foram realizados duas vezes, em outubro de 1997 e em maio e junho de 2003. Segundo o governo britânico, em ambos os casos, os resultados indicaram que o Reino

the ending of Britain's opt-out from the Social Chapter (announced May 1997) that Major had secured in the course of the negotiations resulting in the TEU.

¹⁹² “The decision on a single currency is probably the most important this country is likely to face in our generation”

¹⁹³ A *city* de Londres é o centro histórico e financeiro onde está localizada a Bolsa de Valores, o Banco da Inglaterra e diversas instituições financeiras do país.

Unido ainda não estava apto para adesão ao euro. Na prática, esses testes serviram mais para adiar a decisão sobre a moeda comum do que como uma ferramenta eficaz no sentido de implementá-la (MACSHANE, 2016). De acordo com Roger Liddle (2014, p. 78, tradução nossa), “(...) esses testes pretendiam transmitir uma objetividade espúria ao que eram essencialmente questões de julgamento”¹⁹⁴.

Além da imposição dos testes econômicos, outro fator que dificultou a efetiva adoção do euro durante o governo trabalhista foram as pesquisas de opinião que demonstravam a oposição da população à moeda comum (GABEL; HIX, 2005; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010; BAKER; SCHNAPPER, 2015). O Reino Unido apresentava o maior percentual de objeção entre os Estados-Membros¹⁹⁵. De acordo com dados do *Eurobarometer*, em meados de 1999, 55% dos britânicos eram contrários ao euro e apenas 28% apoiavam a moeda comum (EUROPEAN COMMISSION, 1999, p.61).

Dessa forma, apesar da criação da organização *Britain in Europe*, em 1999, com o intuito de realizar a campanha em favor do “sim” no futuro referendo sobre a adoção do euro, nenhuma consulta popular sobre o tema foi convocada. O então primeiro-ministro queria evitar o risco de um referendo no qual pudesse sair derrotado, o que simbolizaria a sua perda de credibilidade (WALL, 2008). O grupo *Britain in Europe*, de caráter interpartidário, contava com o apoio de Tony Blair e Gordon Brown, além de figuras importantes do partido Liberal Democrata, como Charles Kennedy, e até mesmo do Partido Conservador, a exemplo de Kenneth Clarke.

Embora o governo trabalhista de Tony Blair enfrentasse constrangimentos domésticos em relação à sua política pró-europeia, o primeiro-ministro buscava construir um diálogo próximo aos parceiros europeus. Em 1998, por exemplo, publicou a declaração de Saint-Malo com a França sobre cooperação nas áreas de segurança e de defesa (SCHNAPPER, 2000; BAKER; SCHNAPPER, 2015; MACSHANE, 2016). A declaração funcionou como uma resposta à inabilidade europeia em lidar com os conflitos na região dos Balcãs na década de 1990. O texto previa a possibilidade de ação militar europeia independente, com os recursos da OTAN ou de outros meios multinacionais, como a UEO: “(...) a União deve ter capacidade para ação autônoma, apoiada por forças militares críveis, os meios para decidir usá-las e a

¹⁹⁴ “(...) these tests were intended to convey a spurious objectivity to what were essentially questions of judgement”

¹⁹⁵ Para uma análise mais detalhada do apoio ou não dos britânicos à moeda comum, ver: GABEL, Matthew; HIX, Simon. Understanding Public Support for British Membership of the Single Currency, **Political Studies**, vol.53, 2005, p. 65-81.

prontidão para fazê-lo, a fim de responder a crises internacionais”¹⁹⁶ (FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE OF THE UNITED KINGDOM, 1998, n.p., tradução nossa). Sendo assim, simbolizava, em alguma medida, uma mudança no posicionamento britânico até então de não buscar ações comunitárias nas áreas de segurança e defesa para além da parceria com os Estados Unidos no âmbito da OTAN (SCHNAPPER, 2000). O texto serviu de base para a criação da Política Comum de Segurança e Defesa¹⁹⁷ (PCSD).

Durante esse período, observou-se também a tentativa de aproximação com a Alemanha, após a eleição de Gerard Schröder, por meio da publicação do documento *Europe, The Third Way, Die Neue Mitte*, em junho de 1999 (SCHNAPPER, 2000; GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). O plano propunha a união dos políticos social-democratas de toda Europa em torno de uma combinação do socialismo democrático com as ideias liberais baseadas na política europeia. Em outras palavras, a Terceira Via era compreendida como um movimento político que buscava equilibrar o desenvolvimento econômico com as necessidades da sociedade (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010), como um meio-termo entre as políticas neoliberais radicais e o Estado socialista centralizado (BBC, 1999).

Para além dessa maior aproximação com a França e a Alemanha, o primeiro-ministro britânico também buscava defender o projeto da integração regional no âmbito doméstico. Em 27 de julho de 1999, por exemplo, Tony Blair criticou a cobertura da mídia britânica, que vinha adotando um tom amplamente eurocético assim como o Partido Conservador, e defendeu a participação do país na União Europeia como uma política pragmática que servia ao interesse nacional, em um texto publicado no jornal *The Guardian* sob o título *Making the case for Britain in Europe* (BLAIR, 1999a). Nesse mesmo artigo, o então primeiro-ministro reforçou a perspectiva britânica de uma integração regional de base intergovernamental, na qual o Reino Unido deveria exercer um papel de liderança.

No entanto, sempre voltamos ao mesmo dilema: dentro ou fora da Europa. Estar ou não estar dentro, eis a questão. No final, sempre escolhemos estar dentro. Qualquer governo britânico, governando pelo verdadeiro interesse nacional, sempre volta ao mesmo lugar. Não é fraqueza, nem o abraço sedutor dos aliados europeus; é a dura realidade, o bom pragmatismo britânico antiquado que nos leva até lá. A Europa é importante política e economicamente. A influência e a parceria na Europa são

¹⁹⁶ “(...) the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises”

¹⁹⁷ Para mais informações sobre a PCSD, ver: https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp_en. Em 2016, o bloco publicou a Estratégia Global da UE. Mais informações em: https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en. Para uma análise sobre a busca europeia por autonomia nas áreas de segurança e defesa, recomenda-se: BISCOP, Sven. Fighting for Europe: European Strategic Autonomy and the Use of Force. **Egmont Paper 103**, January 2019, p. 1-19.

essenciais para o interesse nacional britânico.¹⁹⁸ (BLAIR, 1999a, n.p., tradução nossa)

Também em 1999, na convenção do Partido Trabalhista, Blair reiterou seu alerta sobre os riscos econômicos de uma possível saída do Reino Unido da União Europeia, contrapondo-se à propaganda eurocética (BLAIR, 1999b). De fato, desde a entrada do Reino Unido nas comunidades europeias, Tony Blair foi o único primeiro-ministro britânico a combater abertamente o euroceticismo, conforme indicam seus discursos e o seu apoio às campanhas da organização *Britain in Europe* para desvelar os mitos da integração regional. O primeiro-ministro ainda se opôs à concepção de que a política externa britânica deveria escolher entre os Estados Unidos e a Europa.

No último meio século, ficamos divididos entre a Europa e os Estados Unidos, buscando nossa identidade no mundo pós-Império. Faço uma pergunta simples: o nosso destino está na Europa ou não? Se a resposta for não, devemos sair. Mas deixaríamos uma união econômica na qual 50% de nosso comércio é realizado, da qual milhões de empregos britânicos dependem. Nosso futuro econômico seria incerto.

Mas o certo é que não seríamos uma potência. O Reino Unido não teria mais um papel determinante no futuro do continente ao qual pertencemos. Esse seria o fim real de mil anos de história. (...) Se acreditamos que nosso destino está na Europa, deixemos para trás a confusão, a hesitação e a falta de coração que caracterizam as relações britânicas com a Europa há quarenta anos e desempenhemos nosso papel com confiança e orgulho, dando-nos a chance de derrotar as forças de conservadorismo, econômicas e políticas, que também retêm a Europa.

Não há escolha entre Europa e América. O Reino Unido está mais forte com os EUA hoje porque somos fortes na Europa. O Reino Unido tem o potencial de ser a ponte entre a Europa e a América, e, para o século XXI, o isolacionismo de mente estreita dos conservadores de direita não deve bloquear nosso caminho para alcançá-lo.¹⁹⁹ (BLAIR, 1999b, n.p., tradução nossa)

Ironicamente, a retórica do governo Blair de romper com a política isolacionista em relação à Europa e de assumir um papel de liderança dentro do bloco foi limitada também por fatores externos conjunturais vinculados ao reforço da aliança especial com os Estados

¹⁹⁸ *Yet, we always come back to the same dilemma: in or out of Europe. To be in or not to be in, that is the question. In the end, we have always chosen to be in. Any British government, governing for the true national interest, always comes back to the same place. It is not weakness, or the beguiling embrace of European allies; it is stark reality, good old-fashioned British pragmatism that brings us there. Europe matters politically and economically. Influence and partnership in Europe is essential to the British national interest.*

¹⁹⁹ *For the last half century, we have been torn between Europe and the United States, searching for our identity in the post-Empire world. I pose this simple question: is our destiny with Europe or not? If the answer is no, then we should leave. But we would leave an economic union in which 50 per cent of our trade is done, on which millions of British jobs depend. Our economic future would be uncertain.*

But what is certain is that we would not be a power. Britain would no longer play a determining part in the future of the continent to which we belong. That would be the real end of one thousand years of history. (...) If we believe our destiny is with Europe, then let us leave behind the muddling through, the hesitation, the half-heartedness which has characterised British relations with Europe for forty years and play our part with confidence and pride giving us the chance to defeat the forces of conservatism, economic and political, that hold Europe back too. There is no choice between Europe and America. Britain is stronger with the US today because we are strong in Europe. Britain has the potential to be the bridge between Europe and America and for the 21st century the narrow-minded isolationism of right-wing Tories should not block our path to fulfilling it.

Unidos, especialmente após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. O Reino Unido enviou tropas tanto para o Afeganistão como, a partir de 2003, para o Iraque, o que gerou atritos com os parceiros europeus. Segundo Baker e Schnapper (2015, p. 57, tradução nossa), “as tensões eram muito altas entre o Reino Unido, por um lado, e a França e a Alemanha, por outro - uma vez que, aos seus olhos, o atlantismo instintivo de Blair expôs os limites reais de seu envolvimento na UE”²⁰⁰. De fato, o esforço diplomático do governo britânico de Tony Blair de aproximação com a União Europeia implodiu quando a agenda de segurança se impôs e Londres seguiu Washington em detrimento dos europeus.

Ademais, apesar de uma narrativa mais pró-europeia, observou-se durante os mandatos de Tony Blair uma relativa continuidade em relação aos governos conservadores no que se refere à manutenção de alguns limites e diretrizes estruturais na política europeia do Reino Unido, a exemplo da rejeição do termo federal e da busca pela manutenção da regra da unanimidade nas votações do Conselho Europeu em relação a temas mais sensíveis, como política externa, orçamento e seguridade social (BAKER; SCHNAPPER, 2015).

2.4.3 O tratado constitucional (2004)

No início do século XXI, a União Europeia preparava-se para um amplo alargamento para o leste europeu após o fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética. Nesse sentido, o Tratado de Nice, assinado em 2001, procurava estabelecer ajustes nas instituições europeias para acomodar os futuros Estados-Membros. O mecanismo de maioria qualificada para votações no Conselho Europeu foi reformulado e deveria atender a um duplo critério que considerava tanto o número de votos dos países quanto o peso de suas respectivas populações (TRATADO DE NICE, 2001). Foi negociada também uma Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, com o intuito assegurar determinados direitos econômicos, sociais e políticos aos cidadãos europeus. Todavia, em função da objeção britânica à sua incorporação no tratado como juridicamente vinculante, dado o receio de que os poderes da Corte Europeia de Justiça fossem ampliados, essa carta recebeu apenas o *status* de uma declaração.

Durante esse período, os conservadores mantiveram sua postura mais crítica aos direcionamentos trabalhistas da política europeia, rejeitando a possibilidade de adoção da moeda comum, de extensão do voto por maioria qualificada e de ratificação do Tratado de

²⁰⁰ “*tensions were very high between the UK on one side and France and Germany on the other – since in their eyes Blair’s instinctive Atlanticism exposed the real limits of his engagement in the EU*”

Nice, conforme evidenciado no trecho a seguir do manifesto do Partido Conservador para as eleições gerais de 2001.

O próximo governo conservador manterá a libra. Manteremos nosso veto²⁰¹ nacional à legislação europeia. Desistir de qualquer um deles colocaria em risco nossa capacidade de governar a nós mesmos. Não vamos ratificar o Tratado de Nice, mas renegociá-lo para que o Reino Unido não perca seu veto²⁰². (CONSERVATIVE PARTY, 2001, n.p., tradução nossa)

A vitória dos trabalhistas nas eleições de 2001 garantiu a ratificação do Tratado de Nice, o qual entrou em vigor em 1º de fevereiro de 2003. No entanto, esse acordo possuía um escopo muito limitado ao objetivo de adaptar as instituições europeias aos futuros alargamentos. Por esse motivo, na sequência de sua elaboração, iniciaram-se as discussões para estabelecer uma Constituição Europeia que estruturaria de modo mais abrangente o futuro do bloco regional. O primeiro-ministro britânico Tony Blair defendia a criação de um Tratado Constitucional mais amplo, que definisse os objetivos reais da integração europeia.

Precisamos de uma Constituição adequada para a Europa, uma que deixe claro que a ideologia motriz é de fato uma união de nações e não um super-Estado englobando a soberania e a identidade nacionais. Isso deve ser explicitado em linguagem simples. Uma nova Constituição para a Europa pode trazer uma nova estabilidade à forma da Europa - não uma finalidade que impediria qualquer evolução futura, mas um acordo para durar uma geração ou mais.²⁰³ (BLAIR, 2002, n.p., tradução nossa)

Diante dessa perspectiva, a partir de 2003, os movimentos eurocéticos no Reino Unido iniciaram uma campanha com o apoio da mídia, particularmente do jornal *Daily Telegraph*, para que qualquer futuro tratado sobre a integração europeia fosse submetido à aprovação por referendo antes da ratificação (BAKER; SCHNAPPER, 2015). Por conta dessas pressões domésticas, que aglutinavam o aumento do euroceticismo na mídia, a forte oposição do Partido Conservador e a queda de sua popularidade em função da Guerra no Iraque, Tony Blair anunciou, em 2004, que a ratificação britânica do Tratado Constitucional dependeria da realização de uma consulta popular (THE GUARDIAN, 2004).

Essa estratégia servia ao propósito tanto de acalmar as demandas eurocéticas no âmbito doméstico, quanto de funcionar como um mecanismo de barganha para obter vantagens aos interesses britânicos nas negociações no âmbito europeu. Nesse sentido, uma das conquistas do governo britânico, por insistência de Tony Blair, foi a retirada da referência

²⁰¹ O veto era entendido como o princípio da unanimidade nas decisões do Conselho Europeu.

²⁰² *The next Conservative Government will keep the pound. We will maintain our national veto on European legislation. Giving up either would put our ability to govern ourselves at risk. We will not ratify the Nice Treaty but will renegotiate it so that Britain does not lose its veto.*

²⁰³ *We do need a proper Constitution for Europe, one which makes it clear that the driving ideology is indeed a union of nations not a super state subsuming national sovereignty and national identity. This should be spelt out in simple language. A new Constitution for Europe can bring a new stability to the shape of Europe – not a finality which would prevent any future evolution, but a settlement to last a generation or more.*

a uma “união cada vez mais estreita”, princípio norteador da integração regional desde os Tratados de Roma de 1957, do texto final do Tratado Constitucional (BAKER; SCHNAPPER, 2015; LIDDLE, 2016).

O manifesto do Partido Trabalhista para as eleições gerais de 2005 defendia o Tratado Constitucional como fundamental para a construção da integração regional e, conforme prometido anteriormente, afirmava que seria realizada uma consulta popular sobre sua aprovação: “é um bom tratado para o Reino Unido e para a nova Europa. Vamos submetê-lo ao povo britânico em um referendo e fazer uma campanha sincera por um voto ‘sim’ para manter o Reino Unido uma nação líder na Europa”²⁰⁴ (LABOUR PARTY, 2005, n.p., tradução nossa).

O Tratado Constitucional foi aprovado por referendo na Espanha e em Luxemburgo; todavia, a rejeição na França (54,9% a 45,1%) e nos Países Baixos (61,5% a 38,5%), respectivamente em 29 de maio e 1 de junho de 2005, implicou o cancelamento das consultas populares previstas para Dinamarca, Irlanda, Polônia, Portugal, República Tcheca e Reino Unido (HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2016, p.10-11). Na sequência, o projeto do Tratado Constitucional foi abandonado e substituído pela renegociação de um novo tratado.

Na mesma época, novas tensões surgiram entre a França e o Reino Unido. De 2000 a 2005, o Reino Unido tinha adotado uma postura de maior flexibilidade nas negociações sobre o orçamento europeu (SCHNAPPER, 2000). Todavia, no que se referia ao próximo período orçamentário (2007-2013), Blair passou a exigir uma redução da parcela destinada à agricultura, o que impactava diretamente nos recursos enviados à PAC. Os franceses, como um dos principais beneficiários dessa política, retaliaram propondo a diminuição do *rebate* britânico negociado sob o mandato de Thatcher (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010; BAKER; SCHNAPPER, 2015). Novamente, à semelhança de governos anteriores, as temáticas da questão orçamentária e da reforma da PAC contribuíram para a ampliação de atritos no relacionamento do Reino Unido com a Europa comunitária e, particularmente, com a França.

Embora o primeiro-ministro Tony Blair tenha buscado uma participação mais engajada do Reino Unido no processo de integração regional desde o início de seu governo, alguns elementos conjunturais e estruturais limitaram a implementação de sua política pró-europeia. Baker e Schnapper (2015) apontam três fatores que colaboraram para uma relativa

²⁰⁴ “It is a good treaty for Britain and for the new Europe. We will put it to the British people in a referendum and campaign whole-heartedly for a ‘Yes’ vote to keep Britain a leading nation in Europe”

redução do ímpeto integracionista de Blair em seu segundo mandato: 1. as discordâncias internas com seu ministro Gordon Brown, especialmente em relação à possibilidade de adesão ao euro; 2. a influência da imprensa britânica, cada vez mais eurocética; e 3. as tensões com os parceiros europeus por conta da guerra no Iraque. Além disso, constata-se também que as prioridades do Reino Unido no seu relacionamento com a União Europeia, a exemplo da defesa da liberalização comercial, da oposição ao federalismo e à centralização das instituições europeias, e do fortalecimento da defesa europeia baseada na aliança com a OTAN, foram compartilhadas por todos governos britânicos, conservadores e trabalhistas, desde a década de 1980.

As diferenças entre Blair e seus antecessores eram muitas vezes mais sobre táticas do que objetivos. Sua escolha de se envolver com seus parceiros da UE foi essencialmente defensiva - para impedir que a Europa se movesse em uma direção que não atendesse aos interesses britânicos e para proteger os interesses nacionais britânicos.²⁰⁵ (BAKER; SCHNAPPER, 2015, p. 75, tradução nossa)

No início de setembro de 2006, diante das pressões domésticas, inclusive internas ao Partido Trabalhista, e de sua queda de popularidade²⁰⁶, Blair declarou que renunciaria ao cargo de primeiro-ministro dentro de um ano, sem precisar uma data (BBC, 2006). Algumas semanas depois, em seu discurso na convenção partidária anual, apresentou um balanço de seus dez anos de governo e uma lista dos futuros desafios do país, além de agradecer ao partido, à sua família e à população britânica em um tom de despedida (BLAIR, 2006). No ano seguinte, com a renúncia de Tony Blair, Gordon Brown assumiu o cargo de primeiro-ministro do Reino Unido a partir de 27 de junho de 2007.

2.5 Gordon Brown (2007-2010)

Gordon Brown era considerado menos entusiasta da integração europeia do que seu antecessor. O então primeiro-ministro caracterizava-se por uma visão mais globalista e entendia o bloco europeu como um mecanismo para a promoção de outros interesses da política externa britânica no século XXI, a exemplo do combate à pobreza e às mudanças climáticas (O'DONNELL; WHITMAN, 2007). No discurso *Global Britain, Global Europe: A Presidency Founded on Pro European Realism*, proferido em 22 de junho de 2005, ainda como ministro de Finanças, Gordon Brown delineou os rumos da presidência do Reino Unido

²⁰⁵ *Differences between Blair and his predecessors were often more about tactics than objectives. His choice to engage with his EU partners was essentially a defensive one – in order to prevent Europe from moving in a direction that did not suit British interests and to protect perceived British national interests.*

²⁰⁶ Em julho de 2006, Blair atingiu o menor índice de popularidade desde o início de seu governo. Apenas 23% dos entrevistados afirmaram estar satisfeitos com a atuação do primeiro-ministro. Para mais informações, ver: <https://www.ft.com/content/46dff968-1fee-11db-9913-0000779e2340>

no Conselho Europeu durante o segundo semestre daquele ano e apresentou o que seria, posteriormente, sua perspectiva sobre a integração europeia. Segundo Brown (2005, n.p., apud BAKER; SCHNAPPER, 2015, p. 77, tradução nossa): “nossa posição deve ser de realismo pró-europeu (...) porque entendemos que é por meio da cooperação intergovernamental - reconhecendo valores nacionais - que construímos a vontade política de longo prazo e o senso de propósito para implementar essas mudanças”²⁰⁷.

2.5.1 O Tratado de Lisboa (2007)

No curto período do governo de Gordon Brown, o fato que marcou o relacionamento do Reino Unido com a União Europeia foi a assinatura, em 13 de dezembro de 2007, e a entrada em vigor, em 1º de dezembro de 2009, do Tratado de Lisboa. Em seu primeiro discurso na convenção anual como líder do Partido Trabalhista, Gordon Brown reiterou: “Sempre defenderemos o interesse nacional britânico. E aceito minha responsabilidade de escrever em detalhes, nas emendas do tratado europeu, as linhas vermelhas (*red lines*) que negociamos para o Reino Unido”²⁰⁸ (BROWN, 2007, n.p., tradução nossa). De fato, as negociações haviam iniciado durante o mandato de Tony Blair, e grande parte do próprio Tratado Constitucional foi adaptada e incorporada ao documento final de Lisboa; todavia, o esboço do texto ficou pronto em setembro de 2007, já sob o governo de Gordon Brown (BAKER; SCHNAPPER, 2015).

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que até então possuía apenas o *status* de declaração, foi incorporada ao Tratado de Lisboa, tornando-se juridicamente vinculante (GOWLAND, 2017); no entanto, o Reino Unido e a Polônia garantiram uma derrogação àquela legislação comunitária por meio de um protocolo anexo²⁰⁹ (TRATADO DE LISBOA, 2007). Mais uma vez, observou-se a aplicação da integração diferenciada para acomodar os interesses britânicos, à semelhança dos tratados de Maastricht e de Amsterdã.

Outro ponto fundamental do Tratado de Lisboa, que foi herdado do Tratado Constitucional, é que pela primeira vez um texto sobre a integração europeia estabelecia um procedimento para saída voluntária de um Estado-Membro do bloco, o artigo 50º. Este artigo

²⁰⁷ “*Our position should be one of pro-European realism (...) because we understand that it is by intergovernmental cooperation – recognising national values – that we build the long term political will and sense of purpose to implement these changes*”

²⁰⁸ “*At all times we will stand up for the British national interest. And I accept my responsibility to write in detail into the amended European Treaty the red lines we have negotiated for Britain*”

²⁰⁹ “Protocolo relativo à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à Polónia e ao Reino Unido” (TRATADO DE LISBOA, 2007).

serviu de base para conduzir o processo do Brexit a partir de 2016, conforme será explicitado no terceiro capítulo.

Artigo 50º: 1. Qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as respectivas normas constitucionais, retirar-se da União. 2. Qualquer Estado-Membro que decida retirar-se da União notifica a sua intenção ao Conselho Europeu. Em função das orientações do Conselho Europeu, a União negocia e celebra com esse Estado um acordo que estabeleça as condições da sua saída, tendo em conta o quadro das suas futuras relações com a União. Esse acordo é negociado nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O acordo é celebrado em nome da União pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após aprovação do Parlamento Europeu. 3. Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no n.º 2, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo. 4. Para efeitos dos n.ºs 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado-Membro que pretende retirar-se da União não participa nas deliberações nem nas decisões do Conselho Europeu e do Conselho que lhe digam respeito. A maioria qualificada é definida nos termos da alínea b) do nº3 do artigo 238 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. 5. Se um Estado que se tenha retirado da União voltar a pedir a adesão, é aplicável a esse pedido o processo referido no artigo 49º. (TRATADO DE LISBOA, 2007, p. 40)

Antes do Tratado de Lisboa, não existia nenhum acordo ou norma que previsse a possibilidade de um Estado-Membro sair voluntariamente das comunidades europeias. A ausência de uma legislação específica que regulamentasse a retirada do bloco não tornava impossível a saída dos países-membros, ainda que a dificultasse em alguma medida. Do ponto de vista legal, existiriam duas interpretações: a primeira, segundo a qual os Estados soberanos teriam o direito de rescindir seus compromissos internacionais; e a segunda, que afirmava que os tratados das comunidades europeias vigorariam por um período de tempo indeterminado e que reforçava a ideia de uma união cada vez mais estreita, o que seria incompatível com a retirada unilateral de um dos países-membros. De acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados²¹⁰, quando um Estado deseja sair unilateralmente de um tratado que não contém nenhuma disposição sobre o tema, tal procedimento só é possível se os demais Estados-Partes reconhecerem o direito informal do requerente em fazê-lo ou caso tenha ocorrido uma mudança fundamental de circunstâncias a ponto de as obrigações do signatário se transformarem drasticamente²¹¹.

²¹⁰ O texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 foi promulgado pelo governo brasileiro em 14 de dezembro de 2009, por meio do decreto nº 7.030. Para ler o texto na íntegra, ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm

²¹¹ Artigo 56: 1. Um tratado que não contém disposição relativa à sua extinção, e que não prevê denúncia ou retirada, não é suscetível de denúncia ou retirada, a não ser que: a) se estabeleça terem as partes tencionado admitir a possibilidade da denúncia ou retirada; ou b) um direito de denúncia ou retirada possa ser deduzido da natureza do tratado. Artigo 62: 1. Uma mudança fundamental de circunstâncias, ocorrida em relação às existentes no momento da conclusão de um tratado, e não prevista pelas partes, não pode ser invocada como causa para extinguir um tratado ou dele retirar-se, salvo se: a) a existência dessas circunstâncias tiver constituído uma condição essencial do consentimento das partes em obrigarem-se pelo tratado; e b) essa mudança tiver por

Apesar da instituição dessa previsão legal para a saída de um Estado-Membro a partir do Tratado de Lisboa, o texto do artigo 50º não apresenta o detalhamento do processo de retirada e foi objeto de deliberações por parte do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJEU). Em 10 de dezembro de 2018, diante dos impasses sobre a aprovação do acordo de saída negociado por Theresa May e a aproximação do prazo de dois anos, que expiraria em 29 de março de 2019, o TJUE decidiu que o Reino Unido poderia revocar unilateralmente o artigo 50º, isto é, a sua notificação sobre a intenção de sair da União Europeia e, assim, permanecer no bloco mantendo seu *status* de Estado-Membro (COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION, 2018). De acordo com o TJUE:

Essa possibilidade existe enquanto um acordo de retirada, celebrado entre a UE e esse Estado-Membro, não entrar em vigor ou, se esse acordo não tiver sido concluído, enquanto o período de dois anos, a contar da data de notificação da intenção de se retirar da UE, e qualquer possível extensão, não expirar.²¹² (COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION, 2018, n.p., tradução nossa)

Essa alternativa passou a ser veiculada tanto como um mecanismo para evitar a saída do Reino Unido do bloco europeu sem um acordo, quanto, por grupos pró-europeus, como uma estratégia para permanecer na União Europeia. Essa foi, inclusive, a base da campanha do Partido Liberal Democrata nas eleições gerais de dezembro de 2019: “a eleição de um governo de maioria liberal-democrata em uma plataforma clara de impedir o Brexit dará um mandato democrático para acabar com essa desordem, revogar o artigo 50º e permanecer na UE”²¹³ (LIBERAL DEMOCRATS, 2019, p. 11, tradução nossa).

Ainda sobre o Tratado de Lisboa, durante o governo de Gordon Brown, em um episódio que pode ser considerado uma demonstração de seu leve euroceticismo ou de sua indisposição com os parceiros europeus, o então primeiro-ministro britânico atrasou sua viagem para a assinatura do documento e não participou da cerimônia com os demais líderes do bloco (BBC, 2007; MACSHANE, 2016; EVANS, MENON, 2017). Sua decisão, amplamente criticada pelos parlamentares dos diferentes partidos britânicos, seria, segundo Baker e Schnapper (2015), para, supostamente, evitar aparecer na fotografia oficial. Ademais, Brown descartou a possibilidade de realização de uma consulta popular para aprovação interna do Tratado de Lisboa (BBC, 2007).

efeito a modificação radical do alcance das obrigações ainda pendentes de cumprimento em virtude do tratado (“CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS - Decreto nº 7.030”, 2009).

²¹² *That possibility exists for as long as a withdrawal agreement concluded between the EU and that Member State has not entered into force or, if no such agreement has been concluded, for as long as the two-year period from the date of the notification of the intention to withdraw from the EU, and any possible extension, has not expired.*

²¹³ *“The election of a Liberal Democrat majority government on a clear stop Brexit platform will provide a democratic mandate to stop this mess, revoke Article 50 and stay in the EU”*

Mesmo assim, nos debates no parlamento britânico sobre a ratificação do tratado, o Partido Conservador continuava a pressionar o governo trabalhista para que um referendo fosse convocado, conforme havia sido prometido para o Tratado Constitucional. Em 5 de março de 2008, por exemplo, o então parlamentar conservador David Cameron questionou incisivamente: “o primeiro-ministro acha que, se realizasse um referendo sobre o Tratado de Lisboa, ele venceria?”²¹⁴. Brown, por sua vez, respondeu: “se este fosse um tratado constitucional, realizaríamos um referendo. Se houvesse uma votação sobre o euro, realizaríamos um referendo. Mas o conceito constitucional foi abandonado, e é por isso que os nove países que propuseram um referendo (...) não o estão realizando”^{215,216} (UK PARLIAMENT, 2008, n.p., tradução nossa).

Posteriormente, nas eleições gerais de 2010, o Partido Conservador prometeu que nenhuma transferência de poderes à União Europeia ou aprovação de novos tratados comunitários seria realizada sem o consentimento da população, o que ficou conhecido como *referendum lock*. De acordo com o manifesto do partido: “Alteraremos o *European Communities Act 1972* para que qualquer futuro tratado proposto, que transfira áreas de poder ou competências, seja submetido a um referendo”²¹⁷ (CONSERVATIVE PARTY, 2010, p.113, tradução nossa). De fato, essa mudança ocorreu com a aprovação do *European Union Act 2011* (UK GOVERNMENT, 2011), durante o governo de coalizão entre os conservadores e os liberais democratas.

No que tange ao perfil da política europeia do Reino Unido, Baker e Schnapper (2015) ressaltam a diferença entre o discurso combativo sobre a Europa e a realidade de um processo de integração regional que cada vez mais se assemelhava a um modelo britânico de uma união mais flexível, com o aumento dos poderes do Conselho Europeu em detrimento da Comissão Europeia e com um mercado único embasado em políticas neoliberais.

Todos os governos britânicos recorrem à linguagem militarista das “linhas vermelhas” e das “batalhas” travadas e vencidas, quando a realidade é que, até 2010, pelo menos, os parceiros europeus do Reino Unido estavam geralmente prontos para

²¹⁴ “Does the Prime Minister think that if he held a referendum on the Lisbon treaty he would win it?”

²¹⁵ Vale ressaltar que, por uma obrigação constitucional, a Irlanda deve realizar referendos para aprovação dos tratados. Tanto o Tratado de Nice quanto o Tratado de Lisboa foram rejeitados nas primeiras consultas populares realizadas no país, respectivamente em 7 de junho de 2001, por 53,9% a 43,1%, e em 12 de junho de 2008, por 54,3% a 46,6%. Os tratados foram aprovados somente com a realização de novos referendos, em 19 de outubro de 2001, por 62,9% a 37,1%, e em 2 de outubro de 2008, por 37,1% a 32,9% (HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2016, p. 10-12).

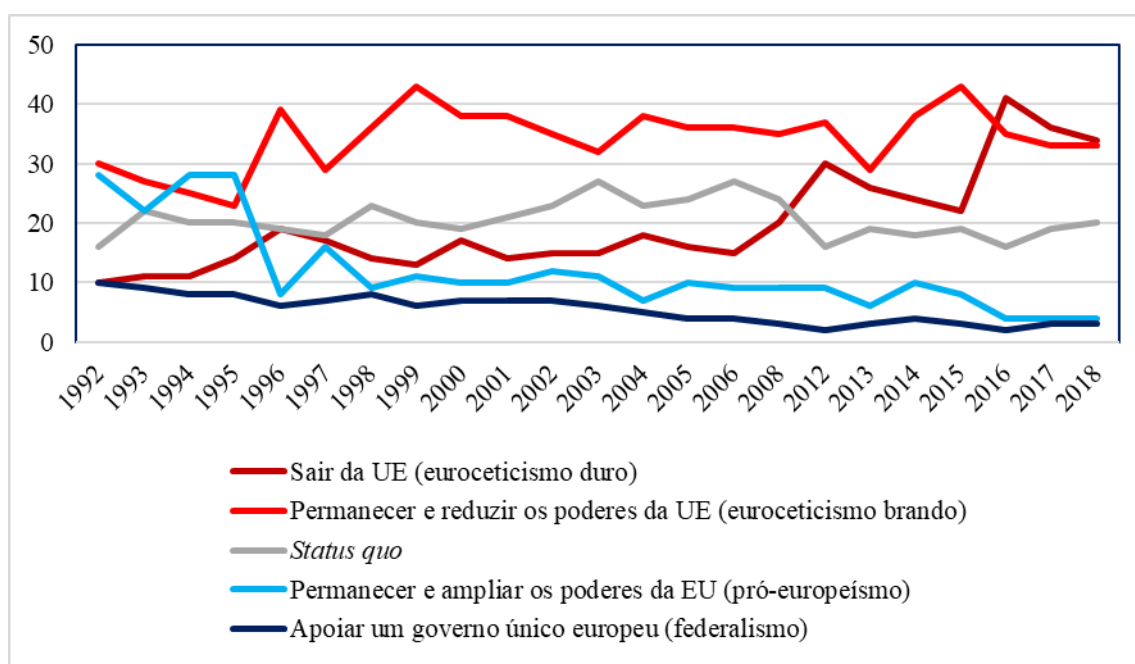
²¹⁶ “If this were a constitutional treaty, we would hold a referendum. If there were a vote on the euro, we would hold a referendum. But the constitutional concept was abandoned and that is why the nine countries that proposed a referendum (...) are not holding one”

²¹⁷ “We will amend the 1972 European Communities Act so that any proposed future treaty that transferred areas of power, or competences, would be subject to a referendum”

acomodar as demandas britânicas durante as diferentes negociações de tratados que dominaram a década de 1990 e o início dos anos 2000.²¹⁸ (BAKER; SCHNAPPER, 2015, p. 60, tradução nossa)

Em geral, o discurso de ambos os partidos, conservador e trabalhista, tendia a ser mais duro do que a prática cotidiana (SCHNAPPER, 2000). O *Foreign Office* e a representação do Reino Unido em Bruxelas atuavam como importantes interlocutores no processo de integração europeu, contribuindo para moldá-lo de maneira a atender os interesses britânicos, ao buscar o diálogo com suas contrapartes (GOWLAND, 2017). Essa diferença entre a retórica e a práxis também está na origem de alguns dos mal-entendidos, segundo Pauline Schnapper (2000) que permearam a relação do país com a Europa comunitária, ao longo das décadas. O endurecimento da linguagem do governo britânico em relação à União Europeia, por sua vez, respondia às crescentes pressões domésticas dos grupos eurocéticos (BAKER; SCHNAPPER, 2015). Os dados do relatório *British Social Attitudes 36*, organizado pelo *NatCen Social Research*, indicam um considerável aumento do euroceticismo no Reino Unido entre 1992 e 2018, conforme indicado na tabela a seguir.

Gráfico 3: Atitudes do Reino Unido em relação à União Europeia, 1992-2018²¹⁹



Fonte: elaboração da autora com base nos dados disponíveis em CURTICE; MONTAGU, 2019, p.5

²¹⁸ *All British governments resort to militaristic language of “red lines” and of “battles” fought and won, when the reality is that, until 2010 at least, the UK’s European partners were usually ready to accommodate British demands during the different treaty negotiations which dominated the 1990s and early 2000s.*

²¹⁹ Ver Anexo 5: Atitudes do Reino Unido em relação à União Europeia, 1992-2018.

A opção pela saída da União Europeia corresponde ao euroceticismo duro; enquanto a ideia de permanecer no bloco, mas reduzir seus poderes equivale ao euroceticismo brando, conforme definido no primeiro capítulo deste trabalho. Observa-se um aumento no percentual de ambas as alternativas em detrimento das opções de viés mais pró-integracionista²²⁰, como a ampliação dos poderes do bloco comunitário ou o apoio a um modelo federalista. O ápice do euroceticismo duro, conforme os dados da pesquisa, ocorreu justamente em 2016, quando a opção pela saída atingiu a marca de 41%, superando pela primeira vez a preferência pelo euroceticismo brando, o qual no ano anterior também tinha atingido seu pico de 43% (CURTICE; MONTAGU, 2019, p. 5). Os dados revelam o latente sentimento eurocético da população britânica que pode ser mobilizado no referendo britânico (EVANS; CARL; DENNISON, 2018).

Quando os trabalhistas deixaram o poder em 2010, o discurso geral do partido permaneceu muito mais positivo sobre a Europa do que o dos conservadores, mas uma forma limitada de euroceticismo voltou à liderança, e uma minoria de parlamentares também ficou profundamente insatisfeita com os recentes desenvolvimentos da UE, incluindo, à esquerda, sua neoliberalização germânica.²²¹ (BAKER; SCHNAPPER, 2015, p. 78, tradução nossa)

Esses indícios de ressurgimento do euroceticismo também entre os trabalhistas contribuíram, posteriormente, para a postura ligeiramente ambígua do partido na consulta popular de 2016. Enquanto isso, o Partido Conservador continuava a mover-se aos poucos em direção a um euroceticismo mais forte, que foi parcialmente moderado pelo governo de coalizão com os liberais democratas entre 2010 e 2015, conforme será ilustrado no terceiro capítulo.

2.6 As constantes da política europeia do Reino Unido

De modo geral, o governo britânico constantemente adotou uma postura em favor de uma abordagem preferencialmente intergovernamental, na qual os Estados atuariam de maneira mais autônoma, do que supranacional da integração regional. A acomodação dos interesses britânicos na construção da Europa comunitária resultou em um *status* diferenciado do país no bloco. Por essa razão, “o relacionamento do Reino Unido com a União Europeia, geralmente, foi descrito de forma variada como ‘difícil’, ‘relutante’ ou ‘semi-

²²⁰ Para um estudo sobre as visões estática (*status quo*) e dinâmica da integração europeia, ver: ROSE, Richard; BORZ, Gabriela. Static and Dynamic Views of European Integration. **Journal of Common Market Studies**, vol. 57 (2), 2016, p. 370-387.

²²¹ *By the time Labour left power in 2010, the overall party discourse remained much more positive about Europe than that of the Conservatives, but a form of limited euroscepticism had crept back within the leadership and a minority of backbench MPs had also become deeply unsatisfied with recent EU developments including, on the left, its Germanic-dominated neoliberalisation.*

independente”²²² (BACHE; JORDAN, 2006, p. 4, tradução nossa). Ademais, segundo Bache e Jordan (2006), as elites políticas britânicas, tanto conservadoras quanto trabalhistas, foram incapazes de promover as vantagens da integração para a sociedade britânica, contribuindo para a consolidação da ideia de uma comunidade europeia supranacional como algo distante e sem grandes benefícios concretos.

Esse comportamento foi influenciado pela ideia do excepcionalismo britânico, pelo compromisso das elites político-administrativas do Reino Unido com o nacionalismo e com o internacionalismo global (GEORGE, 1991) e por variáveis históricas e estratégicas (PERISIC, 2010). Em outras palavras, a política europeia do Reino Unido foi conduzida de modo a tanto defender a soberania parlamentar, quanto zelar pelos seus valores de grande potência do século XIX, a exemplo da economia liberal e do envolvimento na construção da ordem internacional. Esses fatores tenderiam a dificultar a participação do país em instituições com viés supranacional como a União Europeia, uma vez que, neste caso, se pressupõe o compartilhamento de competências em diversos níveis e a atuação internacional, em determinadas áreas, como um bloco.

Ao longo do relacionamento, o governo britânico sempre foi colocando condicionalidades para participar da integração europeia. Desde manter a preferência imperial com a Comunidade de Nações, passando pela renegociação dos termos de entrada até os cinco testes para adesão ao Euro, por exemplo. Tanto trabalhistas quanto conservadores estabeleceram condições para a participação do Reino Unido no processo de integração regional o que colocava em dúvida em que medida esse processo atendia aos interesses do país. Além disso, há a questão do interesse primordialmente econômico por parte do Reino Unido sem abraçar o projeto político da integração; a relação com os Estados Unidos por meio de uma política atlântica; o preço de entrar mais tarde no bloco quando alguns normas já estavam definidas; e o constante embate político interno que o tema da integração europeia gerava²²³ (GOWLAND; TURNER; WRIGHT, 2010). Todos esses elementos contribuíram, em alguma medida, para o perfil peculiar britânico de interação com a Europa comunitária.

²²² “*Britain's relationship with the EU has generally been variously described as 'awkward', 'reluctant' or 'semi-detached'*”

²²³ Para uma análise sobre as continuidades e as mudanças da política externa britânica em relação à Europa comunitária, ver: GOWLAND, David; TURNER, Arthur; WRIGHT, Alex. *Continuity and change since 1945*. In: __. **Britain and European Integration Since 1945: on the sidelines**. London and New York: Routledge, 2010.

Capítulo 3: O referendo britânico de 2016

No dia 23 de junho de 2016, 51,9% dos cidadãos britânicos votaram pela saída do Reino Unido da União Europeia (THE ELECTORAL COMMISSION, 2016). De modo a melhor entender o processo do Brexit²²⁴, é necessário considerar não apenas o histórico do relacionamento, conforme ilustrado nos dois capítulos anteriores, mas também os antecedentes mais recentes do referendo²²⁵. Desta forma, o presente capítulo dedica-se à compreensão desse fenômeno em seis seções.

Primeiramente, descrevem-se os fatos marcantes da política europeia britânica durante o governo de coalizão entre 2010 e 2015. Em segundo lugar, discorre-se sobre os arranjos dentro do Partido Conservador e as eleições gerais de 2015, quando David Cameron prometeu a realização de uma consulta popular sobre a permanência no bloco europeu, de maneira a atender às crescentes demandas eurocéticas dentro do seu partido e do seu país. Na sequência, apresenta-se o histórico das negociações de fevereiro de 2016 entre o Reino Unido e a União Europeia, momento em que foi acordado um *status* especial ao país caso este decidisse continuar como parte do processo de integração regional. Posteriormente, analisam-se brevemente as estratégias das campanhas pelo *Leave* e pelo *Remain* e o envolvimento dos principais partidos e dos líderes políticos britânicos. Por fim, discorre-se sobre as polaridades e as fragmentações internas ao Reino Unido evidenciadas após o resultado do referendo. A última seção deste capítulo dedica-se a uma breve síntese dos acontecimentos após o resultado do referendo e das negociações do Brexit até a saída efetiva do país da União Europeia em 31 de janeiro de 2020.

Como principais fontes, este capítulo baseia-se em trechos de discursos de líderes políticos, manifestos dos partidos britânicos e outros documentos oficiais do governo do Reino Unido e das instituições da União Europeia, à semelhança dos capítulos anteriores. Ademais, são utilizados dados estatísticos do *Eurostat* e do *Office for National Statistics* do Reino Unido, pesquisas de opinião do *Eurobarometer*, relatórios do *NatCen Social Research* sobre as atitudes britânicas e, por fim, os resultados estratificados do referendo de junho de

²²⁴ Para uma análise mais didática sobre o Brexit, ver: OLIVER, Tim. **Understanding Brexit: a concise introduction**. Bristol: Policy Press, 2018. Recomenda-se também a seguinte bibliografia anotada: MATTHIJS, Matthias; TOENSHOFF, Christina. Brexit, British Politics, and European Integration. **Oxford Bibliographies**, 2020. Disponível em: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756223/obo-9780199756223-0267.xml?rsk=agPu2m&result=1&q=brexit#firstMatch>

²²⁵ Para outras análises sobre os antecedentes e os desdobramentos imediatos do Brexit, ver: CRAIG, Paul. Brexit: A drama in six acts. **European Law Review**, vol. 41 (4), 2016, p. 447-468 e EVANS, Geoffrey; MENON, Anand. **Brexit and British Politics**. Cambridge: Polity Press, 2017.

2016 publicados pela *The Electoral Commission*. A recente literatura acadêmica sobre o processo do Brexit complementa a análise.

3.1 O governo de coalizão (2010-2015)

Ao identificar os fatos que contribuíram para a convocação do referendo de junho de 2016, é preciso considerar a posição do Partido Conservador no que tange à integração europeia, de acordo com o histórico apresentado anteriormente neste trabalho. Em grande medida, apesar de líderes conservadores terem exercido um papel fundamental para entrada do Reino Unido nas comunidades europeias – como Harold Macmillan, que postulou a primeira demanda de acessão, e Edward Heath, que negociou a entrada efetiva do país no bloco –, o partido tendeu a apresentar resistência quanto ao adensamento supranacional da integração, a exemplo dos governos de Margaret Thatcher e John Major, o que era receosamente interpretado como a construção de uma possível Europa federal. Na prática, quando os conservadores passaram à oposição, a partir de 1997, durante o governo do Partido Trabalhista sob o comando de Tony Blair, houve um reforço do euroceticismo como forma de reafirmar o posicionamento contrário aos direcionamentos dos trabalhistas no relacionamento com a Europa comunitária (LIDDLE, 2016).

Entre 1997 e 2005, o Partido Conservador reiterou sua posição eurocética na oposição, durante as lideranças de William Hague (1997-2001), Iain Duncan Smith (2001-2003) e Michael Howard (2003-2005). Apesar das críticas ao governo trabalhista, particularmente no que tange à adoção do capítulo social do Tratado de Maastricht e à possibilidade de adesão ao euro, os conservadores mantinham uma atitude de euroceticismo brando, privilegiando as reformas ao invés da saída do bloco europeu (CONSERVATIVE PARTY, 1997, 2001, 2005). Nesse período, o tema da integração regional também passou a ganhar maior destaque na mídia britânica, largamente eurocética, em um movimento que contribuiu para a politização da União Europeia. A politização é compreendida como o ato de transferir uma questão para o debate político público (ZÜRN, 2014). Nesse sentido, a politização da União Europeia refere-se a ideia de que o tema da integração regional passou a dividir opiniões e ser discutido mais amplamente pelas populações dos Estados-Membros (DE WILDE, 2011).

Após três derrotas nas eleições gerais de 1997, 2001 e 2005²²⁶, os conservadores buscaram em David Cameron um líder jovem que pudesse modernizar o partido diante das mudanças que se processavam no século XXI. O Partido Conservador começou a adotar políticas mais liberais em determinadas temáticas, que se assemelhavam aos trabalhistas, a exemplo do combate às mudanças climáticas e da defesa do casamento entre pessoas do mesmo sexo, além de ampliar o número de candidatas mulheres ou provenientes de grupos minoritários (EVANS, MENON, 2017). Segundo o próprio Cameron:

Sou um conservador liberal, e não um neoconservador. Liberal, porque apoio o objetivo de espalhar a liberdade e a democracia e apoio a intervenção humanitária. Conservador, porque reconheço as complexidades da natureza humana e sou cético em relação a grandes esquemas para refazer o mundo.²²⁷ (CAMERON, 2006, n.p., tradução nossa).

De modo a agradar os setores mais eurocéticos de seu partido, em 2009, no contexto das eleições parlamentares europeias, Cameron cumpriu sua promessa de retirar os conservadores do Partido Popular Europeu (em inglês, *European People's Party* - EPP) e de criar um novo grupo parlamentar denominado Conservadores e Reformistas Europeus (em inglês, *European Conservative and Reformists* - ECR). Esse movimento isolou Cameron e seus partidários ainda mais de suas contrapartes europeias, reduzindo sua possibilidade de influência nas discussões da União Europeia quando se tornou primeiro-ministro, uma vez que o EPP servia como um mecanismo de coordenação entre os líderes europeus de centro-direita (SELDON; FINN, 2015).

Exemplo desse isolamento foi o fato de que o Partido Conservador, quando assumiu o governo do Reino Unido, se viu afastado das deliberações coordenadas pelo EPP, no âmbito europeu, em momentos cruciais, como no caso da nomeação de Jean-Claude Juncker à presidência da Comissão Europeia. David Cameron posicionou-se contrariamente, a indicação de Juncker, que era o candidato principal (*Spitzenkandidat*) do EPP, grupo político com mais assentos no Parlamento Europeu eleito em 2014. Para o primeiro-ministro britânico, Juncker possuía opiniões federalistas sobre os rumos futuros da União Europeia, o que não agradava os setores eurocéticos de seu partido. Em junho de 2014, em votação convocada por Cameron

²²⁶ Foi a primeira vez que um líder do Partido Trabalhista, Tony Blair, conseguiu ganhar três eleições consecutivas. Para mais detalhes sobre as eleições gerais no Reino Unido, ver Anexo 2.

²²⁷ *I am a liberal conservative, rather than a neo-conservative. Liberal - because I support the aim of spreading freedom and democracy, and support humanitarian intervention. Conservative - because I recognise the complexities of human nature, and am sceptical of grand schemes to remake the world.*

na reunião do Conselho Europeu, Juncker foi escolhido para o cargo por 26 a 2. Apenas o Reino Unido e a Hungria²²⁸ votaram contra sua candidatura (GOWLAND, 2017).

Em 2010, no Reino Unido, mesmo sem alcançar a maioria absoluta nas eleições gerais, os conservadores retornaram ao poder ao realizar uma aliança com os liberais democratas, sob a liderança de Nicholas (“Nick”) Clegg, para formar governo²²⁹. Em alguma medida, a necessidade dessa coligação arrefeceu as demandas dos setores mais resistentes ao relacionamento com a UE, dado que os liberais democratas eram favoráveis ao adensamento da integração europeia (SELDON; FINN, 2015; CRAIG, 2016). Ainda que o manifesto do Partido Conservador de 2010 promettesse repatriar os poderes concedidos a Bruxelas, isto é, à União Europeia, esse tema foi abandonado com o acordo de coalizão com os liberais democratas (SELDON; FINN, 2015; LIDDLE, 2016).

A principal concessão por parte do Partido Liberal Democrata aos eurocéticos foi o *European Union Act 2011*, que introduziu o chamado *referendum lock* – conforme mencionado no capítulo anterior –, o qual restringia qualquer futura transferência de poder ao bloco europeu à aprovação por consulta popular (UK GOVERNMENT, 2011; CRAIG, 2016; LIDDLE, 2016). À época, de acordo com o manifesto do partido para as eleições gerais de 2010, mais do que possíveis consultas pontuais sobre novos tratados, os liberais democratas preferiam a realização de um referendo sobre a permanência ou saída do bloco europeu, no qual defenderiam fervorosamente a primeira opção.

A União Europeia evoluiu significativamente desde a última votação pública sobre a associação há mais de trinta anos. Portanto, os liberais democratas continuam comprometidos com um referendo *in/out* na próxima vez que um governo britânico assinar uma mudança fundamental nas relações entre o Reino Unido e a UE.²³⁰ (LIBERAL DEMOCRATS, 2010, p. 67, tradução nossa)

Ademais, ambos os partidos concordaram em postergar a decisão sobre a adesão ou não ao euro para um futuro governo, ainda que por motivos diferentes: os conservadores, porque não apoiavam a moeda comum; e os liberais democratas, porque, apesar de favoráveis ao euro, entendiam que sua adoção seria possível apenas quando fossem atingidas as condições ideais, o que não era o caso no momento pós-crise financeira de 2008

²²⁸ Desde 2010, a Hungria é liderada pelo primeiro-ministro Viktor Órban, do partido Fidesz, de viés nacionalista eurocético.

²²⁹ Para uma análise do comportamento dos partidos britânicos nas votações sobre política externa nesse período, ver: CORDEIRO, Fernanda; POIATTI, Natália; FELIÚ, Pedro. Polarização Partidária e Política Externa no Reino Unido pré-Brexit. *Meridiano* 47, vol. 21:e21002, 2020, p. 1-17. Apesar da interessante análise, a validade das conclusões em relação ao grau de divergência dos partidos à integração europeia é questionável e limitada pelo modelo linear utilizado.

²³⁰ *The European Union has evolved significantly since the last public vote on membership over thirty years ago. Liberal Democrats therefore remain committed to an in/out referendum the next time a British government signs up for fundamental change in the relationship between the UK and the EU.*

(CONSERVATIVE PARTY, 2010; LIBERAL DEMOCRATS, 2010; SELDON; FINN, 2015).

Durante os cinco anos do governo de coalizão (2010-2015), a crise econômica na zona euro e o aumento do fluxo de migrantes para o continente europeu intensificaram o posicionamento dos setores mais eurocéticos favoráveis a uma saída da União Europeia. Ademais, o crescimento do UKIP passou a significar uma ameaça eleitoral aos conservadores. Em 2014, as pesquisas de opinião do *British Social Attitudes* registraram o maior percentual favorável à saída da União Europeia – 35% – desde 1985 (CURTICE; EVANS, 2015, p.4). Esse sentimento de euroceticismo duro alastrou-se angariando os mais diferentes grupos que compreendiam que seus interesses poderiam ser melhor contemplados fora do bloco europeu.

(...) a hostilidade à Europa também reúne uma série de correntes ideológicas diferentes e mais amplas - de xenófobos antiquados, populistas anti-imigração e “pequenos habitantes da Inglaterra” a críticas mais sofisticadas de neoconservadores, libertários e “hiperglobalizadores”, que veem o Reino Unido como “algemado ao ‘cadáver da UE’”, afundando sob o peso da regulamentação excessiva da UE e perdendo, assim, oportunidades crescentes em todo o mundo.²³¹ (LIDDLE, 2016, p. 12-13, tradução nossa)

De fato, para além do perfil peculiar da sociedade britânica, que, na grande maioria das vezes, enxerga a Europa como um “outro distante” e que não se identifica necessariamente como europeia, as recentes crises no continente, a exemplo das dificuldades econômicas na zona euro e do intenso fluxo de migrantes, muito contribuíram para a exacerbação dos nacionalismos em todo continente europeu (SZUCKO, 2019a). O crescimento, nos últimos anos, de partidos populistas de direita com agendas nacionalistas contrárias à integração europeia evidencia esse movimento. Em 2017, na França, a candidata Marine Le Pen, do partido *Rassemblement National* (então *Front National*), que propunha a possibilidade de uma consulta popular sobre a saída da França da União Europeia, ficou em segundo lugar nas eleições nacionais, conquistando 33,9% dos votos no segundo turno, ao perder para Emmanuel Macron (LE MONDE, 2017). No mesmo ano, na Alemanha, pela primeira vez desde o fim da Segunda Guerra Mundial, um partido de extrema-direita conquistou cadeiras no Parlamento Alemão. O partido Alternativa para Alemanha (em alemão, *Alternativ für Deutschland -AfD*), detentor de uma agenda nacionalista e xenófoba, tornou-se a terceira maior força política do país nas eleições de setembro de 2017, ao alcançar 12,9% dos votos (THE FEDERAL RETURNING OFFICER, 2017). Tais exemplos indicam o

²³¹ (...) hostility to Europe also brings together a number of different and broader ideological currents – from old fashioned xenophobes, anti-immigration populists and “little Englanders” to more sophisticated critiques from neocons, libertarians, and “hyperglobalisers” who see Britain as “shackled to the ‘EU corpse’”, sinking under the weight of EU over-regulation and missing out on growing worldwide opportunities as a result.

fortalecimento de grupos nacionalistas e o incremento do euroceticismo, tanto brando quanto duro, também no interior do principal eixo integracionista do bloco (SZUCKO, 2019b).

No caso do Reino Unido, em 2014, por exemplo, o UKIP, liderado por Nigel Farage, foi o partido britânico mais votado para o Parlamento Europeu, com 26,77% dos votos, conquistando 24 cadeiras. Foi a primeira vez, desde o início das eleições diretas em 1979, que um partido britânico superou os trabalhistas, com 24,74%, e os conservadores, com 23,31%, que alcançaram 20 e 19 assentos, respectivamente (EUROPEAN PARLIAMENT, 2014; EVANS, MENON, 2017). Ademais, no mesmo ano, Nigel Farage conseguiu formar um novo grupo parlamentar europeu com viés eurocético radical, o Europa da Liberdade e da Democracia Direta (em inglês, *Europe of Freedom and Direct Democracy* - EFDD), composto majoritariamente por membros do UKIP (SZUCKO, 2019b).

No que tange ao aspecto econômico, o advento da crise financeira de 2008 e seus desdobramentos foram mais uma das turbulências que atingiu o cenário europeu no início do século XXI (CARVALHO, 2020). Mesmo que o Reino Unido não tenha sido diretamente impactado pela forte crise na zona euro, por não utilizar a moeda comum, a retração do comércio internacional e a redução do ritmo de crescimento em diversos países europeus afetaram toda a região. A inabilidade da Europa comunitária em lidar com os efeitos da recessão no bloco revelou as fragilidades econômicas e institucionais, bem como os limites da União Econômica e Monetária, especialmente no que se refere à carência de autoridades e de ferramentas centrais para evitar o colapso da moeda comum, uma vez que cada Estado mantinha sua política fiscal independente (GOWLAND, 2017). Essa percepção reforçava o posicionamento eurocético de que o Reino Unido estaria melhor fora da união monetária.

Com o intuito de buscar meios para estabilizar a economia europeia e preservar a UEM, os Estados-Membros da zona euro criaram novas instituições, como: 1. o Fundo Europeu de Estabilização Financeira (em inglês, *European Financial Stability Facility* – EFSF); e 2. o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (em inglês, *European Financial Stabilisation Mechanism* – EFSM), ambos em 2010; e 3. o Mecanismo Europeu de Estabilidade (em inglês, *European Stability Mechanism* - ESM), em 2012, que substituiu o primeiro²³². Ainda em 2012, os países-membros da UE, à exceção do Reino Unido e da

²³² Para mais informações, ver: <https://www.esm.europa.eu/about-us/history> e https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/european-financial-stabilisation-mechanism-efsm_en

República Tcheca²³³, assinaram o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM, também conhecido como Pacto Orçamental ou Pacto Fiscal Europeu. A tentativa britânica de vetar esse tratado, que, por um lado, buscava agradar os setores eurocéticos e, por outro, evitar submetê-lo a uma consulta popular, considerando o *referendum lock*, demonstrou o quão isolado o Reino Unido estava, uma vez que os demais países decidiram prosseguir com o acordo mesmo fora da estrutura institucional da União Europeia (BAKER; SCHNAPPER, 2015b; SELDON; FINN, 2015; GOWLAND, 2017).

O Reino Unido também enfrentou um período de recessão econômica e tanto os conservadores quanto os liberais democratas concordaram em adotar medidas de austeridade, cortando os gastos públicos. Durante o governo de coalizão, houve uma melhora significativa da economia britânica, principalmente se comparada aos demais países do bloco europeu entre os anos de 2012 e 2015²³⁴; no entanto, os efeitos dessa recuperação foram desiguais dentro do país (SELDON; FINN, 2015), conforme ilustra o gráfico a seguir. Enquanto na grande Londres²³⁵, onde predominam os serviços vinculados ao mercado financeiro, os resultados positivos foram rapidamente sentidos; nas regiões mais afastadas, como no nordeste da Inglaterra, as pessoas continuaram a defrontar-se com trabalhos precários e salários baixos, contribuindo para uma polarização da percepção da situação econômica²³⁶, que se refletiu, posteriormente, no referendo de 2016²³⁷ (WATSON, 2017; OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS, 2019a; THE GUARDIAN, 2019).

²³³ Atualmente, tanto a República Tcheca, quanto a Croácia, que aderiu ao bloco em 2013, fazem parte do Pacto Fiscal Europeu.

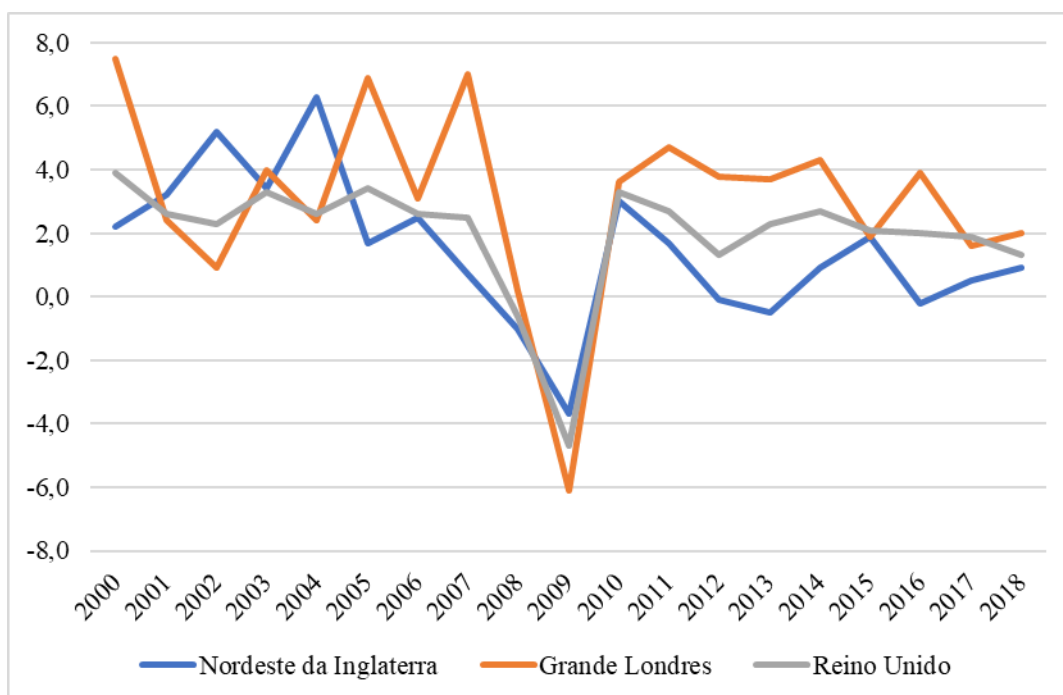
²³⁴ Para mais informações sobre a taxa de crescimento do produto interno bruto da União Europeia e de seus Estados-Membros, ver: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table>

²³⁵ Para fins estatísticos, o Reino Unido é dividido em nove regiões da Inglaterra (*North East, North West, Yorkshire and the Humber, East Midlands, West Midlands, East of England, London, South East e South West*) e mais três unidades constituintes: a Escócia, a Irlanda do Norte e o País de Gales.

²³⁶ Para uma análise sobre o impacto da desigualdade da recuperação econômica do Reino Unido no resultado do referendo, ver: WATSON, Matthew. Brexit, the Left Behind and the Let Down: The Political Abstraction of 'the Economy.' *British Politics*, vol. 13 (1), 2018, p. 17–30.

²³⁷ No referendo de junho de 2016, 59,9% da população da grande Londres votou pela permanência na União Europeia, enquanto 40,1% optou pela saída. Ao contrário, no nordeste da Inglaterra, 58% votou pela saída e 42% pela permanência (THE ELECTORAL COMMISSION, 2016).

Gráfico 4: Atividade econômica por taxa de crescimento do PIB (%), 2008 – 2018



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do *Office for National Statistics* (2019a)

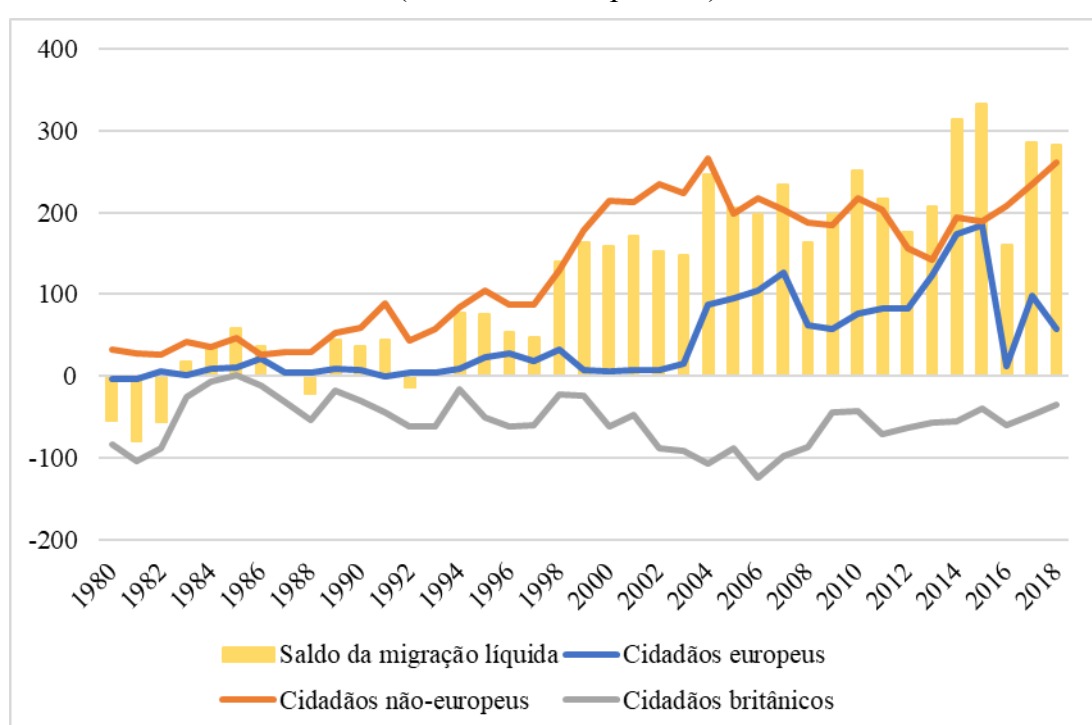
De fato, a crise mundial de 2008 evidenciou os vencedores e os perdedores da globalização e, nesse caso, mais especificamente da integração europeia. Por um lado, a população mais jovem e com alto grau de instrução e habilidades interculturais tende a beneficiar-se desses processos; por outro, o grupo dos marginalizados, também denominado *left-behind*, é composto, majoritariamente, pelas classes trabalhadoras menos instruídas e por uma população idosa e conservadora (FLIGSTEIN, 2008; GOODWIN; HEATH, 2016). Essa oposição foi observada também na divisão entre as grandes cidades cosmopolitas, como Londres, ou universitárias, como Oxford e Cambridge, que votaram majoritariamente pela permanência na União Europeia; e as regiões interioranas, que sofreram mais com o declínio das indústrias locais e tenderam a votar pela saída do bloco europeu, conforme será evidenciado mais adiante na seção sobre os resultados do referendo (GOODWIN; HEATH, 2016; THE ELECTORAL COMMISSION, 2016).

Em relação ao aumento no fluxo migratório, o Partido Conservador havia prometido, em sua campanha de 2010, a redução da migração líquida²³⁸ a níveis similares aos dos anos 1990, isto é, abaixo de 100 mil (CONSERVATIVE PARTY, 2010). Segundo dados do *Office for National Statistics* (2019b), desde finais da década de 1990 houve um incremento no fluxo

²³⁸ A migração líquida corresponde à diferença entre os processos de imigração e de emigração.

de cidadãos não europeus, e, a partir de 2004, observou-se o aumento também da imigração intraeuropeia para o Reino Unido, auxiliada pela política migratória do *New Labour*, que não impôs grandes restrições à circulação de pessoas advindas dos alargamentos da UE para o leste europeu (EVANS, MENON, 2017). Apesar das iniciativas para tentar reduzir as taxas de imigração, os conservadores não conseguiram alcançar a meta estabelecida, conforme ilustra o gráfico a seguir, e as pressões populares por uma revisão da política migratória britânica ampliaram-se, aliadas ao fortalecimento do euroceticismo no país.

Gráfico 5: Migração líquida internacional para o Reino Unido, 1980 – 2018
(em milhares de pessoas)



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do *Office for National Statistics* (2019b)

A partir dos dados do *Office for National Statistics* (ONS) e do *Eurostat*, compreende-se que a questão migratória no Reino Unido ia muito além da crise enfrentada por suas contrapartes europeias. O Reino Unido não foi o principal destino daquele grande número de migrantes chegando ao continente europeu, especialmente desde o início do conflito na Síria em 2011. No ápice da crise, em 2015, a Alemanha recebeu 36% do total de pedidos de asilo da UE, a Hungria, 13%, a Suécia, 12%, a Áustria, 7%, e a França e a Itália, 6%. O percentual do Reino Unido, 3%, ainda ficava atrás do da Bélgica e do dos Países Baixos (EUROSTAT, 2020). Considerando-se o tamanho da população britânica, o total de aproximadamente 40 mil pedidos de asilo no país em 2015 é relativamente baixo (EUROSTAT, 2020).

No entanto, o temor de que o incremento desse fluxo pudesse impactar o sistema de benefícios sociais, bem como a vinculação dos imigrantes de origem mulçumana ao aumento da violência e a atos terroristas, colaborou para a disseminação de um sentimento xenófobo, que foi apropriado pelos partidos populistas de extrema-direita e também pela campanha do *Leave* no referendo (GOODWIN, MILAZZO, 2017; SZUCKO, 2019a). De fato, os dois principais argumentos da campanha em favor do *Brexit* consistiam na ampliação das liberdades comerciais do Reino Unido e na redução da imigração (VOTE LEAVE, 2016), sem distinguir claramente entre imigração intra e extra-europeia²³⁹.

Considerando esse contexto de aumento do euroceticismo estimulado por questões econômicas e migratórias, em 2012, o governo de coalizão decidiu lançar uma revisão das competências entre o Reino Unido e a União Europeia, por meio da qual cada um dos departamentos nacionais avaliaria os custos e os benefícios do bloco na sua área temática, de modo a identificar possíveis demandas para uma renegociação futura com os parceiros europeus (SELDON; FINN, 2015; GOWLAND, 2017). Apesar de o resultado indicar que as vantagens superavam as desvantagens, o relatório não foi sequer utilizado antes ou durante a campanha em favor da permanência do país na União Europeia.

Finalmente, no famoso discurso de *Bloomberg*²⁴⁰, em 23 de janeiro de 2013, Cameron prometeu a realização de um referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia²⁴¹, mas delineou sua estratégia baseada, primeiramente, na renegociação do relacionamento com o bloco europeu, conforme evidenciado no trecho a seguir:

Alguns argumentam que a solução é, portanto, realizar direto um referendo *in-out* agora. Eu entendo a impaciência de querer fazer essa escolha imediatamente. Mas eu não acredito que tomar uma decisão neste momento seja o caminho certo, seja para o Reino Unido seja para a Europa como um todo. (...) É errado perguntar às pessoas se devem ficar ou partir antes que tenhamos a chance de reavaliar o relacionamento correto. Como podemos responder sensatamente à pergunta “dentro ou fora” sem poder responder à pergunta mais básica: “o que é exatamente o que estamos escolhendo para ficar dentro ou fora?”²⁴² (CAMERON, 2013a, n.p., tradução nossa)

²³⁹ Para uma análise detalhada sobre o impacto da imigração no referendo britânico, ver: GOODWIN, Matthew; MILAZZO, Caitlin. Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 19, n. 3, 2017, p. 450–464.

²⁴⁰ Para ler o discurso na íntegra, ver: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>

²⁴¹ Para uma análise breve sobre o discurso de Bloomberg, ver: MATTHIJS, Matthias. David Cameron’s Dangerous Game: The Folly of Flirting with an EU Exit. *Foreign Affairs*, vol. 92 (2), 2013, p. 10–16.

²⁴² *Some argue that the solution is therefore to hold a straight in-out referendum now. I understand the impatience of wanting to make that choice immediately. But I don’t believe that to make a decision at this moment is the right way forward, either for Britain or for Europe as a whole. (...) It is wrong to ask people whether to stay or go before we have had a chance to put the relationship right. How can we sensibly answer the question ‘in or out’ without being able to answer the most basic question: ‘what is it exactly that we are choosing to be in or out of?’*

Na convenção partidária daquele mesmo ano, o então primeiro-ministro reforçou o seu compromisso: “nós daremos ao povo britânico seu poder de decisão em um referendo. Essa é nossa promessa. A escolha será de vocês: dentro ou fora”²⁴³ (CAMERON, 2013b, n.p., tradução nossa). Contudo, a proposta inicial de Cameron consistia em negociar uma União Europeia mais flexível, mais competitiva e mais aberta (CRAIG, 2016), na qual as ambições do Estados-Membros pudessem ser amplamente atendidas. Para o então primeiro-ministro, os interesses britânicos seriam melhor contemplados dentro de uma União Europeia reformada e não fora dela; todavia, foi a promessa de realização de um referendo sobre a permanência no bloco europeu que, na prática, deu fôlego à campanha dos conservadores, conforme aponta Roger Liddle no livro *The Risk of Brexit: The Politics of a Referendum*:

Para eurocéticos e antieuropeus, o que realmente importava no discurso de *Bloomberg* de Cameron foi o seu compromisso incondicional com um referendo *in-out* até o final de 2017. A preocupação primária de Cameron parecia bastante diferente: esboçar uma agenda para sua proposta de renegociação, que tinha uma chance plausível de sucesso, e permitir-lhe argumentar que sua intenção era que o Reino Unido permanecesse em uma UE “reformada”.²⁴⁴ (LIDDLE, 2016, p. 17, tradução nossa)

O discurso de *Bloomberg* definiu cinco princípios que deveriam guiar essa reestruturação da União Europeia: 1. competitividade dentro do mercado único europeu; 2. flexibilidade para acomodar a diversidade dos membros do bloco; 3. retorno do poder aos Estados-Membros; 4. responsabilidade democrática, atribuindo um papel mais significativo aos parlamentos nacionais; e 5. equidade, especialmente em relação aos acordos entre os países que estão dentro e fora da zona euro (CAMERON, 2013a). Naquele momento, mais do que um *status* especial para o Reino Unido, Cameron propunha uma reforma do bloco como um todo (LIDDLE, 2014).

Minha forte preferência é aprovar essas mudanças para toda a UE, não apenas para o Reino Unido. Mas se não houver apetite por um novo tratado para todos nós, é claro que o Reino Unido deve estar pronto para abordar as mudanças que necessitamos em uma negociação com nossos parceiros europeus.²⁴⁵ (CAMERON, 2013a, n.p., tradução nossa)

O princípio da flexibilidade foi particularmente destacado no discurso de *Bloomberg* e remete à defesa da integração diferenciada já como uma realidade da União Europeia ao fazer

²⁴³ “we will give the British people their say in a referendum. That is our pledge. It will be your choice: in or out.”

²⁴⁴ For Eurosceptics and anti-Europeans, what really mattered about Cameron’s *Bloomberg* speech was his unconditional commitment to an in-out referendum by the end of 2017. Cameron’s primary concern appeared quite different: to sketch out an agenda for his proposed renegotiation that had a plausible chance of success and enable him to argue that his intention was for Britain to remain in a “reformed” EU.

²⁴⁵ My strong preference is to enact these changes for the entire EU, not just for Britain. But if there is no appetite for a new Treaty for us all then of course Britain should be ready to address the changes we need in a negotiation with our European partners.

referência à zona euro, ao Espaço Schengen e à outras diferenças que existem entre os Estados-Membros em relação à adoção de políticas e ações comunitárias. Em síntese, Cameron reiterava o compromisso britânico com a soberania parlamentar e o interesse em buscar a construção de uma Europa mais aberta e flexível às diferentes demandas dos Estados-Membros, o que se alinhava ao direcionamento da política europeia de governos anteriores e à perspectiva britânica, preferencialmente intergovernamental, da integração regional.

3.2 As eleições de 2015

As eleições para o parlamento britânico em 2015 representaram um marco no processo de reavaliação do relacionamento do Reino Unido com a União Europeia por conta das promessas realizadas desde o discurso de *Bloomberg*. Em virtude das pressões domésticas e das crises regionais, o Partido Conservador reformulou sua narrativa em relação ao processo de integração regional, com o intuito de garantir maioria nas eleições daquele ano. Os conservadores, liderados pelo então primeiro-ministro David Cameron, haviam prometido que realizariam um referendo sobre a permanência na União Europeia caso alcançassem a vitória nas eleições parlamentares. No manifesto do Partido Conservador, publicado em 2015, antes das eleições, o partido comprometia-se com uma estratégia pautada na reforma, na renegociação e no referendo com a União Europeia (LIDDLE, 2016).

(...) vamos negociar um novo acordo para o Reino Unido na Europa, e depois perguntar ao povo britânico se querem permanecer nesta União Europeia reformada ou sair. David Cameron comprometeu-se que liderará apenas um governo que ofereça um referendo *in-out*. Vamos realizar esse referendo *in-out* antes do final de 2017 e respeitar o resultado.²⁴⁶ (CONSERVATIVE PARTY, 2015, p. 72, tradução nossa).

Embora Cameron não fosse pessoalmente favorável a uma saída do país do bloco europeu, à época parecia não existir outra maneira de lidar com as pressões internas em seu partido e com a ameaça que o UKIP representava de angariar votos de uma parcela do eleitorado tradicionalmente conservador. Para o líder conservador, essa migração de votos para o UKIP significava um incremento relativo do poder eleitoral do Partido Trabalhista, uma vez que, dada a fragmentação política, este poderia obter um desempenho melhor em distritos eleitorais historicamente conservadores. De acordo com David Cameron (2014, n.p.,

²⁴⁶ (...) *we will negotiate a new settlement for Britain in Europe, and then ask the British people whether they want to stay in the EU on this reformed basis or leave. David Cameron has committed that he will only lead a government that offers an in-out referendum. We will hold that in-out referendum before the end of 2017 and respect the outcome.*

tradução nossa), “se você votar no UKIP, esse é realmente um voto para os trabalhistas. Aqui está uma reflexão: em 7 de maio, você pode ir para a cama com Nigel Farage [líder do UKIP] e acordar com Ed Miliband [líder do Partido Trabalhista]”²⁴⁷.

É importante lembrar que, em 2014, o Partido Conservador sofreu duas deserções – de Douglas Carswell e de Mark Reckless – para o *United Kingdom Independence Party* (SELDON; FINN, 2015). Ademais, o resultado das eleições europeias de 2014, com a forte ascensão do UKIP, criou condições para que os temas da livre circulação de pessoas e da migração, os quais não estavam previstos como áreas prioritárias para o Reino Unido no discurso de *Bloomberg*, se tornassem centrais na renegociação do relacionamento com a União Europeia e passassem a compor a agenda do Partido Conservador desde o final de 2014.

Mas sabemos que a maior questão hoje é a migração de dentro da UE. Acesso imediato ao nosso sistema de assistência social (...) Agências de emprego que contratam pessoas do exterior e não recrutam aqui. Números que cresceram mais rápido do que nós, neste país, queríamos ... em um nível muito alto para nossas comunidades, para nossos mercados de trabalho. Tudo isso precisa mudar - e estará no cerne da minha estratégia de renegociação para a Europa.²⁴⁸ (CAMERON, 2014, n.p., tradução nossa)

Essa temática foi incorporada à carta endereçada ao presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, após a vitória dos conservadores nas eleições britânicas de 2015, conforme será detalhado na seção seguinte. É interessante notar que os pontos elencados por Cameron como desafios da migração intraeuropeia para o país serão, posteriormente, reaproveitados pela campanha favorável à saída da União Europeia. Dentre eles, destaca-se a narrativa de que os imigrantes estariam ocupando posições de trabalho no lugar de nacionais e aumentando o desemprego entre os britânicos, ou de que se utilizavam dos benefícios sociais, particularmente do sistema de saúde, sem contribuírem devidamente (VOTE LEAVE, 2016; CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017).

Ainda em 2014, Cameron reiterou sua proposta de renegociação do *status* do Reino Unido no bloco europeu e buscou reforçar suas credenciais junto aos setores mais eurocéticos ao elencar seu histórico de enfrentamento às políticas comunitárias, especialmente no que tange à não participação do país no Pacto Fiscal Europeu de 2012 (CAMERON, 2014).

²⁴⁷ “If you vote UKIP – that’s really a vote for Labour. Here’s a thought...on 7th May you could go to bed with Nigel Farage, and wake up with Ed Miliband”

²⁴⁸ *But we know the bigger issue today is migration from within the EU. Immediate access to our welfare system (...) Employment agencies signing people up from overseas and not recruiting here. Numbers that have increased faster than we in this country wanted...at a level that was too much for our communities, for our labour markets. All of this has to change – and it will be at the very heart of my renegotiation strategy for Europe.*

Apesar da intenção de mostrar-se como um representante fidedigno em defesa dos interesses britânicos junto à União Europeia, o histórico eurocético do primeiro-ministro e seu discurso combativo enfraqueceram seu posicionamento posterior em apoio à campanha favorável à permanência no processo de integração regional, uma vez que seus próprios argumentos passaram a ser utilizados pelos partidários do *Leave* (MACSHANE, 2016). Na convenção partidária de 2014, Cameron retomou a narrativa de “batalhas” para descrever a trajetória de sua política europeia nos últimos anos:

Reino Unido, eu sei que vocês querem que isso seja resolvido, então eu irei a Bruxelas, eu não aceitarei um não como resposta e, quando se trata da livre circulação, vou conseguir o que o Reino Unido precisa. Quem pensa que eu não posso ou que não entregarei isso, julgue-me pelo meu histórico. Eu sou o primeiro primeiro-ministro a vetar um Tratado²⁴⁹... o primeiro primeiro-ministro a cortar o orçamento europeu... e, sim, tirei-nos daqueles esquemas de resgate europeus também. Ao redor daquela mesa na Europa, eles sabem que eu digo o que quero dizer e que eu falo sério. Então, vamos entrar como um país, recuperar nossos poderes, lutar pelo nosso interesse nacional ... e sim - vamos submeter-nos a um referendo ... dentro ou fora - será a escolha de vocês... e deixemos a mensagem ir além deste salão: é somente com um governo conservador que vocês terão essa escolha.²⁵⁰ (CAMERON, 2014, n.p., tradução nossa)

Ao final do governo de coalizão, foram as reivindicações dos partidários do UKIP e de seus apoiadores anti-europeus que passaram a liderar e a moldar o debate sobre a integração europeia no Reino Unido. Segundo o *NatCen Social Research* (SWALES, 2016, p.5), que acompanha periodicamente as percepções da população britânica, em 2015 haviam evidências do forte euroceticismo, tanto duro quanto brando, no Reino Unido, visto que 22% dos britânicos entrevistados afirmaram que defendiam a saída do país do bloco europeu e que 43% gostariam de uma redução de poderes da União Europeia. Essas forças também conduziram a campanha pelo *Leave* que antecedeu a realização do referendo no ano seguinte. Ao Partido Conservador coube adaptar a sua estratégia de negociação para incluir novas demandas, como a temática da imigração, de maneira a atender os setores mais eurocéticos e evitar o fortalecimento doméstico do UKIP (EVANS, MENON, 2017). Contudo, a promessa do referendo sobre a permanência na União Europeia, ao invés de apaziguar os ânimos anti-europeus, parece tê-los estimulado ainda mais (SELDON; FINN, 2015; LIDDLE, 2016).

²⁴⁹ Referência ao Pacto Fiscal.

²⁵⁰ *Britain, I know you want this sorted so I will go to Brussels, I will not take no for an answer and when it comes to free movement – I will get what Britain needs. Anyone who thinks I can't or won't deliver this – judge me by my record. I'm the first Prime Minister to veto a Treaty...the first Prime Minister to cut the European budget...and yes I pulled us out of those European bail-out schemes as well. Around that table in Europe they know I say what I mean, and mean what I say. So we're going to go in as a country, get our powers back, fight for our national interest...and yes – we'll put it to a referendum...in or out – it will be your choice...and let the message go out from this hall: it is only with a Conservative Government that you will get that choice.*

Em maio de 2015, David Cameron foi reeleito ao conquistar 330 cadeiras parlamentares e assegurar a maioria de onze assentos no parlamento britânico, não incluindo o presidente da Câmara dos Comuns. Embora o Partido Trabalhista tenha perdido 26 cadeiras, houve um incremento do seu percentual eleitoral em 1,5%. As maiores mudanças, no entanto, foram observadas no Partido Nacional Escocês (SNP), que se tornou a terceira maior força parlamentar ao alcançar 56 assentos – 50 a mais que em 2010 –, superando os Liberais Democratas, que enfrentaram uma drástica redução de 49 cadeiras. O UKIP, por sua vez, apesar do desempenho excepcional nas eleições para o Parlamento Europeu em 2014, conquistou apenas um assento (HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2015). A tabela a seguir ilustra os resultados da eleição:

Tabela 4: Resultado das eleições gerais no Reino Unido em 2015 e alterações em relação ao período 2010-2015

	COM	LAB	SNP	LD	PC	UKIP	Green	Outros	Total
Assentos	330	232	56	8	3	1	1	19	650
Alteração	+24	-26	+50	-49	0	+1	0	0	0
% votos	36,8%	30,4%	4,7%	7,9%	0,6%	12,6%	3,8%	3,1%	100%

Legenda: CON – Partido Conservador; LAB – Partido Trabalhista; SNP – Partido Nacional Escocês; LD – Partido Liberal Democrata; PC – *Plaid Cymru*; UKIP – *United Kingdom Independence Party*; Green – Partido Verde

Fonte: HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2015, p. 11, tradução nossa

Não dependendo mais da coalizão com os liberais democratas, o Partido Conservador deu sequência, quase que imediatamente, ao compromisso assumido em seu manifesto de renegociação do relacionamento do Reino Unido com a União Europeia e de realização de uma consulta popular sobre a permanência no bloco comunitário. Sendo assim, David Cameron almejava angariar apoio à participação no bloco europeu mediante uma estratégia de revisão do *status* britânico que antecederesse o referendo.

De fato, a maioria da população do Reino Unido concordava com a necessidade da renegociação do *status* do país no bloco europeu. Segundo dados do *YouGov* (2016, p.4), em janeiro de 2016, mais da metade dos cidadãos declararam que a relação do Reino Unido com a União Europeia tinha problemas e que seriam necessárias mudanças para acomodar os interesses britânicos e talvez, até mesmo, novos *opt-outs* às regras comunitárias. Para alguns analistas, como Roger Liddle (2016), antigo assessor especial de Tony Blair para política

européia e ex-membro do gabinete do comissário de comércio da União Europeia, o erro de cálculo de Cameron foi supor que a negociação de um *status* diferenciado para o país no seio da integração europeia seria suficiente para frear os ímpetos eurocéticos. Além disso, a crença do primeiro-ministro em seu poder de barganha frente aos europeus e de influência junto à população britânica derivava, respectivamente, do peso do Reino Unido para o bloco regional e dos já adquiridos *opt-outs* e de sua recente vitória no referendo sobre a independência da Escócia, realizado em 2014 (GLENCROSS, 2016). A leitura equivocada do contexto da época enfraqueceu a estratégia de renegociação de Cameron e culminou em sua derrota no referendo²⁵¹.

3.3 *Status* especial: as negociações de fevereiro de 2016

Conforme demonstrado na seção anterior, a proposta de um referendo sobre a saída do Reino Unido da União Europeia foi um dos temas da campanha eleitoral conduzida pelo Partido Conservador, liderado por David Cameron, que resultou na conquista da maioria absoluta no parlamento britânico, em meados de 2015. A princípio, o referendo seria marcado para o final de 2017 (CONSERVATIVE PARTY, 2015); no entanto, logo após as eleições, Cameron mostrou-se decidido a dar sequência ao processo de renegociação e de convocação da consulta popular o mais breve possível. O então primeiro-ministro demonstrava confiança na capacidade de barganha do Reino Unido de impor seus interesses à União Europeia e de obter exceções às políticas comunitárias, conforme evidenciado em seu discurso na convenção partidária de 2015:

Uma realmente Grande Bretanha [*Greater Britain*] é aquela que é forte no mundo - e isso deve significar que é forte na Europa também. Isso nos leva de volta a estes valores conservadores: nossa crença no Estado-nação, mas também no livre-comércio. Todos sabemos o que há de errado com a UE - ela é muito grande, muito autoritária, muito intrometida. Mas também sabemos o que há de certo: é o maior mercado único do mundo. Agora, algumas pessoas dizem: “aceite o que temos”. Outros dizem: “apenas se afaste de tudo”. Eu disse “não”. Este é o Reino Unido. Não evitamos brigas. Nós permanecemos nelas. Corrigimos problemas. Foi assim que mantivemos nossos postos de controle de fronteira quando outros decidiram derrubá-los. Foi assim que mantivemos a libra quando outros entraram de cabeça no euro. Porque fazemos as coisas do nosso jeito. Recebemos *rebates*. Ficamos apartados dos resgates.²⁵² (CAMERON, 2015a, n.p., tradução nossa)

²⁵¹ Para uma análise sobre os antecedentes do referendo e o erro de cálculo de Cameron, ver: GLENCROSS, Andrew. **Why the UK voted for Brexit: David Cameron’s Great Miscalculation**. London: Palgrave, 2016.

²⁵² *A Greater Britain is one that is strong in the world – and that should mean one that is strong in Europe, too. It comes back to those Conservative values: our belief in the nation state, but also in free trade. We all know what’s wrong with the EU – it’s got too big, too bossy, too interfering. But we also know what’s right about it – it’s the biggest single market in the world. Now, some people say: “take what we’ve got and put up with it”. Others say: “just walk away from the whole thing”. I say: no. This is Britain. We don’t duck fights. We get stuck in. We fix problems. That’s how we kept our border checkpoints when others decided to take theirs down. It’s*

Essa perspectiva ressalta, mais uma vez, a narrativa do excepcionalismo britânico e sua ênfase em uma política externa embasada na promoção do livre-comércio e na projeção do país como potência global. Na mesma ocasião, Cameron procurou reiterar seu compromisso com a defesa dos interesses nacionais repelindo qualquer acusação de ter um perfil pró-europeísta: “Acredite, não tenho apego romântico à União Europeia e às suas instituições. Só estou interessado em duas coisas: a prosperidade e a influência do Reino Unido. É por isso que vou lutar muito nessa renegociação para que possamos fazer um acordo melhor e o melhor dos dois mundos”²⁵³ (CAMERON, 2015a, n.p. tradução nossa). Dentre as prioridades do governo britânico para as negociações com a União Europeia, destacava-se a intenção de manter o acesso ao grande mercado europeu, mas eximir o país do compromisso com uma “união cada vez mais estreita”.

(...) quando ingressamos na União Europeia, fomos informados de que se tratava de entrar em um mercado comum, e não da meta que alguns tinham para uma “união cada vez mais estreita”. Deixe-me colocar isso com muita clareza: o Reino Unido não está interessado em uma “união cada vez mais estreita” - e vou consertar isso.²⁵⁴ (CAMERON, 2015a, n.p. tradução nossa)

Esse trecho reforça a percepção de que a interpretação britânica dos tratados europeus difere daquela dos países fundadores, bem como reflete a perspectiva econômico-utilitarista do Reino Unido sobre a integração europeia em oposição ao projeto franco-alemão de viés supranacional. É interessante notar que a própria escolha dos termos utilizados nesses trechos do discurso apresentava o relacionamento do país com a Europa comunitária como um embate entre os britânicos e os europeus. Apesar de a estratégia servir, no curto prazo, ao objetivo de responder às demandas dos setores mais eurocéticos e de apontar a União Europeia como bode expiatório, esse posicionamento mais beligerante não facilitou as negociações e menos ainda a posterior defesa, por parte de Cameron, da permanência no bloco.

Nos meses de junho e setembro de 2015, foram realizados encontros bilaterais entre o primeiro-ministro britânico e o então presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, para discutir o início das negociações formais. No dia 10 de novembro, em um pedido endereçado a Tusk, Cameron explicou os motivos pelos quais as mudanças propostas pelo Reino Unido eram necessárias e poderiam beneficiar todos os membros do bloco. De acordo com o

how we kept the pound when others went head first into the Euro. Because we do things our way. We get rebates. We get out of bailouts.

²⁵³ “Believe me, I have no romantic attachment to the European Union and its institutions. I’m only interested in two things: Britain’s prosperity and Britain’s influence. That’s why I’m going to fight hard in this renegotiation – so we can get a better deal and the best of both worlds”

²⁵⁴ *When we joined the European Union, we were told that it was about going into a common market, rather than the goal that some had for “ever closer union”. Let me put this very clearly: Britain is not interested in “ever closer union” – and I will put that right.*

primeiro-ministro, a União Europeia tem uma longa história de respeito às diferenças entre os Estados-Membros e de trabalho conjunto para superar os desafios comuns. Nesse sentido, Cameron afirmou: “Nossas preocupações realmente resumem-se a uma palavra: flexibilidade”²⁵⁵ (CAMERON, 2015b, p. 2 tradução nossa). No texto, o governo britânico elencou as áreas prioritárias para o país no processo de integração regional, solicitando uma maior flexibilização de modo a respeitar a heterogeneidade existente entre os países-membros da UE (CAMERON, 2015b). Na sequência, em dezembro de 2015, Tusk encaminhou uma carta ao demais membros do Conselho Europeu resumindo as discussões referentes às negociações com o Reino Unido:

Em suma, é minha avaliação que até agora fizemos bons progressos. Precisamos de mais algum tempo para definir a redação precisa de todas essas questões, incluindo a forma jurídica exata que o acordo final tomará. Temos também de superar as diferenças políticas substanciais que ainda temos na questão dos benefícios sociais e da liberdade de circulação (...) A reunião do Conselho Europeu de dezembro deve abordar todos os dilemas políticos relacionados com este processo. Com base em uma discussão política substantiva, poderemos preparar uma proposta concreta para ser finalmente adotada em fevereiro.²⁵⁶ (TUSK, 2015, p. 1, tradução nossa)

Na mesma ocasião, o Conselho Europeu debateu o tema do referendo britânico e concordou em analisar as solicitações e em buscar soluções satisfatórias, até próximo encontro, para as áreas apontadas como prioritárias pelo Reino Unido. No início de fevereiro de 2016, Donald Tusk apresentou a proposta que foi detalhadamente discutida entre os 28 países-membros da União Europeia por vários dias.

Finalmente, no dia 19 de fevereiro de 2016, após uma série de negociações, os líderes europeus juntamente com o Reino Unido chegaram ao texto final de um acordo que reforçaria ainda mais o *status* especial do país dentro do bloco, de maneira a tentar evitar a sua saída. Nesse sentido, as conclusões do Conselho Europeu reiteraram a condição de integração diferenciada do Reino Unido dentro da União Europeia ao recordar que o país tem o direito, conforme previsto em tratados e protocolos ao Tratado de Lisboa, de: 1. não adotar o euro e, dessa forma, manter a libra esterlina como moeda nacional (Protocolo nº 15 ²⁵⁷); 2. exercer o direito sobre

²⁵⁵ “Our concerns really boil down to one word: flexibility”

²⁵⁶ *All in all it is my assessment that so far we have made good progress. We need some more time to sort out the precise drafting on all of these issues, including the exact legal form the final deal will take. We also have to overcome the substantial political differences that we still have on the issue of social benefits and free movement (...) The December European Council should address all the political dilemmas related to this process. Based on a substantive political discussion we should be able to prepare a concrete proposal to be finally adopted in February.*

²⁵⁷ Protocolo (nº 15) relativo a certas disposições relacionadas com o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.

o controle das fronteiras e, portanto, não participar do Espaço Schengen (Protocolos nº 19 e 20²⁵⁸); 3. escolher se participa ou não das medidas comunitárias no Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça (Protocolo nº 21²⁵⁹); e 4. não estar juridicamente vinculado à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Protocolo nº 30²⁶⁰) (EUROPEAN COUNCIL, 2016, p.10).

As conclusões do Conselho Europeu à época reforçaram o processo de diferenciação dos britânicos, que manteriam sua política de relativo distanciamento da União Europeia, evitando um maior aprofundamento institucional, principalmente nas áreas apontadas como críticas pelo país, a exemplo da política monetária e do controle fronteiriço. Juntamente com essas conclusões foram publicadas declarações da Comissão Europeia. De maneira geral, as contrapartes europeias procuraram atender às demandas do Reino Unido nas quatro áreas designadas como prioritárias: 1. governança econômica; 2. competitividade; 3. soberania; e 4. benefícios sociais e livre circulação de pessoas.

3.3.1 Governança econômica

No que tange à governança econômica, ficou acordado que, assim como os países-membros que não participam da União Econômica e Monetária não criariam obstáculos ao aprofundamento desse processo, seriam também respeitados os direitos e as competências particulares destes Estados não membros da zona euro. Nesse sentido, o respeito mútuo e a cooperação sincera deveriam ser os princípios que conduziriam as relações econômico-monetárias dentro da União Europeia.

As instituições da União, juntamente com os Estados-Membros, facilitarão a coexistência entre diferentes perspectivas dentro de um quadro institucional único, assegurando a coerência, a operacionalidade eficaz dos mecanismos da União e a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a igualdade de condições e a integridade do mercado interno.²⁶¹ (EUROPEAN COUNCIL, 2016, p.12, tradução nossa)

O principal objetivo do Reino Unido nesta área, conforme expresso no pedido de David Cameron a Donald Tusk, era garantir que as políticas para a zona euro respeitassem a integridade do mercado comum e os interesses dos países que dela não participassem. Por este motivo, foi decidido que medidas de emergência para assegurar a estabilidade financeira da zona

²⁵⁸ Protocolo (nº 19) relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia e Protocolo (nº 20) relativo à aplicação de certos aspectos do artigo 26º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ao Reino Unido e à Irlanda.

²⁵⁹ Protocolo (nº 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça.

²⁶⁰ Protocolo (nº 30) relativo à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia à Polónia e ao Reino Unido.

²⁶¹ *The Union institutions, together with the Member States, will facilitate the coexistence between different perspectives within the single institutional framework ensuring consistency, the effective operability of Union mechanisms and equality of Member States before the Treaties, as well as the level-playing field and the integrity of the internal market.*

euro não ocasionariam responsabilidade orçamentária aos países que não tivessem adotado a moeda comum (EUROPEAN COUNCIL, 2016).

3.3.2 Competitividade

Na área referente à competitividade, as conclusões do Conselho Europeu afirmavam que as instituições da União Europeia, em parceria com os Estados-Membros, empenhariam todos os esforços necessários para fortalecer o mercado interno, assim como para adaptá-lo às mudanças e aos padrões internacionais. As instituições europeias procurariam melhorar os mecanismos de regulação, além de esforçar-se para implementar uma política comercial mais ativa e ambiciosa.

Isso significa reduzir os encargos administrativos e os custos de conformidade dos operadores econômicos, especialmente das pequenas e médias empresas, e revogar legislação desnecessária, conforme previsto na Declaração da Comissão sobre o mecanismo de implementação subsidiário e sobre o mecanismo de implementação de redução de encargos, continuando a assegurar elevados padrões de consumo, emprego, saúde e proteção ambiental.²⁶² (EUROPEAN COUNCIL, 2016, p. 15, tradução nossa)

A Comissão Europeia também publicou uma declaração específica sobre competitividade em anexo às decisões do Conselho Europeu. Por meio dessas medidas, o bloco pretendia aumentar sua competitividade no mercado, impulsionando o crescimento e a prosperidade em todo o continente, que vinha passando por crises nas mais diversas áreas. Segundo o texto de Cameron e Tusk em novembro de 2015, as pessoas ao redor da Europa esperavam que a União Europeia promovesse desenvolvimento e novas oportunidades de trabalho, e o Reino Unido sempre teve um papel protagonista no que se refere a tornar o bloco mais competitivo. Por esses motivos, esta área era considerada crítica para os britânicos, que apoiavam iniciativas no sentido da elaboração de uma nova estratégia comercial, incluindo acordos abrangentes com os Estados Unidos, a China, o Japão e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e um compromisso com o livre fluxo de capitais, bens e serviços, de maneira a impulsionar a competitividade e a produtividade da União Europeia, o que geraria crescimento e empregos (CAMERON, 2015b).

3.3.3 Soberania

Nessa mesma ocasião, Cameron ainda apresentou três propostas relativas à questão da soberania: 1. o fim da obrigação britânica em trabalhar para “uma união cada vez mais estreita”; 2. a reformulação do papel dos parlamentos nacionais, mediante um novo arranjo por meio do qual

²⁶² *This means lowering administrative burdens and compliance costs on economic operators, especially small and medium enterprises, and repealing unnecessary legislation as foreseen in the Declaration of the Commission on subsidiary implementation mechanism and a burden reduction implementation mechanism, while continuing to ensure high standards of consumer, employee, health and environmental protection.*

grupos dos parlamentos nacionais, trabalhando conjuntamente, seriam capazes de barrar propostas legislativas que não aprovassem; e 3. o compromisso da União Europeia com a implementação do princípio da subsidiariedade (CAMERON, 2015b). Conforme evidenciado ao longo deste trabalho, a cessão de parte da soberania e o compartilhamento de algumas competências nacionais com a União Europeia sempre geraram atritos no relacionamento entre o Reino Unido e o bloco, pois os britânicos recebiam o encaminhamento para uma Europa federal.

Por essa razão, o texto acordado em fevereiro de 2016 eximia o Reino Unido do compromisso comunitário adotado desde os Tratados de Roma de 1957 com uma “união cada vez mais estreita” e reforçava a importância do princípio de subsidiariedade presente no Tratado de Lisboa, ou seja, a ideia de que, nos domínios que não são de competência exclusiva da União Europeia, o bloco deveria intervir apenas na medida em que os objetivos não possam ser suficientemente alcançados pelos próprios Estados-Membros. Para o governo britânico, deveria ser respeitada a norma “Europa onde necessário; nacional onde possível”²⁶³ (CAMERON, 2015b, p. 4, tradução nossa).

Reconhece-se que o Reino Unido, à luz da situação específica que tem dentro dos Tratados, não está empenhado em promover a integração política na União Europeia (...). Os Tratados permitem uma evolução para um grau mais profundo de integração entre os Estados-Membros que partilham uma visão do seu futuro comum, sem que isso se aplique a outros Estados-Membros.²⁶⁴ (EUROPEAN COUNCIL, 2016, p. 16-17, tradução nossa)

A ideia expressa nesse trecho de que os tratados permitem a integração apenas entre aqueles que compartilham uma visão comum pode abrir espaço para questionamentos das políticas comunitárias e para pedidos de exceção. Ao Reino Unido foi concedida a possibilidade de um *status* especial, principalmente em virtude do seu peso econômico e político para o bloco; no entanto, é interessante pensar qual seria o posicionamento da União Europeia se outros países também solicitassem novas reservas aos acordos comunitários, particularmente àqueles já negociados. Essas indagações devem ser consideradas na condução do bloco europeu nos próximos anos, bem como nos estudos sobre integração e desintegração diferenciada.

Em alguma medida, essa derrogação ao princípio de “uma união cada vez mais estreita”, obtida pelo Reino Unido nas negociações de fevereiro de 2016, pode ser interpretada como um processo de desintegração, conforme será explorado no quinto capítulo da tese. Este deve ser um tema de reflexão entre os Estados-Membros do bloco, que já vem guiando as discussões mais

²⁶³ “*Europe where necessary, national where possible*”

²⁶⁴ *It is recognized that the United Kingdom, in the light of specific situation it has under the Treaties, is not committed to further political integration into the European Union (...) The Treaties allow an evolution towards a deeper degree of integration among the Member States that share such a vision of their common future, without applying to other Member States.*

recentes no âmbito das instituições regionais, como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, sobre qual o futuro que se almeja para a União Europeia. A Comissão Europeia, por exemplo, publicou em 1º março de 2017, como uma resposta ao resultado do referendo britânico, o Livro Branco sobre o futuro da Europa, no qual apresenta cinco cenários para a UE27²⁶⁵ (EUROPEAN COMMISSION, 2017a). Além disso, entre janeiro de 2018 e meados de 2019, o Parlamento Europeu organizou seções plenárias com intervenções dos chefes de Estado ou de Governo dos países-membros do bloco para apresentarem suas perspectivas também sobre o futuro da Europa²⁶⁶ (EUROPEAN PARLIAMENT, 2019).

3.3.4 Benefícios sociais e livre circulação de pessoas

Por fim, em relação à quarta área indicada como prioritária para os britânicos, Cameron informou que o Reino Unido acreditava em uma economia aberta; não obstante, o país deveria ser capaz de lidar com a pressão que a livre circulação de pessoas trazia para os benefícios sociais oferecidos pelo governo. Ao contrário de outros países do bloco, a população britânica ainda está crescendo, devendo atingir 70 milhões nas próximas décadas, e, de acordo com o então primeiro-ministro britânico, o país tornar-se-ia o mais populoso da União Europeia por volta de 2050 (CAMERON, 2015b). Além disso, conforme evidenciado anteriormente, observou-se também um aumento significativo do fluxo intraeuropeu para o Reino Unido nos últimos anos, atingindo um saldo da migração líquida total superior a trezentos mil em 2014 e em 2015 (OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS, 2019b). Por esses motivos, em solicitação endereçada ao Conselho Europeu, o primeiro-ministro expôs: “queremos encontrar mecanismos que permitam a um Estado-Membro como o Reino Unido restaurar a sensação de justiça ao nosso sistema de imigração e reduzir o atual nível muito elevado de fluxos populacionais da União Europeia para o Reino Unido”²⁶⁷ (CAMERON, 2015b, p. 4, tradução nossa).

O Conselho Europeu concordou que os Estados-Membros têm o direito de definir os princípios fundamentais dos sistemas de seguridade social e têm relativa discricionariedade na implementação das condições de acesso aos benefícios (EUROPEAN COUNCIL, 2016). A proposta, apresentada pelos britânicos, de corte nos benefícios sociais pagos a imigrantes internos do bloco foi o ponto mais criticado, especialmente pelos membros do grupo de

²⁶⁵ Para mais informações a respeito do Livro Branco sobre o Futuro da Europa, ver: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe_pt

²⁶⁶ Para mais informações acerca dos debates no Parlamento Europeu sobre o futuro da Europa, ver: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pt/document.html?reference=EPRS_IDA%282019%29637948

²⁶⁷ “We want to find arrangements to allow a Member State like the UK to restore a sense of fairness to our immigration system and to reduce the current very high level of population flows from within the EU to the UK.”

Visegrado, composto por Eslováquia, Hungria, Polônia e República Tcheca, que têm milhares de cidadãos trabalhando no Reino Unido, pois, ao criar distinções entre os cidadãos, fere o cerne da integração europeia, que pressupõe a igualdade entre as populações dos Estados-Membros.

No tocante aos futuros alargamentos da União Europeia, foi definido que deveriam ser elaboradas medidas de transição concernentes à livre circulação de pessoas, para garantir o equilíbrio social dentro do bloco (EUROPEAN COUNCIL, 2016). De acordo com o governo do Reino Unido, seria necessário garantir que, quando novos países fossem admitidos na União Europeia, a livre circulação de pessoas não seria aplicada até que suas economias tivessem convergido a um nível mais próximo daquele dos demais Estados-Membros (CAMERON, 2015b). Vale ressaltar, que esse posicionamento se diferencia daquele adotado pelo gabinete trabalhista de Tony Blair à época dos alargamentos para o leste europeu em 2004, que em muito contribuíram para o vertiginoso crescimento da imigração intraeuropeia para o país.

Conforme exposto nesta subseção sobre as negociações de fevereiro de 2016, dentro do possível, as conclusões da reunião do Conselho Europeu procuraram atender às principais exigências do governo britânico nos temas identificados como sensíveis. Apesar das divergências entre os parceiros europeus, o compromisso final só pôde ser alcançado porque os Estados-Membros concordaram que a saída do Reino Unido teria um custo ainda mais elevado para todos eles. Por um lado, o país perderia o livre acesso a um mercado de aproximadamente 440 milhões de consumidores²⁶⁸. Além disso, para os britânicos, a saída da União Europeia significaria a eliminação das facilidades de mobilidade laboral e acadêmica, por exemplo, com a diminuição da participação em intercâmbios com outros países europeus, bem como a redução da cooperação em programas de desenvolvimento. Por outro lado, para a União Europeia, o egresso do Reino Unido resultaria na redução de 13% da população – terceira maior - e de 16% do PIB do bloco – segundo maior (OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS, 2016a; EUROSTAT, 2017). Ademais, a União Europeia perderia também um dos membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas e uma potência nuclear. Nesse sentido, a retirada britânica implicaria um menor peso diplomático da União Europeia no cenário internacional. Segundo David Cameron, partidário da permanência no bloco europeu:

O Reino Unido é a segunda maior economia da União Europeia, a quinta maior do mundo. Trazemos uma enorme contribuição - política, econômica, financeira - para a União Europeia. Se conseguirmos chegar a um acordo, ele mostrará ao mundo que,

²⁶⁸Assumindo-se o pressuposto de que a saída do Reino Unido da União Europeia reduziria o seu acesso ao mercado único. A situação final depende do resultado das negociações sobre o futuro do relacionamento entre o país e o bloco comunitário.

entre as muitas das mais difíceis questões que enfrenta, a União Europeia é flexível o suficiente para acomodar as preocupações de seus membros. Espero e acredito que juntos podemos chegar a um acordo em cada uma dessas quatro áreas. Se pudermos, estou pronto para fazer campanha de todo o coração e alma para manter o Reino Unido dentro de uma União Europeia reformada que continue a aumentar a prosperidade e a segurança de todos os seus Estados-Membros.²⁶⁹ (CAMERON, 2015b, p. 6, tradução nossa)

As decisões negociadas em fevereiro de 2016 teriam efeito apenas a partir da data em que o governo do Reino Unido informasse a decisão de permanecer como membro da União Europeia, o que, de fato, não ocorreu. No dia seguinte ao encerramento das negociações, David Cameron anunciou que o referendo britânico seria realizado em 23 de junho de 2016 (CAMERON, 2016a). Na mesma ocasião, ao convocar o referendo, Cameron defendeu a permanência do país na União Europeia com o *status* especial negociado. Apesar de seus esforços, o então primeiro-ministro não foi capaz de convencer os eurocéticos, principalmente os mais conservadores de seu partido, de que o melhor para o Reino Unido seria continuar dentro do bloco europeu. Por esse motivo, logo após a divulgação do resultado do referendo britânico, Cameron renunciou ao cargo de primeiro-ministro cedendo lugar a alguém que pudesse dar sequência ao processo de retirada do país da União Europeia.

3.4 *Remain or Leave?* As campanhas para o referendo de 2016

Após o anúncio da data do referendo, a Comissão Eleitoral designou, em abril de 2016, duas organizações oficiais para a realização das campanhas pela permanência, *Britain Stronger In Europe*, e pela saída, *Vote Leave*, de modo a garantir a lisura do processo. Ambas foram compostas por diversos grupos partidários, deveriam respeitar as regras determinadas pela Comissão Eleitoral e tiveram acesso a subsídios oficiais de 600.000 libras esterlinas, além de poderem angariar fundos por meio de doações de corporações ou de indivíduos.

A primeira recebeu o apoio de figuras-chave do Partido Conservador, como o próprio primeiro-ministro à época, David Cameron; do Partido Trabalhista, a exemplo do seu então líder Jeremy Corbyn; além do suporte da grande maioria dos liberais democratas, do Partido Verde, do Partido Nacional Escocês, do partido *Plaid Cymru* (do País de Gales), e do *Sinn Féin* (da Irlanda do Norte). A segunda também contou com o auxílio de conservadores como Boris Johnson, então ex-prefeito de Londres; de alguns trabalhistas; e, principalmente, dos

²⁶⁹ *The United Kingdom is the EU's second largest economy, the fifth biggest in the world. We bring an enormous contribution – political, economic, financial – to the European Union. If we are able to reach an agreement, it will show the world that, amongst the many more difficult issues it faces, the European Union is flexible enough to accommodate the concerns of its members. I hope and believe that together we can reach agreement on each of these four areas. If we can, I am ready to campaign with all my heart and soul to keep Britain inside a reformed European Union that continues to enhance the prosperity and security of all its Member States.*

unionistas da Irlanda do Norte (*Democratic Unionist Party* - DUP); e de membros do UKIP, como Nigel Farage²⁷⁰ (CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2016; SZUCKO, 2019a).

O Partido Conservador não tinha uma posição oficial como governo, e seus partidários dividiram-se entre ambas as campanhas. Cinco membros do gabinete de David Cameron envolveram-se ativamente na campanha pela saída, a saber: Michael Gove, ministro da justiça; John Whittingdale, ministro da cultura, mídia e esporte; Theresa Villiers, ministra da Irlanda do Norte; Priti Patel, ministra do emprego; e Chris Grayling, líder na Câmara dos Comuns (VOTE LEAVE, 2016; CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017; THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018).

As campanhas pelo *Remain* e pelo *Leave* utilizaram-se de diferentes discursos para mobilizar o eleitorado²⁷¹. *Grosso modo*, enquanto os *remainers* enfatizavam os benefícios auferidos pela participação no bloco europeu, especialmente o acesso ao mercado comum e as oportunidades de trabalho, de investimento e de cooperação geradas por ele (BRITAIN STRONGER IN EUROPE, 2016), os *leavers* salientavam os custos impostos ao orçamento nacional e a dificuldade no controle das fronteiras e da imigração, bem como a perda da soberania resultante da integração regional (VOTE LEAVE, 2016).

3.4.1 *Remain (or Project Fear?)*

A campanha pela permanência procurou reiterar as vantagens que o Reino Unido obtinha ao participar da União Europeia, a exemplo das possibilidades de trabalho e de intercâmbio acadêmico nos países-membros do bloco²⁷², bem como as desvantagens que poderiam ocorrer caso o país deixasse o processo de integração regional, como a recessão econômica, o corte de gastos públicos e a insegurança financeira²⁷³ (BRITAIN STRONGER IN EUROPE, 2016). Os *remainers* evidenciavam, ainda, que ser membro da União Europeia conferia ao país um lugar de destaque no cenário internacional, fundamentando-se no posicionamento de líderes mundiais favoráveis à permanência no bloco europeu, como a chanceler alemã Angela Merkel, o então presidente estadunidense Barack Obama e a candidata à presidência dos Estados Unidos Hilary Clinton, o presidente chinês Xi Jinping, e

²⁷⁰ Em 2019, Nigel Farage filiou-se e tornou-se líder do recém-criado *Brexit Party*.

²⁷¹ Para um estudo detalhado sobre a linguagem utilizada pelas campanhas, ver: BUCKLEDEE, Steve. **The Language of Brexit: How Britain Talked Its Way Out of the European Union**. London: Bloomsbury, 2018.

²⁷² “In the EU you can find work, holiday and retire without visas, and study abroad on the Erasmus programme, offering you and your family even more ways to get on in life” (BRITAIN STRONGER IN EUROPE, 2016, n.p.)

²⁷³ “(...) Brexit would lead to an economic shock – or recession – which would mean dramatic public spending cuts, job losses and years of financial insecurity for your family” (BRITAIN STRONGER IN EUROPE, 2016, n.p.)

os primeiros-ministros indiano, Narendra Modi, canadense, Justin Trudeau, e japonês, Shinzo Abe (BRITAIN STRONGER IN EUROPE, 2016).

Além disso, a campanha *Britain Stronger In Europe* procurava desmistificar a ideia de que os gastos com o bloco comunitário poderiam ser diretamente revertidos para as políticas públicas nacionais, particularmente na área de saúde, conforme argumentavam os partidários do *Leave*, ao demonstrar que a saída do processo de integração regional implicaria em danos significativos à economia do país, pois o Reino Unido possui fortes laços comerciais com a Europa comunitária, que poderiam ser afetados. Em 2015, por exemplo, 44% das exportações britânicas foram direcionadas ao mercado único europeu, e 53% de suas importações vieram deste bloco (OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS, 2016b). Ademais, os *remainers* reiteravam que justamente os líderes da campanha pela saída, como Boris Johnson, Michael Gove e Nigel Farage, se tinham posicionado favoráveis à privatização do Serviço Nacional de Saúde (*National Health Service – NHS*) (BRITAIN STRONGER IN EUROPE, 2016).

É interessante notar também que a campanha em favor da permanência não enfatizava os resultados do acordo negociado em fevereiro de 2016 por David Cameron com a União Europeia (EVANS, MENON, 2017). Segundo pesquisa realizada entre 27 e 28 de janeiro de 2016 pelo *YouGov* (2016, p. 7 e 12), 49% da população estava disposta a votar pela permanência em um futuro referendo caso o governo britânico assegurasse mudanças substanciais e novos *opt-outs* em diferentes áreas das políticas comunitárias, contra 25% favoráveis à saída. Todavia, se o resultado das negociações fosse pouco significativo, apenas 37% da população afirmou que votaria pela permanência no bloco, contra 40% pela saída. Nesse sentido, as negociações de fevereiro de 2016 e a concessão de um novo *status* especial dentro do bloco podem ser interpretadas como mudanças insuficientes para angariar o amplo apoio tanto dos setores mais eurocéticos do Partido Conservador, quanto da população britânica.

De modo geral, ao invés de conseguir apresentar os benefícios concretos da participação do país no processo de integração regional, a campanha pelo *Remain* centrou-se mais no argumento racional-utilitarista de que os custos, principalmente econômicos e securitários, da saída da UE seriam insustentáveis para o Reino Unido, no que ficou conhecido como *Project Fear* (Projeto Medo) (CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2016; GLENCROSS, 2016; JACKSON; THORSEN; WRING, 2016; EVANS; MENON, 2017;

SCHNAPPER, 2017b). Nesse sentido, David Cameron²⁷⁴, em sua defesa pela permanência no bloco comunitário afirmou: “Deixe-me ser claro. Sair da Europa ameaçaria nossa economia e nossa segurança nacional”²⁷⁵ (CAMERON, 2016a, n.p.).

3.4.2 *Leave (but how?)*

Em oposição aos *remainers* e com o slogan “*Vote Leave, take back control*”, a campanha pela saída ressaltava que, fora da União Europeia, o país poderia: 1. direcionar os recursos nacionais para as suas prioridades²⁷⁶; 2. ser responsável pela fiscalização de suas fronteiras²⁷⁷ e pelas políticas de imigração²⁷⁸; 3. comercializar com terceiros países sem depender de um acordo comunitário²⁷⁹; e 4. garantir a soberania parlamentar mediante a criação das próprias leis²⁸⁰ (VOTE LEAVE, 2016). Os *leavers* souberam mobilizar temáticas sensíveis à população britânica, ao declararem que os valores gastos com a União Europeia poderiam ser redirecionados para investimentos nos sistemas nacionais de saúde e de educação e que o país teria maior controle sobre suas políticas migratória e comercial.

Ainda que distorcidas, essas informações cativaram parte dos britânicos, disseminando um sentimento de que o bloco comunitário trazia prejuízos significativos ao orçamento e à autonomia do Reino Unido. Ademais, a campanha salientava que o acordo negociado em fevereiro por David Cameron não era vinculante e que a União Europeia poderia suspendê-lo logo após o resultado do referendo (VOTE LEAVE, 2016). Somam-se a isso o fato de que a própria mídia britânica, tradicionalmente eurocética, adotou, em sua maioria, uma perspectiva mais crítica em relação à participação do país no processo de integração regional²⁸¹ e o alto grau de desconhecimento dos britânicos sobre a União Europeia, suas funções e suas instituições²⁸² (JACKSON; THORSEN; WRING, 2016). De acordo com o relatório *Understanding the Leave Vote*:

²⁷⁴ Para uma breve análise sobre a estratégia e os erros da campanha pelo *Remain* liderada por Cameron, ver: SCHNAPPER, Pauline. David Cameron et la campagne du « Remain ». **Revue Française de Civilisation Britannique**, XXII-2, 2017, p. 1-12

²⁷⁵ “*Let me be clear. Leaving Europe would threaten our economic and our national security*”

²⁷⁶ “*We will be able to save £350 million a week*” (VOTE LEAVE, 2016, n.p.)

²⁷⁷ “*We will be in charge of our own borders*” (VOTE LEAVE, 2016, n.p.)

²⁷⁸ “*We can control immigration*” (VOTE LEAVE, 2016, n.p.)

²⁷⁹ “*We’ll be free to trade with the whole world*” (VOTE LEAVE, 2016, n.p.)

²⁸⁰ “*We can make our own laws*” (VOTE LEAVE, 2016, n.p.)

²⁸¹ “*Outside the Independent, Guardian and Mirror press reporting has been relentlessly hostile to the EU*” (JACKSON; THORSEN; WRING, 2016, p.14)

²⁸² Para um estudo sobre como a quase ausência de notícias pró-europeias na mídia britânica ampliou o sentimento eurocético e dificultou a campanha do *Remain*, ver: COPELAND, Paul; COPSEY, Nathaniel. Rethinking Britain and the European Union: Politicians, the Media and Public Opinion Reconsidered. **Journal of Common Market Studies**, vol. 55 (4), 2017, p. 709–726.

A campanha pelo *Leave* ressoou mais fortemente com o público. Houve uma maior sensação de certeza sobre o impacto que a saída da UE teria na imigração e na independência. As pessoas foram menos persuadidas pelo enfoque da campanha do *Remain* sobre os riscos econômicos.²⁸³ (SWALES, 2016, p.2, tradução nossa)

Para além das temáticas, o formato das campanhas também contribuiu para o resultado. Segundo as análises de acadêmicos reunidas por Daniel Jackson, Einar Thorsen e Dominic Wring (2016) na publicação *EU Referendum Analysis 2016: Media, Voter and the Campaign – Early reflection from leading UK academics*, o referendo foi marcado pela ampla utilização da grande mídia, isto é, os veículos de comunicação mais tradicionais como emissoras de rádio e televisão, jornais e revistas, bem como pelo forte investimento nas mídias sociais.

Segundo Mike Berry (JACKSON; THORSEN; WRING, 2016, p. 14), enquanto a campanha pelo *Leave* optou por concentrar sua mensagem em um *slogan* simples e aberto a diferentes interpretações a depender do público – *Take back control* –, os *remainers* tiveram dificuldades em construir uma narrativa clara e objetiva sobre os benefícios da União Europeia capaz de convencer a população britânica. Ademais, a mensagem dos *leavers* remetia à memória de um passado glorioso do Reino Unido como grande potência mundial, que teve sua atuação limitada pelo processo de integração regional.

Ainda no que se refere ao formato das campanhas, Andrew Mullen (JACKSON; THORSEN; WRING, 2016, p. 89) destaca que esse foi o primeiro “referendo digital”, no qual instrumentos como *big data*, análise de dados e microsegmentação das mídias sociais foram utilizados com o intuito de identificar perfis dos eleitores e de direcionar mensagens específicas para diferentes audiências, de modo a mobilizar seus respectivos apoiadores²⁸⁴. A campanha *Vote Leave*, por exemplo, criou, pela primeira vez na história das eleições britânicas, um aplicativo de celular que solicitava acesso aos contatos dos assinantes, o que permitiu coletar dados importantes de potenciais eleitores em favor do *Brexit* e possibilitou a difusão de mensagens direcionadas. Segundo Mullen (JACKSON; THORSEN; WRING, 2016, p. 89, tradução nossa), “a Internet, as mídias sociais e as novas tecnologias de comunicação política foram utilizadas para os fins de recenseamento eleitoral; arrecadação;

²⁸³ *The Leave campaign resonated more strongly with the public. There was a greater sense of certainty about what impact leaving the EU would have on immigration and independence. People were less persuaded by the Remain campaign's focus on the economic risks.*

²⁸⁴ Para estudos sobre o uso do Twitter no referendo, ver: HOWARD, Phillip N.; KOLLANYI, Bence. Bots, #StrongerIn, and #Brexit: Computational Propaganda during the UK-EU Referendum. **COMPROM RESEARCH NOTE 2016.1**, 2016 e USHERWOOD, Simon; WRIGHT, Katharine. Sticks and Stones: Comparing Twitter Campaigning Strategies in the European Union Referendum. **The British Journal of Politics and International Relations**, vol. 19 (2), 2017, p. 371–388.

coleta de informações; e disseminação de mensagens”²⁸⁵ por ambas as campanhas. A diferença crítica foi que os *leavers* tiveram mais sucesso em atingir os eleitores do que a campanha pelo *Remain*.

Além disso, o fato de que existiam duas grandes campanhas pela saída, uma oficial (*Vote Leave*) e outra não oficial (*Leave.EU*), também contribuiu para maiores alcance e capacidade de mobilização da população britânica nesse sentido²⁸⁶ (BENNETT, 2016). Por um lado, a primeira, sob a condução de Boris Johnson e Michael Gove, adotou um tom mais moderado, dando ênfase à autonomia que a saída do bloco poderia aportar para o Reino Unido, principalmente do ponto de vista comercial, e retomou a narrativa do excepcionalismo britânico com o intuito de projetar o país como potência no cenário internacional. Por outro lado, a segunda, coordenada por Nigel Farage e financiada por Arrow Banks, apresentava um discurso eurocético muito mais radical, nacionalista e, até mesmo, xenófobo, contrário à política de livre circulação de pessoas no mercado único europeu (CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017).

Conforme já mencionado neste capítulo, o tema da imigração assim como o das disparidades econômicas foram centrais no debate público anterior ao referendo. Ademais, a temática do alargamento do bloco europeu foi também utilizada pela campanha do *Leave*, questionando seus impactos na livre circulação de pessoas, nos benefícios sociais e no orçamento comunitário, assim como veiculando a ideia de que a Turquia estaria prestes a entrar na União Europeia²⁸⁷ (VOTE LEAVE, 2016).

No livro *Brexit: why Britain voted to leave the European Union*, Clarke, Goodwin e Whiteley (2017) argumentam que a sensação de privação relativa contribuiu para o aumento do euroceticismo no Reino Unido nos anos que antecederam a realização da consulta popular. Essa força latente quando canalizada politicamente seria capaz de gerar mobilizações expressivas de protesto.

Se o sistema não responde às preocupações das pessoas comuns e falha em fornecer resultados equitativos e justos, o resultado é desencadear uma sensação de privação relativa. Isso produz uma situação em que quanto maior a diferença entre as expectativas das pessoas sobre o desempenho de seu governo e as avaliações quanto ao verdadeiro desempenho, maior é o sentimento de privação relativa. A privação relativa pode operar no nível de questões específicas, como percepções de que a economia não funciona para pessoas comuns ou um sentimento de que imigrantes e minorias estão recebendo tratamento especial quando chegam ao Reino Unido. Como alternativa, pode funcionar no nível político, quando as pessoas sentem que os

²⁸⁵ “The internet, social media and new political communication technologies were utilized for the purposes of voter registration; fundraising; intelligence gathering; and message dissemination”

²⁸⁶ Para um estudo mais aprofundado sobre a campanha pelo *Leave*, ver: BENNETT, Owen. **The Brexit Club: The Inside Story of the Leave Campaign’s Shock Victory**. Londres, Biteback Publishing, 2016.

²⁸⁷ As negociações para a acessão da Turquia estão paralisadas desde junho de 2018.

políticos se tornaram distantes e isolados e não estão ouvindo as opiniões de seus eleitores. (...) O papel dos partidos e líderes na articulação desse sentimento de privação é crucial para criar uma narrativa que faça sentido para as pessoas e que as mobilize para entrar na arena política.²⁸⁸ (CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017, p. 116, tradução nossa)

Com efeito, a campanha pela saída foi mais efetiva, aproveitando-se do cenário de polarização e de insatisfação geral no Reino Unido, o que contribuiu para a decisão final do referendo. Os defensores do *Leave* foram capazes de mobilizar esses sentimentos também porque eles já estavam presentes há décadas no Reino Unido (MACSHANE, 2016). Os partidários do *Remain*, ao contrário, tiveram dificuldades de apresentar claramente as vantagens da União Europeia, para além da participação no mercado comum, em um país no qual o histórico do relacionamento com o bloco europeu esteve permeado de atritos, oposições e exceções às regras comunitárias²⁸⁹ (OLIVER, C. 2016).

A Europa é aquilo que foi dito às pessoas que ela é por sua imprensa e por muitos de seus principais políticos, tanto conservadores quanto trabalhistas, ao longo das quatro décadas de adesão. Essa visão tem sido predominantemente – e crescentemente neste século – negativa. É difícil persuadir os britânicos a terem sentimentos calorosos pela Europa.²⁹⁰ (MACSHANE, 2016, p. 197, tradução nossa)

De fato, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, ao longo do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária, evidenciam-se resistências derivadas da cessão de parte da soberania parlamentar, da contribuição orçamentária ao bloco e do desconhecimento em relação aos benefícios do processo de integração. Esses fatores foram bem captados e mobilizados pela campanha do *Leave*, contribuindo para a exacerbação das tensões no cenário doméstico e para a votação final.

²⁸⁸ *If the system is seen as being unresponsive to the concerns of ordinary people and fails to deliver equitable and fair outcomes, the result is to trigger a sense of relative deprivation. This produces a situation in which the larger the gap between people's expectations of how their Government should be performing and their assessments of how it is actually performing, the greater is the sense of relative deprivation. Relative deprivation can operate at the level of specific issues such as perceptions that the economy does not work for ordinary people, or a feeling that immigrants and minorities are receiving special treatment when they come to Britain. Alternatively, it can work at the political level, when people feel that politicians have become remote and isolated and are not listening to their constituents' views. (...) The role of parties and leaders in articulating this sense of deprivation is crucial for creating a narrative that makes sense to people and mobilizes them to enter the political arena.*

²⁸⁹ Para uma perspectiva de um dos partidários do *Remain* sobre as campanhas que antecederam o referendo, recomenda-se o livro do então diretor de comunicações do primeiro-ministro David Cameron: OLIVER, Craig. **Unleashing Demons: The Inside Story of Brexit.** Londres, Hodder & Stoughton, 2016.

²⁹⁰ *Europe is what the people are told it is by their press and many of their leading politicians, both Conservative and Labour, over the four decades of membership. That vision has been mainly negative, increasingly so in this century. Persuading the British to have warm feelings for Europe is hard.*

3.5 Reino (des)Unido: resultados do referendo

O resultado do referendo no Reino Unido revelou ainda mais as profundas divisões que vinham delineando-se na sociedade britânica (HOBOLT, 2016; EVANS, MENON, 2017). Segundo declaração do jornalista da BBC, Mark Easton, “o plebiscito revelou uma placa tectônica dividindo o Reino Unido. Uma ferida que dividiu a política e as estruturas sociais. Está longe de ficar claro se o reino ainda pode se declarar unido” (BBC, 2016a, n.p.). Com efeito, “o referendo trouxe à tona muitas divisões sociais, políticas e econômicas no Reino Unido que há muito tempo não foram abordadas ou até mesmo percebidas”²⁹¹ (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018, p. 6, tradução nossa). De modo geral, evidenciaram-se divisões nos âmbitos político, geográfico e demográfico (SZUCKO, 2019a), tratadas a seguir.

3.5.1 Divisões políticas

Em termos políticos, o referendo expôs divergências tanto entre quanto dentro dos partidos britânicos, particularmente no Partido Conservador, cujas figuras políticas importantes dividiram-se entre ambas as campanhas (HOBOLT, 2016). Conforme mencionado anteriormente, enquanto David Cameron e a maioria de seu gabinete, assim como boa parte dos trabalhistas, dos liberais democratas, dos verdes, do Partido Nacional Escocês, do *Plaid Cymru* e do *Sinn Féin* argumentaram em favor da permanência na União Europeia; grupos mais eurocéticos, como o UKIP, o *Democratic Unionist Party* da Irlanda do Norte e alguns outros membros do Partido Conservador defenderam a saída do bloco, alegando que este impunha custos econômicos e políticos altos demais para o Reino Unido (BRITAIN STRONGER IN EUROPE, 2016; CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2016, 2017; SZUCKO, 2019a; THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018; VOTE LEAVE, 2016).

Com a renúncia de David Cameron em 24 de junho de 2016, um dia após a realização do referendo, adiou-se a comunicação oficial à União Europeia sobre o resultado da consulta popular e, por conseguinte, o início das negociações para a retirada do país do bloco regional. Segundo Cameron (2016b, n.p., tradução nossa): “uma negociação com a União Europeia precisará começar sob um novo primeiro-ministro e acho correto que esse novo primeiro-ministro tome a decisão sobre quando acionar o artigo 50° e iniciar o processo formal e legal

²⁹¹ “The referendum brought to the fore many of social, political and economic divides in the UK that had long gone unaddressed or even noticed”

de saída da UE”²⁹². Naquela época, esperava-se que algum dos políticos da ala eurocética assumisse o governo frente a esse processo.

O povo britânico votou para deixar a União Europeia e sua vontade deve ser respeitada. (...) Eu fui absolutamente claro sobre minha crença de que o Reino Unido é mais forte, mais seguro e melhor dentro da União Europeia, e deixei claro que o referendo era sobre isso e apenas isso - e não sobre o futuro de qualquer político, inclusive o meu. Mas o povo britânico tomou uma decisão muito clara de seguir um caminho diferente, e, como tal, acho que o país exige uma nova liderança para segui-lo nessa direção.²⁹³ (CAMERON, 2016b, n.p., tradução nossa)

Após a desistência de todos os demais candidatos conservadores, Theresa May²⁹⁴, ministra do Interior no gabinete de Cameron, assumiu oficialmente o cargo de primeira-ministra em 13 de julho de 2016 e confirmou que pretendia dar sequência ao processo de saída do país da União Europeia²⁹⁵. Ainda que tenha participado da campanha pelo *Remain*, May não detinha, necessariamente, uma visão pró-europeia (SCHNAPPER; AVRIL, 2019). Como ministra do Interior do governo Cameron, May trabalhou ativamente para tentar reduzir a taxa de imigração do país, conforme promessa do Partido Conservador nas eleições de 2015 (NORRIS; INGLEHART, 2019). Em trecho de sua campanha para o posto de primeira-ministra, o qual ressoou durante seu mandato, declarou:

Brexit significa Brexit. A campanha foi travada, a votação foi realizada, a participação foi alta e o público deu o seu veredicto. Não deve haver tentativas de permanecer dentro da UE, nenhuma tentativa de voltar a entrar pela porta dos fundos e nenhum segundo referendo²⁹⁶. O país votou para sair da União Europeia, e é dever

²⁹² “A negotiation with the European Union will need to begin under a new Prime Minister, and I think it is right that this new Prime Minister takes the decision about when to trigger Article 50 and start the formal and legal process of leaving the EU”

²⁹³ *The British people have voted to leave the European Union and their will must be respected. (...) I was absolutely clear about my belief that Britain is stronger, safer and better off inside the European Union, and I made clear the referendum was about this and this alone – not the future of any single politician, including myself. But the British people have made a very clear decision to take a different path, and as such I think the country requires fresh leadership to take it in this direction.*

²⁹⁴ Para uma discussão sobre o início do governo de Theresa May, ver: ALLEN, Nicholas. ‘Brexit Means Brexit’: Theresa May and Post-referendum British Politics. **British Politics**, vol. 13 (1), 2018, p. 105–120.

²⁹⁵ Para uma análise crítica sobre a interpretação do governo britânico do resultado do referendo, ver: LIST, Christian. Is Brexit the will of the people? The answer is not quite that simple, **LSE Brexit Blog**, 2019. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/04/11/is-brexit-the-will-of-the-people-the-answer-is-not-quite-that-simple/> É importante ressaltar que escolhas binárias, como a apresentada pela pergunta do referendo (*Remain or Leave*), não refletem necessariamente as preferências dos eleitores, uma vez que existiam outras alternativas possíveis. Para análises sobre o tema utilizando o Paradoxo de Condorcet, ver: PORTES, Jonathan. What do the people really want? The Condorcet paradox and the referendum, **LSE Brexit Blog**, 2016. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/06/15/what-do-the-people-really-want-the-condorcet-paradox-and-the-referendum/> e KAYE, Simon. Deal > Remain > No-deal > Deal: Brexit and the Condorcet paradox, **LSE Brexit Blog**, 2018. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/brexit-condorcet/>

²⁹⁶ Para uma análise posterior sobre a legitimidade de um segundo referendo, ver: BARR, Nicholas. Why a second referendum would not be undemocratic, **LSE Brexit Blog**, 2019. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/01/24/why-a-second-referendum-would-not-be-undemocratic/>

do governo e do parlamento garantir que façamos exatamente isso.²⁹⁷ (MAY, 2016, n.p., tradução nossa)

Além da renúncia de Cameron, outro fator que contribuiu para o adiamento da comunicação oficial do pedido de retirada do bloco comunitário foi a necessidade de aprovação pelo parlamento britânico, conforme decisão da Suprema Corte do país em janeiro de 2017, uma vez que, no Reino Unido, o referendo tem apenas um caráter consultivo e não vinculante (SZUCKO, 2019a). Sendo assim, a primeira-ministra Theresa May só poderia acionar o artigo 50º do Tratado de Lisboa e iniciar as discussões com as contrapartes europeias após o aval dos parlamentares²⁹⁸. Apenas em 16 de março de 2017, a notificação oficial para saída da União Europeia foi aprovada pelo parlamento britânico. Na sequência, em 29 de março, May encaminhou uma carta ao então presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, formalizando o pedido de retirada do país (MAY, 2017b; MCGOWAN, 2018). A partir dessa data, iniciou-se o prazo de dois anos para as negociações entre o Reino Unido e o bloco comunitário, conforme previsto pelo Tratado de Lisboa.

As divisões políticas foram observadas também entre os eleitores. Conforme avaliação do *NatCen Social Research*, aproximadamente 98% do eleitorado que se identificava com o UKIP votou pela saída, enquanto 58% do Partido Conservador seguiu a mesma opção. Os adeptos dos demais partidos apresentaram um percentual de votação pela saída inferior: 36% do Partido Trabalhista, 26% dos Liberais Democratas e 21% dos Verdes (SWALES, 2016, p.20). Ainda assim, verifica-se que boa parte dos eleitores não fundamentou a sua decisão no referendo pelo direcionamento partidário, pois não estava claro o posicionamento dos trabalhistas, e o Partido Conservador, por sua vez, dividiu-se, com o primeiro-ministro defendendo a permanência no bloco europeu e o ex-prefeito de Londres, Boris Johnson, liderando a campanha pela saída. Todavia, segundo a análise quantitativa de Clarke, Goodwin e Whiteley (2017), a identificação dos eleitores com Johnson teve um efeito significativo em sua probabilidade de optarem pelo Brexit.

Embora não seja possível dizer com certeza que “foi Boris que conseguiu”, ele era consideravelmente mais popular do que o líder da campanha *Remain*, o primeiro-ministro David Cameron. Como um conservador de alto nível representando a campanha oficial *Vote Leave*, Boris Johnson ajudou a atrair “eurocéticos educados”, que, de outra forma, poderiam ter desistido de votar pela saída porque envolvia reconhecer - para si mesmos, senão para outros - que estavam alinhados com o

²⁹⁷ *Brexit means Brexit. The campaign was fought, the vote was held, turnout was high, and the public gave their verdict. There must be no attempts to remain inside the EU, no attempts to rejoin it through the back door, and no second referendum. The country voted to leave the European Union, and it is the duty of the Government and of Parliament to make sure we do just that.*

²⁹⁸ O envolvimento parlamentar não se esgotava com a autorização para o acionamento do artigo 50º; após o término das negociações com a União Europeia, era necessário que texto do acordo final sobre a saída também fosse aprovado no parlamento britânico.

altamente controverso Nigel Farage e vários outros “deploráveis”.²⁹⁹ (CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017, p.207, tradução nossa)

Além disso, vale ressaltar que o referendo atraiu um grupo de “novos eleitores” que não tinha participado das eleições gerais de 2015, uma vez que o voto não é obrigatório no Reino Unido, e que optou majoritariamente pela saída. Enquanto nas eleições gerais de 2015 o grau de comparecimento às urnas foi de 66,1%, no referendo de 2016 chegou a 72,2% (SWALES, 2016, p. 19). Esse incremento teve um papel significativo no resultado final, pois aqueles que tendiam a escolher a opção pela permanência também foram os mais propensos a não votar: 19% - *Remain* a 11% - *Leave*. Segundo o *NatCen Social Research* (SWALES, 2016, p.2, tradução nossa) “se a participação entre os defensores de ambos os lados fosse igual, o voto teria sido ainda mais próximo”³⁰⁰. Além disso, ao considerar o comparecimento dos britânicos no referendo, os 51,9% que votaram pela saída correspondem apenas a 37,4% dos eleitores aptos a participar da consulta.

3.5.2 Divisões geográficas

Em relação ao aspecto geográfico, uma das principais divisões acentuadas pelo referendo refere-se às unidades constituintes do Reino Unido³⁰¹. Enquanto a Inglaterra e o País de Gales votaram majoritariamente pela saída, na Escócia e na Irlanda do Norte a maioria da população optou pela permanência na União Europeia (THE ELECTORAL COMMISSION, 2016). A tabela a seguir indica o percentual da votação em cada uma das regiões.

²⁹⁹ *Although it is not possible to say with certainty that ‘it was Boris wot done it’, he was considerably more popular than the leader of the Remain campaign, Prime Minister David Cameron. As a very high-profile establishment Conservative representing the official Vote Leave campaign, Boris Johnson helped to attract ‘polite Eurosceptics’ who otherwise might have been put off voting Leave because it involved acknowledging – to themselves, if not others – that they were siding with the highly controversial Nigel Farage and assorted other ‘deplorables’.*

³⁰⁰ *“If turnout among supporters of both sides had been equal the vote would have been closer still”*

³⁰¹ Para análises sobre o resultado do referendo especificamente no País de Gales, na Escócia e na Irlanda do Norte, recomendam-se os artigos da seção *A Disunited Kingdom on Europe* da série *The Brexit Referendum of 23 June 2016* da *Revue Française de Civilisation Britannique*. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rfcb/1240>

Tabela 5: Resultado do referendo britânico de 2016 por unidade constituinte

		<i>Leave</i>	<i>Remain</i>
Escócia	%	38,0	62,0
Inglaterra	%	53,4 ³⁰²	46,0
Irlanda do Norte	%	44,2	55,0
País de Gales	%	52,5	47,5

Fonte: THE ELECTORAL COMMISSION, 2016, n.p.

Diante desse cenário, logo após a divulgação do resultado do referendo, a primeira-ministra da Escócia, Nicola Sturgeon, afirmou que os escoceses teriam interesse em realizar um novo referendo sobre a independência do país³⁰³ em relação ao Reino Unido, uma vez que a maioria de sua população tinha optado pela permanência na União Europeia (BBC, 2016b; SCOTTISH NATIONAL PARTY, 2017). Vale lembrar que, em 2014, a Escócia realizou um referendo sobre a independência, no qual aproximadamente 55,3% da população votou contrariamente, enquanto 44,7% foram favoráveis (THE SCOTTISH PARLIAMENT, 2014). Na época, um dos principais argumentos para permanecer no Reino Unido era continuar dentro da União Europeia.

No caso da Irlanda do Norte³⁰⁴, o então vice-primeiro-ministro Martin McGuinness³⁰⁵ declarou que o impacto do referendo no país foi muito profundo e que, talvez, a partir daquele momento, toda a ilha irlandesa fosse capaz de votar sobre a reunificação (THE INDEPENDENT, 2016). Todavia, nenhuma dessas unidades constituintes do Reino Unido foi capaz de levar adiante essas demandas, e as eleições gerais de junho de 2017 reduziram ainda mais essa probabilidade no curto prazo. Isto porque o Partido Nacional Escocês perdeu muitas cadeiras no parlamento britânico e, por conseguinte, sua força política; e, na Irlanda do Norte, os unionistas democráticos, que defendem a permanência no Reino Unido, obtiveram dez

³⁰² Considerando que aproximadamente 85% da população do Reino Unido vive na Inglaterra, esta maioria que votou pela saída foi decisiva para o resultado do referendo. Para uma análise sobre como o voto inglês contribuiu para o Brexit, ver: HENDERSON, Alisa et al. How Brexit was made in England. **The British Journal of Politics and International Relations**, 2017, p. 1-16.

³⁰³ Para compreender melhor as implicações do Brexit para a Escócia, ver: MCHARG Aileen; MITCHELL, James. Scotland and Brexit: What does Brexit tell us about the UK's territorial constitution. **The British Journal of Politics and International Relations**, vol. 19(5), 2017, p. 513–527 e MCEWEN, Nicola. Brexit and Scotland: Between Two Unions. **British Politics**, vol. 13 (1), 2018, p. 65–78.

³⁰⁴ Para mais informações sobre o impacto do Brexit na Irlanda do Norte, ver: GORMLEY-HEENAN, Cathy; AUGHEY, Arthur. 'Waking up in a different country': Brexit and Northern Ireland. **The British Journal of Politics and International Relations**, vol. 19(5), 2017, p. 498–512.

³⁰⁵ Martin McGuinness, do partido *Sinn Féin*, renunciou ao cargo de vice-primeiro-ministro em 9 de janeiro de 2017 e faleceu em 21 de março de 2017.

assentos e formaram um governo de coalizão com os conservadores. Não obstante, o debate sobre as possibilidades de secessão do país permanecerá vigente, principalmente a depender da capacidade do resultado das negociações sobre o futuro do relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia atender os interesses destes grupos.

Ainda em termos geográficos, para além das unidades constituintes do Reino Unido, outra divisão evidenciada pela votação no referendo foi a diferença entre as regiões mais urbanizadas e as rurais. Enquanto na *city*³⁰⁶ de Londres, 75% da população votou pela permanência na União Europeia; no interior da Inglaterra, a exemplo da cidade de Boston (75,6% - *Leave*), observou-se o inverso (THE ELECTORAL COMMISSION, 2016). Uma das explicações para esse fenômeno é que a presença do bloco europeu é mais constante no cotidiano e no subconsciente dos cidadãos londrinos do que em regiões interioranas. À semelhança, enquanto quinze das vinte áreas com menos imigrantes europeus votaram pela saída, dezoito dos vinte distritos eleitorais com maior nível de imigração intraeuropeia optaram pela permanência (GOODWIN; HEATH, 2016, p.7).

A clivagem entre as cidades cosmopolitas e as áreas mais distantes que sofreram diretamente os impactos da recessão econômica e/ou o incremento da imigração nos últimos anos reflete a distinção entre os perdedores e os vencedores da globalização e amplia a sensação de privação relativa, conforme evidenciado anteriormente. Matthew Goodwin e Oliver Heath (2016) ilustram esse argumento ao demonstrar que, mais do que o percentual de imigrantes europeus na população de uma região, foram as mudanças no nível de imigração de determinadas áreas que tiveram maior influência na probabilidade de voto pela saída da União Europeia.

Parte dessas diferenças se deve ao fato de que, no dia a dia, as populações dos grandes centros urbanos têm um contato muito maior com as vantagens da integração regional, ao passo que os cidadãos de regiões mais remotas pouco conseguem identificar o impacto que as normas comunitárias têm em sua rotina, ou ainda, se preocupam mais com os interesses imediatos e têm dificuldades em delegar poderes a uma instituição supranacional como a União Europeia (SZUCKO, 2019a). Nesse sentido, autores como Thomas Risse (2003) e Neil Fligstein (2008) ressaltam que a tangibilidade aos benefícios da União Europeia contribui para um maior suporte ao processo de integração regional; isto é, considerando de maneira inversa, quanto menor for a percepção das vantagens da Europa comunitária, menor o apoio ao bloco.

³⁰⁶ Um dos distritos eleitorais da cidade, além de centro histórico e financeiro.

3.5.3 Divisões demográficas

Em termos demográficos também foram observadas divisões similares. Os cidadãos britânicos jovens e mais escolarizados tenderam a votar pela permanência na União Europeia, uma vez que estão mais expostos às oportunidades oferecidas pelo processo de integração em termos de estudo, de trabalho e de lazer. O programa *Erasmus* de mobilidade acadêmica, por exemplo, proporciona um ambiente de trocas entre os países europeus que contribui para um sentimento de identificação supranacional. Atualmente, pode-se falar de uma geração *Erasmus*, com a formação de famílias que possuem múltiplas nacionalidades e que transitam entre diferentes países-membros do bloco, resultante das interações ocorridas durante períodos de intercâmbios acadêmicos (EUROPEAN COMMISSION, 2018). Em cidades universitárias como Cambridge e Oxford, por exemplo, que congregam uma grande população jovem e com alto nível de escolaridade, a votação pelo *Remain* ultrapassou os 70%, atingindo 73,8% e 70,3%, respectivamente (GOODWIN; HEATH, 2016; THE ELECTORAL COMMISSION, 2016).

De fato, a diferença entre gerações ficou clara: a maioria dos mais jovens escolheram a permanência na União Europeia, e os mais idosos optaram pela saída. Os dados tanto do referendo quanto das pesquisas do *Eurobarometer* confirmam essa divisão demográfica e indicam a relação entre a identificação com o bloco europeu e o posicionamento na consulta popular (SZUCKO, 2018, 2019a). Na votação de junho de 2016, enquanto 72% das pessoas entre 18 e 24 anos optaram pela permanência na União Europeia, a maioria da população acima de 55 anos votou pela saída do bloco (CURTICE, 2017b, p. 7), conforme ilustra a tabela a seguir.

Tabela 6: Resultado do referendo britânico de 2016 por grupo etário

Grupo etário		<i>Leave</i>	<i>Remain</i>
18-24	%	28	72
25-34	%	37	63
35-44	%	37	63
45-54	%	47	53
55-64	%	55	45
+65 ³⁰⁷	%	63	37

Fonte: CURTICE, 2017b, p. 7

Da mesma maneira, na pesquisa realizada pelo *Eurobarometer* em maio de 2016, um mês antes do referendo, 74% dos jovens entre 15 e 24 anos declararam sentir-se cidadãos europeus, e somente 42% da população acima de 55 anos adotou posição semelhante (EUROPEAN COMMISSION, 2016, p.33). Outrossim, nos distritos eleitorais com as populações mais jovens, a votação pela permanência no bloco europeu foi significativamente expressiva, ao passo que nas regiões com mais idosos predominou a opção pela saída. Das vinte áreas com mais jovens, dezesseis votaram majoritariamente no *Remain* e das vinte com mais idosos, dezenove foram favoráveis ao *Leave* (GOODWIN; HEATH, 2016).

No que tange ao grau de escolaridade, as segmentações também foram relevantes. A maioria da população com ensino superior completo votou para que o Reino Unido continuasse na União Europeia, ao passo que, entre as classes de menor nível de escolaridade, a opção pelo Brexit foi predominante (SWALES, 2016; SZUCKO, 2018, 2019a). Enquanto 78% dos graduados votaram pela permanência no bloco europeu, apenas 28% das pessoas sem nenhuma qualificação educacional fizeram escolha semelhante (CURTICE, 2017b, p.7). Além disso, conforme a análise de Goodwin e Heath (2016), todas as vinte áreas com maior nível de escolaridade no Reino Unido optaram majoritariamente pelo *Remain*. Os dados do *Eurobarometer* em relação à identificação com a Europa comunitária no Reino Unido em

³⁰⁷ Embora os maiores de 65 anos sejam tipicamente tratados como uma única categoria nas pesquisas de opinião, há diferenças geracionais substanciais dentro desse grupo. Aqueles que viveram a Segunda Guerra Mundial, por exemplo, são muito mais propensos a opor-se ao Brexit, conforme apontado por: DEVINE, Kieran. Britain's wartime generation are almost as pro-EU as millennials. **LSE Brexit Blog**, 2019. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/04/05/britains-wartime-generation-are-almost-as-pro-eu-as-millennials/>

pesquisa realizada em maio de 2016 reiteram essa segmentação por nível de escolaridade: por um lado, 67% da população com mais de 20 anos de estudo afirmou sentir-se cidadã europeia; por outro lado, apenas 28% dos britânicos com menos de 15 anos de estudo afirmaram o mesmo (EUROPEAN COMMISSION, 2016a, p.19).

Outras divisões demográficas observadas, ainda que menos acentuadas, referem-se ao voto das minorias étnicas e a influência da religião no resultado do referendo. É interessante notar que grande parte da população de origem paquistanesa, bengalesa, caribenha e africana votou pela permanência, enquanto a maioria dos britânicos brancos e de ascendência indiana optou pela saída (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018). Na prática, a escolha dessas minorias consistiu muito mais em um voto contra a campanha do *Leave*, a qual se utilizou de uma narrativa anti-imigração e xenófoba, do que um apoio à participação na União Europeia, conforme apontado no relatório da organização *The UK in a Changing Europe* (2018). A utilização de *slogans* como “retomar o controle” (“*take back control*”) e “fazer o Reino Unido grande novamente” (“*make Britain great again*”) não teve ressonância entre as minorias, as quais, em grande medida, se sentiam como alvos desse discurso de viés imperialista (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018)

Dentre aqueles pertencentes a grupos minoritários e que votaram pela saída, a maioria nunca pôde usufruir das oportunidades da integração regional, seja de viagens, seja de trabalho ou estudo, e estava insatisfeita com a facilidade de entrada dos imigrantes intrabloco, especialmente advindos do leste europeu, e o acesso destes aos benefícios sociais (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018). Novamente, observa-se o aumento da sensação de privação relativa como um dos fatores que impulsionou o voto pelo *Leave*. Parte dessas minorias étnicas entendia que seus direitos estariam mais protegidos no Reino Unido do que na Europa comunitária, uma vez que sair da União Europeia poderia simbolizar um controle mais rígido do fluxo migratório europeu e uma aproximação maior do governo britânico com os países da Comunidade de Nações e suas populações (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018).

Ainda que com pouca influência, é possível identificar também uma correlação entre a religião e o posicionamento do referendo (SZUCKO, 2019a). Aproximadamente 60% dos anglicanos votaram pela saída da União, contra 48% dos católicos (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018, p. 12). Uma das explicações para essa diferença reside no perfil particular de cada uma das religiões. Por um lado, o catolicismo tende a aproximar-se mais de uma visão pró-europeia dada sua própria tradição como uma instituição supranacional

e o fato de que a construção do projeto europeu está ligada a partidos políticos de base católica, a exemplo da União Demócrata-Cristã na Alemanha. Por outro lado, os protestantes, especialmente da Igreja Anglicana, tendem a ser mais eurocéticos identificando-se com a promoção de um ideal nacionalista exclusivista britânico (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018).

3.6 Reino Unido pós-referendo

De modo geral, o referendo revelou inúmeras divisões dentro do Reino Unido que apresentam correlações com a decisão final para saída do bloco europeu. No entanto, não é possível identificar nenhuma dessas variáveis como suficientemente significativa para explicar o que motivou a escolha para a saída da União Europeia. De acordo com o relatório *Understanding the Leave Vote*:

A vitória do *Leave* não foi apenas sobre a demografia, embora esteja claro que a idade, os níveis de educação, a renda (...) estão todos relacionados com a probabilidade de votar pela saída. As questões de identidade foram igualmente, se não mais fortemente associadas ao voto pelo *Leave* - particularmente sentimentos de identidade nacional e sensação de mudança no Reino Unido ao longo do tempo.³⁰⁸ (SWALES, 2016, p. 11, tradução nossa)

Nesse sentido, além dos sentimentos de identidade nacional³⁰⁹, soma-se a sensação de privação relativa diante das recentes mudanças no país, a exemplo do aumento da imigração desde 2004 e dos efeitos da recessão econômica após a crise financeira de 2008. De fato, os três principais temas citados pelos britânicos como fatores mais importantes para decidir seu posicionamento na votação sobre a permanência ou não na União Europeia foram: 1. economia (21%); 2. imigração (20%); e 3. soberania/burocracia da UE (17%) (SWALES, 2016, p. 13). Todas as demais opções não alcançaram nem 10% das menções. Ademais, no que se refere a sensação de privação relativa, o relatório *Understanding the Leave Vote* demonstrou que 76% das pessoas que declararam que as mudanças nos últimos dez anos no país as deixaram em uma situação muito pior, em comparação com as demais, votaram pela saída; enquanto apenas 25% daquelas que afirmaram estar em uma situação muito melhor fizeram a mesma opção (SWALES, 2016, p.10).

³⁰⁸ *The Leave victory was not about demographics alone, though it is clear that age, levels of education, income and newspaper readership are all related to the likelihood of voting Leave. Matters of identity were equally, if not more strongly associated with the Leave vote – particularly feelings of national identity and sense of change in Britain over time.*

³⁰⁹ Para uma análise sobre a influência do dilema ideológico do nacionalismo no referendo, ver: ANDREOLI, Eleni; NICHOLSON, Cathy. Brexit and Everyday Politics: An Analysis of Focus-Group Data on the EU Referendum, *Political Psychology*, vol. 39, n.6, 2018, p.1323-1338.

Anos antes do referendo, esses elementos nutriam o aumento do euroceticismo britânico, o qual pode ser classificado, segundo a organização *The UK in a Changing Europe* (2016), em dois tipos: 1. utilitário, quando se relaciona à performance das políticas da União Europeia nos contextos locais e à insatisfação com a incapacidade destas de atenderem às demandas nacionais; e 2. afetivo, que remete à falta de um sentimento de identificação com a Europa comunitária e à percepção de que ela não seria uma instituição legítima. Independentemente de qual seja a origem, o euroceticismo alastrou-se não apenas no Reino Unido, mas também em outros países-membros da União Europeia³¹⁰.

Dennis MacShane, parlamentar trabalhista que serviu durante o governo de Tony Blair como Ministro para Europa, publicou, em 2015³¹¹, um livro no qual previa que o resultado do referendo seria favorável à saída, ainda que, pessoalmente, fosse um *remainer*. Para o autor, diversas forças contrárias à integração europeia vinham ganhando força dentro do Reino Unido, contribuindo para o aumento do euroceticismo que conduziria, por sua vez, ao resultado do referendo.

O resto da Europa (...) não pode oferecer um acordo único ao Reino Unido, suficiente para atender às demandas de cidadãos hostis ou simplesmente insatisfeitos com a UE (...) o referendo sobre a Europa não é sobre os benefícios ou custos da adesão à UE, mas um protesto mais amplo sobre a mudança econômica e social dentro do Reino Unido, que parece produzir tantos perdedores quanto vencedores.³¹² (MACSHANE, 2016, p. 14-15, tradução nossa)

Nesse sentido, o referendo britânico exacerbou não só as divisões existentes no país, mas também no processo de integração como um todo. No livro *Euroclash: the EU, European Identity, and the future of Europe*, Neil Fligstein (2008) já apresentava uma análise sobre como os atritos entre os perdedores e os vencedores da integração regional poderiam impactar o futuro da União Europeia.

A principal fonte de tensão e de conflito sobre o que irá acontecer na Europa é a diferença entre aqueles que participam e que se beneficiam diretamente da Europa e aqueles que não (...) esses cidadãos podem facilmente ver a integração europeia como um plano de negócios que beneficia aqueles que já estão em melhor situação

³¹⁰ Para um mapeamento dos fatores que influenciam as atitudes das populações dos Estados-Membros em relação ao euroceticismo e ao suporte à integração europeia, ver: BOOMGAARDEN, Hajo G. et al. Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of Euroscepticism and EU support. **European Union Politics**, vol. 12 (2), 2011, p. 241-266.

³¹¹ O livro *Brexit: How Britain Will Leave Europe* foi reeditado em 2016 com o título *Brexit: How Britain Left Europe*.

³¹² *The rest of Europe (...) cannot offer a unique deal to Britain sufficient to meet the demands of citizens hostile to or just unhappy with the EU (...) the referendum on Europe is not on the benefits or cost of EU membership, but wider protest about economic and social change which appears inside Britain to produce as many losers as winners.*

ou como um assalto à sua identidade nacional, à soberania do Estado e ao estado de bem-estar social.³¹³ (FLIGSTEIN, 2008, p. 4, tradução nossa)

Segundo Fligstein (2008), o aprofundamento da integração econômica, social e política poderia agravar ainda mais a separação existente entre os que se beneficiam ou não das políticas comunitárias, acentuando os nacionalismos e o euroceticismo. De fato, a crise do euro e o aumento no fluxo de imigrantes no continente contribuíram para a proliferação de partidos populistas e eurocéticos ao redor da Europa, a exemplo dos já mencionados *Rassemblement National* na França e AfD na Alemanha, bem como do Partido da Liberdade da Áustria (em alemão, *Freiheitliche Partei Österreichs* - FPÖ) e do Movimento 5 Estrelas da Itália (SZUCKO, 2019b).

No caso do Reino Unido, os desdobramentos do referendo britânico acentuaram ainda mais as divisões já existentes, mencionadas acima. As eleições de 8 de junho de 2017³¹⁴, convocadas antecipadamente por Theresa May com o intuito de aumentar sua base parlamentar, evidenciaram as fragmentações políticas que se processaram no interior do país no período de um ano (HEATH; GOODWIN, 2017). O Partido Conservador perdeu a maioria parlamentar e precisou aliar-se ao unionistas da Irlanda do Norte para formar governo. Os trabalhistas, liderados por Jeremy Corbyn, ampliaram sua presença no parlamento britânico ao conquistarem trinta assentos adicionais, e o Partido Nacional Escocês enfraqueceu-se ao perder vinte e um assentos (HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2019a; THE ELECTORAL COMMISSION, 2017). A tabela a seguir ilustra os resultados eleitorais de 2017:

³¹³ *The main source of tension and conflict over what happen next in Europe is the gap between those who participate and benefit from Europe directly and those who do not (...) these citizens can easily view European integration as either a business plot that benefits those who are already better off or an assault on their national identity, state sovereignty, and welfare state.*

³¹⁴ Para uma análise mais detalhada sobre os resultados das eleições gerais de 2017 no Reino Unido, ver: HEATH, Oliver; GOODWIN, Matthew. The 2017 General Election, Brexit and the Return to Two-Party Politics: An Aggregate-Level Analysis of the Result. **Political Quarterly**, 2017, p. 1-14.

Tabela 7: Resultado das eleições gerais no Reino Unido em 2017 e alterações em relação ao período 2015-2017

	CON	LAB	SNP	LD	DUP	SF	PC	Green	Outros	Total
Assentos	317	262	35	12	10	7	4	1	2	650
Alteração	-13	+30	-21	+4	+2	+3	+1	0	-6	0
% votos	42,3%	40,0%	3,1%	7,4%	1,0%	0,8%	0,6%	1,7%	3,1%	100%

Legenda: CON – Partido Conservador; LAB – Partido Trabalhista; SNP – Partido Nacional Escocês; LD – Partido Liberal Democrata; DUP – *Democratic Unionist Party*; SF – *Sinn Féin*; PC – *Plaid Cymru*; Green – Partido Verde

Fonte: elaboração da autora com base em HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2019a, p. 3 e 8

Nesse pleito, a escolha dos eleitores foi muito mais influenciada pelo posicionamento do partido em relação ao *Brexit* do que por suas próprias agendas. Os trabalhistas obtiveram mais votos nas regiões onde predominou a opção pelo *Remain*, ainda que estas fossem anteriormente redutos do Partido Conservador; os conservadores, por sua vez, tiveram maior apoio em áreas que optaram majoritariamente pela saída (HEATH; GOODWIN, 2017; THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018). Apesar de ambos os partidos considerarem que o resultado do referendo deveria ser respeitado, a maioria dos conservadores defendia um *hard Brexit*³¹⁵, enquanto os trabalhistas tendiam a ser mais flexíveis, considerando as opções de *soft Brexit*³¹⁶ e mesmo de um segundo referendo para a aprovação do acordo que seria negociado com a União Europeia³¹⁷. “As questões-chave do ‘*hard side*’ são a soberania e o controle, enquanto as do ‘*soft side*’ são colaboração e comércio”³¹⁸ (THE UK IN A CHANGING EUROPE, 2018, p. 38, tradução nossa).

³¹⁵ O *hard Brexit* é, majoritariamente, entendido como a saída do mercado comum e da união aduaneira. Para mais informações, ver: <https://ukandeu.ac.uk/the-facts/what-is-hard-brexit/>

³¹⁶ O *soft Brexit* opõe-se à ideia de um *hard Brexit* e consistiria em uma relação mais próxima com a União Europeia. Para mais informações, ver: <https://ukandeu.ac.uk/the-facts/what-is-soft-brexit/>

³¹⁷ Para análises sobre o debate entre as opções de *hard* e *soft Brexit*, recomenda-se consultar os sites: <https://ukandeu.ac.uk/> e <https://www.lse.ac.uk/>. Destacam-se os seguintes textos: CURTICE, John. Do voters want a ‘hard’ or ‘soft’ Brexit? UK in a Changing Europe, 2020. Disponível em: <https://ukandeu.ac.uk/do-voters-want-a-hard-or-a-soft-brexit/> e HIX, Simon; VAN DER LINDEN Clifton; PICKUP, Mark. Majority of Brits want a soft Brexit compromise, but Leave voters don't, LSE Brexit Blog, 2020. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/09/22/majority-of-brits-want-a-soft-brexit-compromise-but-leave-voters-dont/>

³¹⁸ “The key issues on the hard side are sovereignty and control, whilst those on the soft side are collaboration and trade”

Por conta da convocação das eleições gerais para junho de 2017, houve um atraso no início das negociações sobre o processo de retirada do bloco europeu, ainda que o prazo oficial já estivesse sendo contabilizado desde o dia 29 de março de 2017, quando May acionou o artigo 50º do Tratado de Lisboa. A aliança com os unionistas da Irlanda do Norte que precisou fazer para governar teve o efeito contrário ao esperado por May ao convocar as eleições gerais e reduziu a capacidade de barganha do Reino Unido nas negociações com a União Europeia e, em alguma medida, limitou a defesa de um *hard* Brexit, uma vez que a questão da fronteira da Irlanda do Norte³¹⁹ era um dos temas mais sensíveis. Ademais, mesmo entre os conservadores existiam divergências significativas sobre qual seria a melhor estratégia para o governo, e a primeira-ministra não contava com o amplo apoio dos parlamentares de seu partido. Após a formação do novo governo e quase um ano depois do referendo, as turbulentas negociações³²⁰ sobre a retirada do Reino Unido da União Europeia iniciaram-se em 19 de junho de 2017 (MCGOWAN, 2018).

3.6.1 A negociação do Brexit

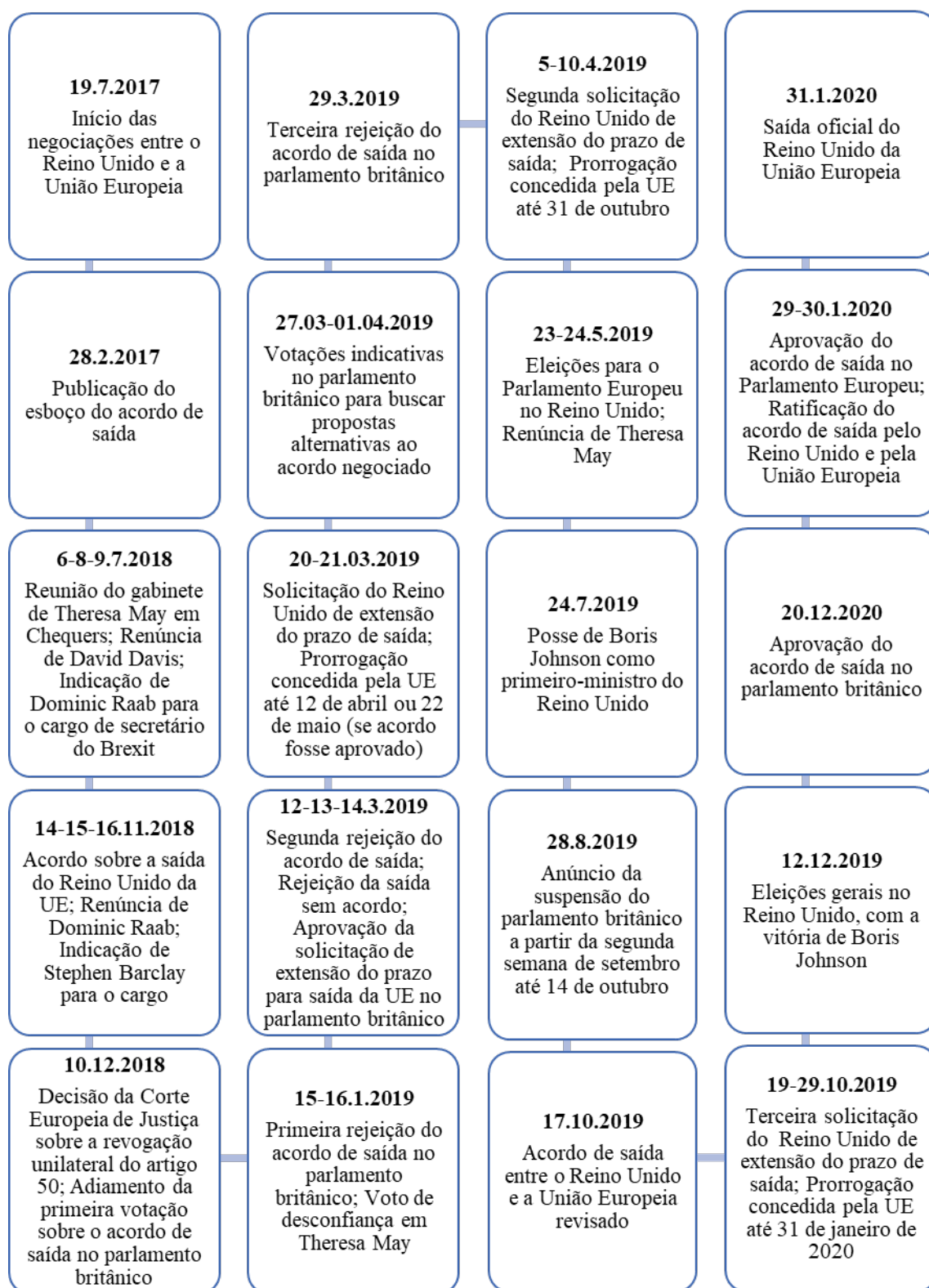
Esta subseção tem o intuito de sumarizar alguns desdobramentos e reflexões sobre o processo do Brexit, entre o início das negociações, em 19 de junho de 2017, e a saída oficial do Reino Unido da União Europeia, em 31 de janeiro de 2020. Em cerca de dois anos e meio, as negociações foram marcadas por diversas tensões e atritos, particularmente no cenário político britânico; por pedidos de prorrogação do prazo para saída do bloco; pela renúncia de Theresa May; e pela eleição de Boris Johnson para primeiro-ministro. Nesse sentido, objetiva-se, nesta subseção, apenas pontuar os principais acontecimentos, de modo a auxiliar a compreensão dos argumentos desenvolvidos posteriormente no quarto e no quinto capítulo da tese. A figura a seguir elenca cronologicamente, mas não esgota, os fatos mais relevantes durante esse período de negociações até a saída efetiva do Reino Unido do bloco comunitário³²¹.

³¹⁹ Vale ressaltar que Gibraltar é um território britânico no sul da Península Ibérica e, portanto, também faz fronteira com a União Europeia. Aliás, nesse distrito eleitoral, mais de 95% da população votaram pela permanência no bloco regional (THE ELECTORAL COMMISSION, 2016, n.p.).

³²⁰ Para um estudo sobre a preparação para as negociações do Brexit entre o resultado do referendo e as eleições gerais de 2017 no Reino Unido, ver: MCGOWAN, Lee. **Preparing for Brexit: Actors, Negotiations and Consequences**. Palgrave Studies in European Union Politics. New York: Palgrave Macmillan, 2018.

³²¹ Não cabe ao escopo desta tese pormenorizar as negociações e seus resultados. Para aprofundar-se no tema, recomenda-se acessar o site do *think tank* *The UK in a Changing Europe* (<https://ukandeu.ac.uk/>) e o *LSE Brexit Blog* (<https://blogs.lse.ac.uk/brexit/>), que incluem diversas análises atualizadas de acadêmicos e especialistas sobre as mais variadas temáticas relacionadas ao processo do Brexit.

Figura 2: Linha do tempo das negociações para a saída do Reino Unido da UE



Fonte: elaboração da autora

Com o início das tratativas formais a partir de meados de 2017, cada uma das partes designou os negociadores responsáveis por conduzirem esse processo. Do lado europeu, os 27 Estados-Membros seriam representados por Michel Barnier, ex-ministro das relações exteriores da França e ex-comissário da União Europeia de Política Regional e de Mercado Interno e Serviços; enquanto, do lado britânico, Theresa May indicou David Davis para o cargo de secretário do Brexit³²² e de chefe negociador³²³. Além desses dois representantes oficiais das partes, uma extensa equipe técnica foi mobilizada para dar sequência ao processo, que seria dividido em duas fases, cada uma delas com diversas rodadas de negociação temáticas, conforme procedimento definido pela União Europeia (EUROPEAN COUNCIL, 2017).

A primeira fase focou-se na elaboração do acordo sobre a saída do país do bloco europeu³²⁴. Dessa forma, os temas definidos como prioritários foram: 1. a garantia dos direitos dos cidadãos, tanto os de europeus no Reino Unido quanto os de britânicos na União Europeia³²⁵; 2. os arranjos financeiros necessários para saída britânica diante dos compromissos já assumidos com o período orçamentário do bloco até 2020³²⁶; e 3. outros pontos específicos referentes à separação, notadamente a questão da fronteira entre a Irlanda e a Irlanda do Norte, em consonância com as determinações do Acordo da Sexta-Feira Santa³²⁷ (*Good Friday Agreement*) e da Área Comum de Viagens, com o intuito de evitar uma fronteira dura na ilha irlandesa, que pudesse incluir estruturas físicas de controle fronteiriço (BARNIER, 2017a; EUROPEAN COMMISSION, 2017b; EUROPEAN COUNCIL, 2017). Esse último ponto foi um dos mais sensíveis durante todo o processo de negociação,

³²² David Davis foi sucedido como secretário do Brexit por Dominic Raab e por Stephen Barclay.

³²³ David Davis foi substituído, posteriormente, como chefe das negociações por Olly Robbins, entre 18 de setembro de 2017 e 24 de julho de 2019. Já sob o mandato de Boris Johnson, David Frost atuou como chefe negociador entre 29 de julho de 2019 e 31 de janeiro de 2020, assumindo, deste então, a chefia da força tarefa para negociar o futuro do relacionamento do Reino Unido com a União Europeia.

³²⁴ Para mais informações sobre a primeira fase das negociações, acesse: https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en

³²⁵ O acordo de saída protege os direitos obtidos até o final do período de transição por cidadãos da União Europeia e do Reino Unido, bem como de seus familiares, de continuarem vivendo, trabalhando e estudando no país anfitrião. Ademais, garante o direito à igualdade de tratamento em comparação com os nacionais e proíbe qualquer discriminação com base na nacionalidade (UK GOVERNMENT, 2019b). Para mais detalhes, ver Parte II – *Citizens's Rights* do acordo de saída.

³²⁶ O acordo de saída define a metodologia para o cálculo das obrigações do Reino Unido em relação ao período orçamentário 2014-2020 da União Europeia, assim como dos compromissos pendentes após 2020 (UK GOVERNMENT, 2019b). Para mais detalhes, ver Parte V – *Financial provisions* do acordo de saída.

³²⁷ O acordo de 1998, também conhecido como Acordo de Belfast, teve por objetivo colocar fim ao conflito entre nacionalistas e unionistas na Irlanda do Norte e estabelecer boas relações entre o Reino Unido e a República da Irlanda. O acordo ainda concedeu maior autonomia à região, com a criação da assembleia norte-irlandesa. Para mais informações, ver: <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement>

considerando que o Reino Unido expressou a intenção de não mais participar da união aduaneira e do mercado único³²⁸.

A segunda fase das negociações³²⁹, por sua vez, consiste na discussão sobre a estrutura para o futuro do relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia (EUROPEAN COUNCIL, 2017), a qual, de acordo com o cronograma proposto pela União Europeia, teria início somente após a finalização ou progresso significativo da primeira fase. Por esta razão, o texto do acordo negociado entre o governo de Theresa May e a União Europeia, publicado em 14 de novembro de 2018, trazia apenas uma Declaração Política, sem qualquer poder vinculativo, sobre as intenções de ambos em relação ao futuro do relacionamento. A imprecisão sobre a parceria futura foi alvo de duras críticas, principalmente por parte do parlamento britânico, que rejeitou por três vezes o acordo negociado por May, conforme indicado na Figura 1 acima.

No mandato de Boris Johnson, o acordo com a União Europeia foi revisado, assim como a Declaração Política, e, em 17 de outubro de 2019, as partes chegaram a um novo texto³³⁰ (UK GOVERNMENT, 2019a, 2019b, 2019c). Com base nesses documentos, ambos os lados assumiram o compromisso de promover uma ampla cooperação no sentido de estabelecer um tratado de livre-comércio abrangente. Na prática, as rodadas de negociação referentes à segunda fase iniciaram-se apenas em março de 2020, após a saída oficial do país do bloco europeu, sendo, então, afetadas pelos efeitos da pandemia de COVID-19. Durante essas negociações, mais do que uma parceria econômico-comercial, a União Europeia tem buscado garantir um equilíbrio entre direitos e obrigações, preservando, fundamentalmente, a integridade e o bom funcionamento das instituições comunitárias.

Além do cronograma de fases de negociação, foi definido um período de transição até 31 de dezembro de 2020, durante o qual o Reino Unido ainda estaria sujeito às normas do bloco europeu, porém sem direito de voto nas reuniões, mesmo após sua saída oficial da União Europeia (BARNIER, 2018; UK GOVERNMENT, 2019b). Esperava-se que até o final desse período, as partes firmassem um acordo sobre o futuro do relacionamento, porém, a

³²⁸ Em 17 de outubro de 2019, foi acordado um protocolo específico para esta questão. Para mais informações e para ler o protocolo na íntegra, acesse: https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_en

³²⁹ Para mais informações sobre a segunda fase das negociações, acesse: https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership_en

³³⁰ Para ver os documentos na íntegra, acesse: https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement_en

probabilidade de sucesso tem sido reduzida com o passar dos meses. Em junho de 2020, o governo britânico recusou-se a solicitar qualquer extensão desse período de transição.

De modo geral, as negociações foram marcadas por atitudes diferentes de cada uma das partes. Por um lado, a União Europeia, notadamente por meio de suas instituições, demonstrou uma postura de maior unidade no decorrer do processo negociador, evitando aproximações bilaterais entre os Estados-Membros e o Reino Unido. De fato, em abril de 2017, em seu discurso diante do Parlamento Europeu, Barnier (2017b) indicou três princípios que deveriam conduzir as conversas com o Reino Unido: unidade, redução de incertezas e negociação em fases. Com base nessas diretrizes, buscou consolidar uma posição europeia mais forte e coesa no diálogo com os britânicos. O resultado foi positivamente surpreendente para um bloco tão heterogêneo em termos políticos e econômicos e com interesses nacionais diversos em relação à parceria futura com o Reino Unido.

Por outro lado, o Reino Unido, apesar da tradicional conduta combativa nas relações com a Europa comunitária, conforme evidenciado ao longo da tese, e da tentativa de reposicionar-se como potência global, expôs suas fragilidades internas, como indicam as variadas divisões apontadas na seção anterior e a falta de uma proposta concreta sobre como conduzir a saída do bloco europeu. Essas vulnerabilidades foram ainda mais intensificadas diante das turbulências que marcaram o cenário político britânico durante o processo de negociação do Brexit. Conforme será exemplificado em maior detalhe no quarto capítulo, a resposta adotada pelo governo britânico em relação ao resultado do referendo caracterizou-se por uma abordagem simplista e incapaz de incorporar as distintas demandas e atores que contribuíram para a vitória da opção pela saída da União Europeia.

Com efeito, segundo Frank Schimmelfennig (2018), o poder de barganha, tanto material quanto institucional, de um Estado que demanda desintegração é consideravelmente menor do que aquele de Estados que requerem uma integração diferenciada por meio de derrogações. Essa variação do poder de barganha deve-se à mudança na posição de cada uma das partes, uma vez que costuma estar do lado mais forte aquele que favorece a manutenção do *status quo*. Nesse sentido, embora o Reino Unido tenha sido capaz de obter diferentes concessões da União Europeia de modo a não bloquear o aprofundamento do processo de integração regional ao longo dos anos, a sua margem de manobra durante a negociação para saída do bloco comunitário foi muito mais limitada.

Capítulo 4: Brexit - A tempestade perfeita?

Uma tempestade perfeita pode ser definida como uma ocasião na qual a combinação rara ou incomum de fatores produz um resultado extraordinariamente surpreendente. As recentes crises que a União Europeia tem enfrentado no século XXI³³¹ têm sido referidas na literatura como exemplos de tempestades perfeitas, e o processo de saída do Reino Unido da União Europeia é mais um caso³³² (CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017; MILLER, 2017; ROSAMOND, 2019; WEBBER, 2019).

No livro *Brexit: why Britain voted to leave the European Union*, os autores buscaram consolidar diversas variáveis em uma análise quantitativa para explicar por que os cidadãos britânicos votaram pela saída do processo de integração europeu (CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017). A tempestade perfeita do Brexit combinou elementos de curto, médio e longo prazo que interagiam também entre elas³³³.

(...) o voto pelo Brexit não foi causado apenas por um fator. Em vez disso, a decisão apertada do Brexit refletia uma mistura complexa e transversal de cálculos, emoções e sinais. Embora alguns dos fatores, como as atitudes das pessoas em relação à imigração e seus sentimentos de identidade nacional, tenham sido “incorporados” muito antes do início da campanha do referendo, outros, como a opinião das pessoas sobre os diferentes líderes políticos, produziram fortes efeitos mais próximos ao voto em si. Havia muitos fatores, não apenas um, por trás da votação do Brexit.³³⁴ (CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017, p. 146-147, tradução nossa)

Dessa forma, reitera-se a impossibilidade de estabelecer uma relação unidirecional de causa e efeito e de prever o resultado final do referendo sobre a permanência na União Europeia com base nas preferências individuais dos cidadãos. Os diversos fatores que levaram a população britânica a votar pelo *Leave* ou pelo *Remain* estavam entrelaçados em uma rede complexa, e a estreita margem de diferença na votação sugere que pequenas oscilações poderiam gerar um resultado diferente.

³³¹ Para uma leitura mais aprofundada sobre as recentes crises na União Europeia, recomenda-se: DINAN, Desmond; NUGENT, Neil; PATERSON, William E. (Eds.). **The European Union in Crisis**. The European Union Series. London: Palgrave, 2017 e CASTELLS, M. et al. (Eds.). **Europe's Crises**. Cambridge: Cambridge Polity Press, 2018.

³³² O caso da pandemia de COVID-19 em 2020 poderia ser analisado como outra tempestade perfeita, mas foge do escopo desta análise.

³³³ Para outra abordagem sobre os diversos motivos que contribuíram para o resultado do referendo, ver: FARREL, Jason; GOLDSMITH, Paul. **How to Lose a Referendum: The Definitive Story of Why the UK Voted for Brexit**. London: Biteback Publishing, 2017.

³³⁴ (...) *the vote for Brexit was not caused by 'one' factor alone. Rather, the narrow Brexit decision reflected a complex and cross-cutting mix of calculations, emotions and cues. While some of the factors, such as people's attitudes towards immigration and their feelings of national identity, were 'baked in' long before the referendum campaign began, others, such as how people felt about the different political leaders, produced strong effects nearer to the vote itself. There were many drivers, not merely one, behind the Brexit vote.*

Este capítulo tem por objetivo compreender o relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária e os desdobramentos que culminaram no processo do Brexit, por meio da abordagem dos sistemas complexos. Sendo assim, primeiramente, apresentam-se as características que definem um sistema como complexo, de modo a demonstrar a aplicabilidade dessa abordagem para a análise pretendida. Na sequência, o modelo CDE (*Containers, Differences, and Exchanges*), proposto por Eoyang e Yellowthunder (2005), é explicado e aplicado ao padrão de relacionamento histórico entre o Reino Unido e a Europa comunitária desde a acessão do país ao bloco. Posteriormente, analisa-se o Brexit como uma crise que afeta a capacidade de auto-organização dessa relação e discute-se a resposta linear ao resultado do referendo britânico como um fator que trouxe mais desordem para o sistema durante as negociações para a saída do bloco.

4.1 A abordagem dos sistemas complexos

No estudo da política internacional, a emergência de fenômenos cada vez mais interconectados, a exemplo do Brexit, dificulta a aplicação de uma lógica newtoniana. Essa abordagem positivista é marcada fundamentalmente por quatro características: 1. ordem, que corresponde ao estabelecimento de uma relação de causa e efeito em determinadas circunstâncias; 2. reducionismo, que afirma que a partir da observação das partes é possível compreender o todo; 3. previsibilidade, que remete à ideia de que, uma vez compreendida a relação entre as variáveis, é possível prever seu comportamento no futuro; e 4. determinismo, que entende que os processos seguem caminhos ordenados e previsíveis com princípios claros e fins racionais (LEHMANN, 2012).

Nesse sentido, a utilização da abordagem dos sistemas complexos³³⁵, ao invés da lógica positivista newtoniana, permite uma compreensão mais abrangente dos fenômenos internacionais marcados pela interação complexa entre as variáveis. A complexidade pode ser definida como “(...) uma condição não linear e/ou recursiva nas relações entre causas e efeitos, o que, conseqüentemente, limita a habilidade dos indivíduos de identificar o conjunto de possíveis resultados ou de atribuir probabilidades a resultados particulares de ações específicas”³³⁶ (KAVALSKI, 2015, p.32, tradução nossa). Dessa forma, a complexidade

³³⁵ Sobre esse tema, recomenda-se a seguinte bibliografia anotada: JANZWOOD, Scott; PIEREDER, Jinelle. *Complex Systems Approaches to Global Politics*. **Oxford Bibliographies**, 2020. Disponível em: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0278.xml>

³³⁶ “(...) a condition of nonlinear and/or recursive relationships between causes and effects, which consequently ‘limits the ability of individuals to identify the full set of possible outcomes or assign probabilities to particular outcomes of specific actions’”

pressupõe que não há necessariamente uma relação unidirecional entre causa e efeito e que, por este motivo, não se aplicam também os princípios de previsibilidade e de determinismo.

É importante diferenciar “complexidade” de “complicado”. “Um sistema complicado é passível de reducionismo científico”³³⁷ (KAVALSKI, 2015, p.32, tradução nossa); ou seja, mesmo que possua inúmeras variáveis, é possível desagregá-las para estudar a inter-relação entre elas. Em outras palavras, em sistemas complicados, a soma das partes forma o todo. “No entanto, a vida global não é apenas complicada; é também complexa. Por causa das relações causa-efeito não lineares e da endogeneidade recursiva, o reducionismo científico não é possível”³³⁸ (KAVALSKI, 2015, p.32, tradução nossa). Nesse caso, conhecer as partes do sistema não é suficiente para compreendê-lo, pois comportamentos emergentes derivam da interação entre essas partes (SCARTOZZI, 2018), e esses comportamentos tendem a ser imprevisíveis.

Em síntese, os casos em que é possível aplicar a lógica newtoniana em sua totalidade são categorizados como sistemas lineares, enquanto os sistemas complexos são compreendidos como não lineares. Há ainda uma categoria intermediária que compreende uma diversa gama de tipos de organização dos sistemas e pode ser denominada de complexidade limitada. Nesse último caso, as abordagens newtonianas fornecem, em alguma medida, elementos que auxiliam na compreensão dos fenômenos estudados, mas são insuficientes. Orsini et al. (2019) resumem as diferenças entre esses sistemas no quadro explicativo a seguir:

Quadro 1: Tipos de sistema, segundo Orsini et al. (2019)

Sistemas Complexos	Complexidade Limitada	Sistemas Lineares
Sistema Aberto	Sistema Semiaberto	Sistema Fechado
Não linearidade	Causalidade múltipla	Linearidade
Auto-organização	Autoridade dispersa	Autoridade centralizada

Fonte: ORSINI et al., 2019, p. 9, tradução nossa

Para além dessa categorização entre linearidade, causalidade múltipla e não linearidade, Robert Geyer (2003) distingue, ainda, os sistemas alineares. Nesses casos, impera a desordem, ao invés da auto-organização dos sistemas complexos (não lineares). Sendo assim, enquanto nos sistemas alineares predomina a aleatoriedade dos processos, nos sistemas

³³⁷ “A complicated system is amenable to scientific reductionism”

³³⁸ “Yet global life is not merely complicated; it is also complex. Because of nonlinear cause-effect relationships and recursive endogeneity, scientific reductionism is not possible”

não lineares é possível identificar alguns padrões emergentes³³⁹. A emergência é um atributo fundamental da complexidade que assevera a incerteza das propriedades de um determinado sistema (KAVALSKI, 2007). Essa incerteza, por sua vez, significa que os resultados do sistema podem alternar entre tendências antigas e novas dinâmicas incipientes. Emilian Kavalski (2007) reitera a distinção proposta por Geyer (2003) recorrendo a comparação entre os paradigmas da desordem, da complexidade e da ordem, conforme ilustra o quadro a seguir:

Quadro 2: Comparação entre os paradigmas da desordem, da complexidade e da ordem

Desordem/Caos	Complexidade	Ordem
Paradigma ailinear Com base em:	Paradigma não linear/sistêmico Com base em:	Paradigma linear Com base em:
Irracionalidade	Racionalidade limitada	Racionalidade
Imprevisibilidade total	(Im)previsibilidade limitada	Previsibilidade
Causalidade não tem sentido	Mudança evolucionária	Determinismo
Criação do conhecimento e progresso são incognoscíveis	Limites significativos ao conhecimento e ao progresso devido à incerteza	Sem limites inerentes ao conhecimento e ao progresso humanos

Fonte: KAVALSKI, 2007, p. 438, tradução nossa

No que tange aos sistemas complexos, Geyer (2003) propõe uma categorização que diferencia três tipos de complexidade, de acordo com o espectro ordem-desordem: 1. mecânica; 2. orgânica; e 3. consciente. A primeira corresponde ao tipo mais simples de complexidade e ocorre quando os agentes do sistema não têm capacidade de fazer escolhas, aprender e/ou se adaptar ao seu ambiente. Nesse caso, emergem padrões que tendem a ser mais estáveis. Na segunda, os agentes já são capazes de responder ao ambiente no qual estão imersos e se adaptar às mudanças. Os padrões emergentes, por sua vez, refletem dinâmicas organizacionais. Finalmente, na terceira, a consciência dos agentes adiciona uma camada extra de complexidade ao sistema. Ao criarem sinais, símbolos e narrativas para compreender e até mesmo controlar o sistema, esses agentes também o modificam.

³³⁹ Para aprofundar nesse debate sobre ordem/desordem aplicada ao sistema internacional, recomenda-se ver: ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics**. Princeton University Press, 1990

Quadro 3: Tipos de complexidade, segundo Robert Geyer (2003)

Desordem			Ordem	
Alinearidade	Complexidade consciente	Complexidade orgânica	Complexidade mecânica	Linearidade
Intervalo dos sistemas dinâmicos não lineares				
Severas desordens físicas e mentais, sonhos e o inconsciente	Normas, valores, linguagem, interpretação narrativa	Dinâmicas de grupo, processos institucionais	Dinâmicas de multidão, resultados eleitorais, leis econômicas	Funções fisiológicas básicas: vida/morte

Fonte: GEYER, 2003, p.17, tradução nossa

Em seu trabalho, Robert Geyer (2003) aplica esse modelo de mapeamento da complexidade para compreender fenômenos tanto do sistema internacional, quanto da União Europeia³⁴⁰. Além disso, com base nesse modelo, Kai Enno Lehmann (2018a) investiga o fenômeno do Brexit e seus desdobramentos para o processo europeu de integração regional³⁴¹. Esses exemplos demonstram a aplicabilidade da abordagem dos sistemas complexos no estudo da integração europeia e, mais precisamente, do processo de saída do Reino Unido do bloco. Este capítulo, por sua vez, diferencia-se do trabalho de Lehmann (2018a) ao aplicar o modelo CDE, e não o mapeamento da complexidade, ao caso do Brexit. Ademais, a análise desenvolvida aqui e ao longo da tese foca-se muito mais no padrão emergente do relacionamento histórico entre o país e o bloco comunitário do que nas possíveis consequências da saída do Reino Unido para a reorganização do processo de integração europeu.

A partir da literatura sobre complexidade (GEYER, 2003; KAVALSKI, 2007, 2015; LEHMANN, 2011, 2012, 2018b; SCARTOZZI, 2018; ORSINI et al., 2019), elencam-se a seguir as principais características dos sistemas complexos:

- São formados por um grande número de agentes;
- Um grande número de agentes é necessário, mas não suficiente para garantir que o sistema é complexo;

³⁴⁰ Para mais detalhes, ver: GEYER, Robert. European Integration , the Problem of Complexity and the Revision of Theory. **Journal of Common Market Studies**, v. 41, n. 1, p. 1–33, 2003.

³⁴¹ Para mais informações sobre esse estudo, ver: LEHMANN, Kai E. Brexit as the Salvation of the European Union? Views from a Complexity Perspective. In: AGUILAR, Sergio L. C.; ALONSO, Isabela Z. (Eds.). **Os Desafios da Política Externa e Segurança no Século XXI**. São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 295–314, 2018.

- Qualquer agente no sistema pode influenciar e ser influenciado por muitos outros;
- As interações entre esses agentes são não lineares, o que reduz a previsibilidade do sistema;
- Existem *loops de feedback* contínuo que se estendem por diversos níveis de análise e estão entrelaçados;
- Essas interações podem gerar fenômenos emergentes;
- Estão abertos e interagem com o seu ambiente;
- Possuem uma dimensão espaço-temporal específica;
- Operam sob condições distantes do equilíbrio;
- Não há um controle centralizado;
- Possuem dinâmicas de auto-organização, podendo gerar padrões emergentes;
- Cada agente do sistema desconhece o comportamento do sistema como um todo.

O sistema internacional é formado por padrões de interações marcados pela descontinuidade e pela incerteza, e não pelo determinismo, bem como por processos descentralizados que não se limitam a um nível de análise. Segundo Scartozzi (2018, p.117, tradução nossa), o sistema internacional é “(...) um sistema que carece de controle centralizado e que é composto por um grande número de agentes adaptativos, interagindo de uma maneira não linear que dá origem a comportamentos emergentes e princípios de auto-organização”³⁴². Nesse sentido, é possível utilizar a abordagem dos sistemas complexos para compreender os fenômenos internacionais (KAVALSKI, 2007). Vale ressaltar que, ao se utilizar dessa abordagem, os propósitos do estudo também são modificados (DOWNEY, 2018). Conforme Scartozzi (2018, p.119, tradução nossa), esses “(...) estudos devem ser explicativos e não necessariamente preditivos, os modelos devem ser instrumentais e não realistas, e as teorias devem ser holísticas e não reducionistas”³⁴³.

Diversos eventos recentes no sistema internacional podem ser melhor compreendidos por meio da aplicação da abordagem dos sistemas complexos³⁴⁴, a exemplo da Guerra ao

³⁴² “(...) a system that lacks centralized control and that is composed of a large number of adaptive agents interacting in a nonlinear fashion that gives rise to emergent behavior and principles of self-organization”

³⁴³ “(...) studies should be explanatory and not necessarily predictive, models should be instrumental and not realist, and theories should be holistic rather than reductionist”

³⁴⁴ Ademais, distintas temáticas internacionais também podem ser estudadas com base no conceito de “regimes internacionais de complexidade”. Para mais informações, ver: ALTER, Karen J.; RAUSTIALA, Kal. The Rise of International Regime Complexity. **Annual Review of Law and Social Science**, 2018, p. 329-349.

Terror, após o atentado de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos; da Primavera Árabe, no início da década de 2010; e das várias crises na União Europeia (KAVALSKI, 2015). A pandemia de COVID-19 também poderia ser analisada por meio desse quadro analítico. Esses eventos podem ser caracterizados como fenômenos emergentes. Os “fenômenos emergentes ocorrem em locais específicos e contextos históricos específicos - dimensões espaço-temporais sem as quais não se pode explicar eventos globais importantes”³⁴⁵ (KAVALSKI, 2015, p.32, tradução nossa). Além de surpreendentes, os fenômenos emergentes são ainda intrínsecos à globalização³⁴⁶.

O relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia, que culminou no processo do Brexit, também pode ser analisado por meio da abordagem dos sistemas complexos. Nesse caso, as dimensões espaço-temporais cumpriram um papel fundamental. Conforme evidenciado nos capítulos anteriores, o contexto histórico-geográfico do Reino Unido contribuiu para moldar o relacionamento entre o país e a Europa comunitária, bem como os fatores condicionantes do Brexit e a forma como diversas variáveis interagiram para produzir o resultado do referendo.

De modo geral, as teorias positivistas e estadocêntricas de Relações Internacionais têm dificuldade de lidar com o caráter transversal e multidimensional desses fenômenos emergentes recentes (KAVALSKI, 2007). Por este motivo, a abordagem dos sistemas complexos pode agregar um nível adicional de entendimento ao propor novas formas de compreender as forças múltiplas e os processos aleatórios que animam o dinamismo do que Kavalski (2015) chamou de “vida global”.

Nesse sentido, no primeiro capítulo do livro *World Politics at the Edge of Chaos - Reflections on Complexity and Global Life*, David Earnest propõe quatro tipos de complexidade: 1. interativa; 2. estratégica; 3. ecológica; e 4. reflexiva (KAVALSKI, 2015). Com base nessa divisão, cada um desses tipos pode auxiliar na compreensão de elementos vinculados ao Brexit, como é exemplificado a seguir.

³⁴⁵ “(...) *emergent phenomena occur in specific locations and specific historical contexts—spatiotemporal dimensions without which one cannot explain important global events*”

³⁴⁶ A globalização pode ser definida como um conjunto de processos comerciais, demográficos, tecnológicos e ideacionais por meio dos quais as relações sociais assumem uma configuração transplanetária que transcende as fronteiras geográficas (SCHOLTE, 2005 apud KAVALSKI, 2015, p. 33, tradução nossa).

4.1.1 Complexidade interativa

A complexidade interativa corresponde a “(...) uma condição na qual a extensão do efeito de um fator em um sistema social depende do estado de outros fatores”³⁴⁷ (KAVALSKI, 2015, p.34). Isso significa que não é possível isolar os fatores para análise, pois são interdependentes. Em outras palavras, a complexidade interativa afirma que as explicações monocausais para fenômenos sociais são raramente suficientes. Nesse sentido, o que, em um primeiro momento, pode parecer uma relação de causa e efeito normal e reproduzível pode ser decomposto de maneiras surpreendentes e até mesmo contraintuitivas (KAVALSKI, 2015).

No que tange ao fenômeno do Brexit, a literatura que vem emergindo desde 2016 (CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2016; GOODWIN; HEATH, 2016; HENDERSON et al., 2016; HOBOLT, 2016; CLARKE; GOODWIN; WHITELEY, 2017; CURTICE, 2017a; FARREL; GOLDSMITH, 2017; GOODWIN; MILAZZO, 2017; HENDERSON et al., 2017; EVANS; CARL; DENNISON, 2018; FETZER, 2019) parece corroborar essa ideia da incapacidade de explicações causais diretas para compreensão do resultado do referendo britânico daquele ano. A existência dessa diversidade de explicações pautadas por diferentes elementos indica que não há como apontar exatamente uma causa específica que motivou os eleitores a votarem pela saída do bloco comunitário. Conforme foi apresentado ao longo da tese e particularmente no terceiro capítulo, diversos fatores econômicos, sociais e políticos interagiram de modo a produzir uma “tempestade perfeita”. Isoladamente esses elementos não são suficientes para explicar o resultado do referendo, mas, combinados em uma rede de interações, criaram as condições necessárias para que a maioria dos eleitores optasse pela saída da União Europeia.

As preocupações com as consequências da participação do Reino Unido na União Europeia foram essenciais para influenciar a votação. A percepção britânica em relação à imigração, por exemplo, foi um fator que mobilizou a campanha do *Leave*. Em 2016, 73% das pessoas que se declararam preocupadas com a imigração votaram pela saída do bloco europeu (CURTICE, 2017b, p.9). A questão migratória, por sua vez, combina as duas explicações principais para o resultado do referendo, as quais também são utilizadas para compreender-se o apoio a movimentos populistas, como foi a campanha do *Leave*: 1. a tese do retrocesso

³⁴⁷ “(...) a condition in which the extent of a factor's effect on a social system depends upon the state of other factors”

(*backlash*) cultural; e 2. o argumento da recessão econômica (INGLEHART; NORRIS, 2016; EICHENGREEN, 2019; NORRIS; INGLEHART, 2019; RODRIK, 2019).

Em ambos os casos, observa-se um fortalecimento da percepção negativa dos imigrantes por parte da sociedade. Por um lado, a presença dos imigrantes é interpretada como uma ameaça à identidade nacional; por outro lado, como um peso econômico para o país, uma vez que estes também teriam acesso a determinados benefícios sociais, sem antes terem contribuído para o seu financiamento. A tabela a seguir ilustra as percepções dos britânicos que declararam que o Reino Unido deveria sair da União Europeia em relação aos imigrantes em ambas as dimensões:

Tabela 8: Apoio à saída da UE, por atitudes em relação às consequências culturais e econômicas da imigração - 2015 e 2017

% Reino Unido deve sair da UE	2015	2017	Alteração 2015-2017
Percepção do impacto dos imigrantes na vida cultural britânica			
Prejudica (0-3)	37	62	+25
Indiferente (4-6)	19	40	+21
Enriquece (7-10)	9	18	+9
Percepção do impacto dos imigrantes na economia britânica			
Ruim (0-3)	43	57	+14
Indiferente (4-6)	17	46	+28
Boa (7-10)	10	20	+10

Fonte: CURTICE; TIPPING, 2018, p.18, tradução nossa

De acordo com os dados da tabela, entre a população do Reino Unido favorável à saída da União Europeia, uma parcela significativa afirmou que os imigrantes prejudicam a vida cultural britânica e tinham um efeito ruim sobre a economia do país. Além disso, observou-se um fortalecimento dessas percepções entre 2015 e 2017, quando mais da metade daqueles que apontaram essas alternativas como resposta à pesquisa eram partidários do Brexit.

Essas percepções estimulavam as interpretações de que os imigrantes estariam tirando os empregos dos nacionais ou, ainda, sobrecarregando o sistema público e foram utilizadas pela campanha do *Leave*³⁴⁸. Ademais, esse sentimento tendia a ser mais acentuado nas regiões fortemente afetadas pela recessão econômica e pelas medidas de austeridade dos anos anteriores. Esse exemplo explicita como variáveis sociais e econômicas estão entrelaçadas na

³⁴⁸ “Immigration will continue to be out of control putting public services, like NHS under strain” (VOTE LEAVE, 2016, n.p.)

explicação sobre as motivações que levaram os eleitores a votarem pelo Brexit, reforçando a ideia da complexidade interativa.

4.1.2 Complexidade estratégica

A complexidade estratégica, por sua vez, é notada quando a interdependência deriva da reação de atores em antecipar-se às decisões dos outros atores (KAVALSKI, 2015). Nesse caso, não é possível extrapolar a análise do nível micro para o macro, ou seja, do nível individual para o agregado. Isso porque os atores podem modificar suas ações de maneira a reagir ao que se espera que seja o comportamento dos demais atores. A teoria dos jogos, por exemplo, busca compreender esses fenômenos, a exemplo do dilema do prisioneiro e do jogo da minoria³⁴⁹.

No caso do Brexit, a complexidade estratégica poderia auxiliar na compreensão do comportamento dos eleitores favoráveis à permanência na União Europeia que não foram votar, pois acreditavam, com base em pesquisas de opinião, por exemplo, que a opção pelo *Remain* seria vitoriosa e, sendo assim, seu voto individual não faria diferença para o resultado. No entanto, se essa lógica é adotada por uma parcela considerável da população, o resultado final é exatamente o contrário. Ao mesmo tempo, a expectativa de que o *Remain* pudesse ganhar também mobilizou mais os eleitores favoráveis à saída a votarem no referendo, uma vez que a margem de diferença era muito pequena. Com efeito, o comparecimento às urnas na consulta popular foi superior ao das eleições gerais de 2015 (72,2% a 66,1%), e, segundo o *NatCen Social Research*, 54% das pessoas que não votaram em 2015 participaram do referendo. Ademais, dentre esse novo grupo de eleitores, 60% votaram pela saída da União Europeia (SWALES, 2016, p.19).

A complexidade estratégica, ao demonstrar que os próprios agentes, em um nível individual, adaptam suas ações de modo a antecipar os resultados do sistema como um todo, em um nível agregado, explica ainda duas falácias que podem ocorrer no estudo dos fenômenos sociais (KAVALSKI, 2015). A primeira é a falácia ecológica, que remete à inferência das características das partes a partir das observações do sistema como um todo. Isso pode acontecer quando se converte deduções do nível macro para o micro. A segunda é a falácia da composição, que consiste em afirmar que o todo tem as mesmas propriedades que as suas partes; ou seja, quando se extrapola as conclusões do nível do micro para o macro. Por

³⁴⁹ Para mais informações, ver: KAVALSKI, E. (ED.). **World Politics at the Edge of Chaos - Reflections on Complexity and Global Life**. New York: Suny Press, 2015, p. 36.

esse motivo, há uma grande dificuldade de transpor as informações dos fenômenos sociais de um determinado nível de análise para outro.

4.1.3 Complexidade ecológica

O terceiro tipo de complexidade é a ecológica e revela-se quando as pessoas e as organizações mudam o seu ambiente e, dessa forma, modificam as recompensas para suas escolhas (KAVALSKI, 2015). Nesse sentido, o fato de que, no referendo sobre a permanência na União Europeia, cada voto contava no resultado final, ao contrário do sistema eleitoral britânico *first-past-the-post*, pode ser considerado como um tipo de complexidade ecológica que motivou eleitores que não participavam das eleições gerais a votarem na consulta popular. Além disso, observa-se que o referendo apresentou uma alta taxa de comparecimento para um tema que envolve a integração regional. Enquanto as eleições para o Parlamento Europeu no Reino Unido, que passaram a adotar o sistema de representação proporcional apenas a partir de 1999, apresentavam uma média histórica de 34% de *turnout*³⁵⁰, conforme evidenciado no segundo capítulo, o referendo alcançou mais que o dobro.

Outro exemplo de complexidade ecológica no processo do Brexit pode ser ilustrado pela drástica mudança no sentimento de identificação da população britânica logo após o resultado do referendo. De acordo com dados do *Eurobarometer*, em resposta ao questionamento “Você se identifica como?” no Reino Unido, houve uma queda de catorze pontos percentuais na opção “apenas nacional” entre o primeiro e o segundo semestre de 2016, passando de 62%, em maio, para 48%, em novembro. Nesse mesmo período, observou-se um incremento nas opções que incluíam a identificação também com a Europa comunitária. A opção “nacional e europeu” aumentou de 31% para 41%, e a “europeu e nacional”, de 3% para 6% (EUROPEAN COMMISSION, 2016, p.36). Isso significa que, em menos de seis meses, parte da população britânica que, até então, se autoafirmava como “apenas nacional” passou a identificar-se também como europeia³⁵¹ (SZUCKO, 2018). Em alguma medida, o referendo teve efeito na forma como os britânicos se relacionam com o processo de integração regional³⁵². Essa mudança ainda foi acompanhada por uma onda de

³⁵⁰ Ver Anexo 3: Percentual de comparecimento às urnas nas eleições para o Parlamento Europeu.

³⁵¹ Para mais detalhes sobre as mudanças na identidade europeia no Reino Unido após o referendo, ver: SZUCKO, Angélica S. Percepções Identitárias no Reino Unido: Antes e depois do referendo Britânico. **Revista Carta Internacional**, v. 13, n. 1, 2018, p. 200–223.

³⁵² O aumento do sentimento pró-europeu não foi observado apenas entre os britânicos, mas também entre os demais Estados-Membros. Para uma análise sobre o tema, ver: DE VRIES, Catherine E. Benchmarking Brexit: How the British Decision to Leave Shapes EU Public Opinion. **Journal of Common Market Studies**, 2017.

protestos pró-UE no Reino Unido como nunca se tinha visto no país³⁵³ (BRÄNDLE; GALPIN; TRENZ, 2018).

4.1.4 Complexidade reflexiva

Por fim, a complexidade reflexiva significa que os próprios agentes do sistema são capazes de distinguir padrões de ação coletiva, e, sendo assim, suas ações também podem ser afetadas pela existência desses padrões. A sinalização é um exemplo importante de complexidade reflexiva. “Os atores sabem que suas ações fornecem pistas para os outros e podem usar esse conhecimento para moldar estruturas emergentes”³⁵⁴ (KAVALSKI, 2015, p.44, tradução nossa).

No caso do Brexit, essa ferramenta da sinalização foi utilizada por diversos líderes mundiais, a exemplo de Barack Obama, Shinzo Abe, Justin Trudeau, entre outros, que se posicionaram abertamente contrários à saída do Reino Unido da União Europeia. Ainda que essas personalidades não tivessem direito de voto no referendo britânico, esperavam que, dado o seu capital político, pudessem influenciar os rumos da consulta popular. A campanha pelo *Remain* utilizou-se das declarações dessas figuras políticas como um argumento para angariar mais votos. O site oficial *Britain Stronger in Europe* trazia em destaque as citações desses atores ao lado de suas respectivas fotos, já que são rostos conhecidos mundialmente³⁵⁵.

De modo similar, as campanhas pelo *Leave*, tanto a oficial *Vote Leave*, quanto a não oficial *Leave.EU*, apostaram em figuras populistas carismáticas, Boris Johnson e Nigel Farage, respectivamente, com o intuito de obter mais votos. A ideia central era de que a população que se identificasse com esse líderes tenderia a seguir sua recomendação na votação do referendo. No livro *Brexit: why Britain voted to leave the European Union*, Clarke, Goodwin e Whiteley (2017) incluíram essa variável em sua análise de modo a mensurar a influência dos “sinais” enviados por esses políticos na predisposição ao voto pela saída.

Em síntese, essa categorização dos tipos de complexidade auxilia no entendimento de que ela pode manifestar-se de maneiras diferentes, até mesmo conjugadas, nos fenômenos

³⁵³ Para mais informações sobre a relação entre cidadania europeia e as mobilizações pró-UE, ver: BRÄNDLE, Verena K.; GALPIN, Charlotte.; TRENZ, Hans-Jörg. Marching for Europe? Enacting European citizenship as justice during Brexit. *Citizenship Studies*, v. 22, n. 8, p. 810–828, 2018.

³⁵⁴ “Actors are aware that their actions provide cues to others and can use this knowledge to shape emergent structures”

³⁵⁵ Para mais detalhes, ver: <https://www.strongerin.co.uk/experts>

internacionais, conforme explicitado por alguns exemplos acima para o caso do Brexit. Nesse sentido, a existência da complexidade indica que a presença, a intensidade e a direção da causalidade não são estáveis nem ao longo do tempo, ou seja, não há previbilidade ou determinismo, nem dentro das partes do sistema, não sendo passível de reducionismo científico (KAVALSKI, 2015). Em outros termos, há uma parte do funcionamento do sistema que é incognoscível (*unknownable*).

4.2 Os sistemas adaptativos complexos

A complexidade pode gerar tanto fenômenos surpreendentes como estruturas sociais robustas que derivam da capacidade de auto-organização do próprio sistema (KAVALSKI, 2007). A auto-organização é entendida como um processo pelo qual as interações internas entre agentes e as condições do sistema geram padrões coerentes em todo o sistema (EOYANG, 2001; LEHMANN, 2018b). Para Kavalski (2007, p. 439, tradução nossa), “a auto-organização define a resposta dos sistemas complexos à imprevisibilidade da emergência - isto é, reflete a busca de estabilidade na instabilidade que caracteriza os períodos de emergência”³⁵⁶. Nesse caso, são os denominados sistemas adaptativos complexos (em inglês, *Complex Adaptive Systems – CAS*). Em outras palavras, os “sistemas adaptativos complexos contêm partes que possuem memórias e têm uma série de respostas detalhadas aos mesmos assim como aos diferentes contextos e cenários”³⁵⁷ (KAVALSKI, 2015, p.65, tradução nossa).

O *feedback* cumpre uma função essencial nesse processo, uma vez que, nas tentativas de lidar com as mudanças no sistema, os agentes incorporam novos elementos ao próprio sistema que podem vir a gerar mais mudanças. Trata-se de um processo de adaptação. O modelo CDE, desenvolvido por Eoyang (2001), pode auxiliar na compreensão dessa lógica adaptativa dos sistemas complexos e é explorado na sequência.

(...) pesquisadores de complexidade usam métodos diferentes para entender a complexidade na vida global. Métodos empíricos, como o “*process tracing*” e o estudo de caso, são técnicas importantes: podemos aprender com o mundo real. (...) Como muitos fenômenos complexos são mais ou menos raros (revoluções, secessionismo ou quebras de mercado, por exemplo), a escassez de eventos cria uma escassez de dados empíricos.³⁵⁸ (KAVALSKI, 2015, p. 47, tradução nossa)

³⁵⁶ “*Self-organization defines the response of complex systems to the unpredictability of emergence—that is, it reflects the search for stability in the instability that characterizes periods of emergence*”

³⁵⁷ “*Complex adaptive systems contain parts which possess memories and have a series of detailed responses to the same, as well as different, contexts/ scenarios*”

³⁵⁸ (...) *complexity researchers use different methods to understand complexity in global life. Empirical methods such as process-tracing and case research are important techniques: We can learn from the real world. (...)*

Por esse motivo, este trabalho utiliza-se das ferramentas do *process tracing* e do estudo de caso, aliadas à abordagem dos sistemas adaptativos complexos, de modo a melhor compreender o relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária e como este se desdobrou no processo do Brexit. O modelo CDE permite explorar a capacidade de auto-organização desse sistema adaptativo complexo, bem como os padrões emergentes das interações entre o Reino Unido e o processo europeu de integração regional.

4.2.1 O modelo CDE

Glenda H. Eoyang (2001) elenca três condições essenciais para a auto-organização nos sistemas humanos, isto é, para os sistemas adaptativos complexos. São elas: 1. os contentores (*containers*); 2. as diferenças significativas (*differences*); e 3. as trocas transformadoras (*exchanges*)³⁵⁹. Juntas essas condições formam o modelo denominado CDE. A interação entre essas três condições molda, com o tempo, os padrões que emergem da dinâmica não linear dos sistemas humanos, produzindo processos de auto-organização (EOYANG, 2001; LEHMANN, 2011).

“Contentores ligam o sistema e o mantêm unido”³⁶⁰ (EOYANG; YELLOWTHUNDER, 2005, p. 5, tradução nossa). Nesse sentido, ao mesmo tempo em que os contentores restringem os agentes do sistema, eles também permitem que novas relações e estruturas sejam formadas entre eles (EOYANG, 2001, p. 34). Os contentores podem ser: 1. físicos, se existirem delimitações geográficas ou espaciais criando barreiras que influenciam a evolução do sistema; 2. conceituais, quando uma perspectiva ou um objetivo compartilhado atua como um fator de coesão do sistema; ou 3. emocionais, nos casos em que relações pessoais ou afinidades identitárias mantêm o sistema unido (EOYANG; YELLOWTHUNDER, 2005, p. 5-6).

As diferenças significativas, por sua vez, são “(...) qualquer distinção dentro do sistema que constitui um potencial de movimento”³⁶¹ (EOYANG, 2001, p. 36, tradução nossa). As diferenças estabelecem possibilidades de tensão e de mudança dentro do sistema. Se os agentes do sistema forem idênticos e as diferenças muito pequenas, não há emergência de um novo padrão de auto-organização. Ao contrário, se as diferenças forem muito grandes,

Because many complex phenomena are more or less rare (revolutions, secessionism, or market crashes, for example), the scarcity of events creates a paucity of empirical data.

³⁵⁹ Para mais detalhes, ver: EOYANG, Glenda H. **Conditions for self-organizing in human systems**. Thesis in Human System Dynamics, The Union Institute and University, 2001

³⁶⁰ “*Containers bound the system and hold it together*”

³⁶¹ “*(...) any distinctions within the system that constitute a potential for movement*”

então os contentores podem não ser capazes de sustentar as conexões entre os agentes, que acabam se dividindo (EOYANG, 2001, p. 37). Além de motivarem as mudanças, as diferenças também moldam os padrões emergentes no sistema (EOYANG; YELLOWTHUNDER, 2005, p. 6).

Já as trocas transformadoras “(...) representam transações e conexões entre os agentes em qualquer nível”³⁶² (EOYANG; YELLOWTHUNDER, 2005, p. 7, tradução nossa). As trocas tornam-se transformadoras ao passo que afetam os processos de auto-organização dos agentes. Em um determinado contentor, o potencial de mudança existente em função das diferenças significativas é liberado mediante a troca entre os agentes desse sistema que se adaptam às mesmas criando um novo padrão de organização. Com base nessas condições, Eoyang e Yellowthunder (2005) propõem um modelo para analisar a emergência de processos de auto-organização nos sistemas humanos, conforme quadro a seguir:

Quadro 4: Implicações do modelo CDE

Condições para auto-organização	Alto constrangimento	Constrangimento médio	Baixo ou sem constrangimento
Contentores	Pequenos e poucos	Muitos e emaranhados	Amplos e muitos
Diferenças	Poucas	Muitas, algumas significativas	Inumeráveis
Trocas	Limitadas e claras	Frouxas e ambíguas	Arbitrárias e sem sentido
Comportamentos emergentes	Padrões previsíveis	Padrões emergentes	Sem padrões
	Estruturas rígidas	Estruturas emergentes	Aleatório
	Causa e efeito claros	Causa e efeito não lineares	Sem causa e efeito
	Conexões limitadas	Conexões frouxas	Desconectado

Fonte: EOYANG; YELLOWTHUNDER, 2005, p. 9, tradução nossa

Em alguma medida, a categorização proposta por Eoyang e Yellowthunder (2005) assemelha-se àquelas de Robert Geyer (2003) e de Kavalski (2007) apresentadas no início do capítulo. Enquanto os sistemas de alto constrangimento refletem as propriedades de sistemas lineares, os de baixo constrangimento apresentam características semelhantes aos sistemas alineares. Os de constrangimento médio, por sua vez, referem-se aos sistemas não lineares, isto é, aos sistemas adaptativos complexos.

³⁶² “(...) represent transactions and connections between and among agents at any level”

4.2.2 Aplicação do modelo CDE

Com base no modelo elaborado por Eoyang e Yellowthunder (2005), Lehmann (2018b) propôs uma análise das crises na União Europeia utilizando a abordagem dos sistemas adaptativos complexos³⁶³. O autor, primeiramente, indicou os elementos do modelo CDE histórico do processo de integração regional europeu para, posteriormente, compará-los com as dinâmicas de auto-organização e os padrões emergentes nas crises da dívida soberana e dos refugiados. O quadro a seguir ilustra os elementos do CDE histórico da União Europeia elencados por Lehmann (2018b).

Quadro 5: CDE histórico da União Europeia

Contentores	Reconciliação e paz Democracia e estado de direito Capitalismo Abertura = Modelo Europeu
Diferenças	Diferenças históricas Velocidade e profundidade do processo de integração Significado de ‘capitalismo’, ‘abertura’, etc
Trocas	Elites políticas Discurso político nacional Interdependência institucional no nível da UE Eleições
Comportamento emergente	Coerente

Fonte: LEHMANN, 2018b, p. 7, tradução nossa

De modo semelhante, é possível aplicar o modelo CDE para compreender os padrões emergentes de auto-organização do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária desde sua acessão, tendo por base o histórico apresentado nos capítulos anteriores. Os “contentores” desse relacionamento eram tanto a assinatura dos tratados entre o país e o bloco, que estabeleciam o compromisso com as normas comunitárias, como a participação nas instituições, que moldava e limitava a atuação do país. Esses “contentores” eram responsáveis por manter o sistema unido, isto é, o Reino Unido como um Estado-Membro da União Europeia.

³⁶³ Para maiores informações, ver: LEHMANN, Kai E. The Crisis of the European Union as a Complex Adaptive System. *Journal of Common Market Studies*, v. 56, n. 4, 2018, p. 971–988.

As “diferenças significativas” relacionavam-se aos objetivos britânicos no processo de integração regional, que se distinguiam, conforme já explicitado anteriormente, daqueles dos países-membros fundadores. Ademais, ressaltam-se a questão da interpretação dos tratados pelo Reino Unido e uma perspectiva mais intergovernamental do que supranacional da integração europeia, de acordo com os elementos apresentados no segundo capítulo da tese. O mecanismo para conciliar essas diferenças era a negociação com os demais Estados-Membros, principalmente, mas não apenas, durante a elaboração de novos tratados. Nesse momento, ocorriam as “trocas transformadoras” capazes de acomodar as demandas britânicas, como exemplificado nas negociações do Tratado de Maastricht, Amsterdã e Lisboa que concederam derrogações formais ao Reino Unido.

A interação entre essas três condições promovia a auto-organização do sistema e a emergência de um padrão coerente no relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia: a integração diferenciada. Essa diferenciação interna ao processo de integração regional era evidenciada mais clara, mas não exclusivamente, nas derrogações (*opt-outs*) concedidas à legislação primária do bloco. De acordo com Eoyang (2001), a auto-organização é um processo por meio do qual o sistema gera novos padrões com base em sua própria dinâmica interna. No caso do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária, apesar das “diferenças significativas”, os “contentores” eram suficientes para manter o sistema unido, e as “trocas transformadoras” tornavam possível e favoreciam sua capacidade adaptativa, ao menos até a realização do referendo britânico em 23 de junho de 2016.

Quadro 6: Aplicação do modelo CDE ao relacionamento histórico entre o Reino Unido e a Europa comunitária

Contentores	Assinatura dos tratados Participação nas instituições comunitárias
Diferenças	Objetivos da integração Interpretação dos tratados – significado de “uma união cada vez mais estreita”
Trocas	Negociações entre os Estados-Membros
Comportamento emergente	Coerente - integração diferenciada

Fonte: elaboração da autora

Vale ressaltar que esse processo de adaptação não se limitava apenas ao caso do Reino Unido. O aumento tanto do número de Estados-Membros como de áreas cobertas pela integração regional tende a aumentar as “diferenças significativas” existentes entre os agentes

do sistema e, dessa forma, gerar pressões por mais “trocas transformadoras”. A integração diferenciada, no formato de *opt-outs*, surgiu como um mecanismo de adaptação e de auto-organização do sistema; e, desde o Tratado de Maastricht, a diferenciação tem-se consolidado como um padrão recorrente na integração europeia (SCHIMMELFENNIG; LEUFFEN; RITTBERGER, 2015). O quinto capítulo da tese aborda em maior detalhe a questão da diferenciação na integração e na desintegração aplicadas ao caso do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária. A seção a seguir analisa a crise do Brexit durante o governo de Theresa May aplicando o modelo CDE.

4.3 A crise do Brexit no governo Theresa May

O resultado do referendo britânico de 2016 simboliza uma crise sem precedentes no processo de integração europeu, pois, pela primeira vez, um Estado-Membro decidiu sair voluntariamente do bloco comunitário. “As crises são vistas como ‘pontos de virada’ nas relações entre atores ou entre atores e seu ambiente. Elas representam um desvio do curso usual dos eventos e uma ruptura”³⁶⁴ (LEHMANN, 2011, p. 31, tradução nossa). Nesse caso, não se observou a emergência do padrão da integração diferenciada, pois “as diferenças significativas” não puderam ser adaptadas por meio das “trocas transformadoras” e romperam os “contentores” do sistema. Antecipando-se a esse risco, houve uma tentativa inicial, antes da realização do referendo, de conciliar as demandas existentes de modo a evitar a saída do Reino Unido da União Europeia com as negociações de fevereiro de 2016, conforme demonstrado no terceiro capítulo, que reforçaram e ampliaram o aspecto da diferenciação no relacionamento entre o país e o bloco; tal tentativa, entretanto, não foi capaz de evitar o voto majoritário pela saída.

Nesse sentido, o Brexit pode ser interpretado como uma crise que aporta uma ruptura brusca ao padrão emergente e à capacidade de auto-organização existente no relacionamento entre o país e o processo de integração regional europeu. Isso porque há uma mudança drástica nos “contentores” dessa relação com a decisão do Reino Unido de sair da União Europeia e, por conseguinte, não estar mais sujeito às regulamentações dos tratados e às instituições comunitárias. As respostas a essa crise, por sua vez, podem gerar novas estruturas que vão embasar o padrão futuro de relacionamento entre o país e o bloco.

³⁶⁴ “Crises are seen as ‘turning points’ in the relationships between actors or between actors and their environment. They represent a deviation from the usual course of events, and a rupture”

A posição adotada pelo governo britânico na sequência do referendo seguiu uma perspectiva linear para lidar com uma questão complexa que é a formulação da política externa do país para a Europa comunitária³⁶⁵. No artigo *Crisis foreign policy as a process of self-organization*, Kai Enno Lehmann (2011) aplica a abordagem dos sistemas adaptativos complexos e o modelo CDE para compreender como se dão as respostas dos governos em momentos de crise na política externa. O autor utiliza-se do exemplo da reação dos Estados Unidos ao ataque de 11 de setembro de 2001 para demonstrar como uma resposta tradicional e linear é insuficiente para lidar com a complexidade das relações no sistema internacional³⁶⁶. As respostas lineares tendem a ser simplistas, centralizadas e focadas em alguns elementos do problema, desconsiderando uma ampla gama de variáveis.

À semelhança de Lehmann (2011), essa mesma lógica dos sistemas adaptativos complexos aliada ao modelo CDE pode ser aplicada no estudo das reações do governo britânico ao resultado do referendo sobre a saída do Reino Unido da União Europeia. Nesse caso, após a divulgação dos dados da consulta popular, que não tinha caráter vinculativo, o governo britânico já sob a liderança de Theresa May, dada renúncia de David Cameron, adotou o discurso favorável ao *hard* Brexit³⁶⁷. Essa opção procurava dar uma resposta direta aos temas da imigração e da economia, que mobilizaram a campanha pelo *Leave*, ao propor a saída tanto do mercado único, no que diz respeito à livre circulação, em especial de pessoas; quanto da união aduaneira, que limitava a assinatura unilateral de tratados de livre-comércio com terceiros países (MENON; FOWLER, 2016).

A escolha pelo *hard* Brexit ocorreu de modo centralizado na figura da primeira-ministra Theresa May, conforme ilustra seu discurso de 17 de janeiro de 2017, no qual apresentou seu plano para o Brexit e os doze objetivos que guiaram as negociações sob sua condução³⁶⁸ (MAY, 2017a; MCGOWAN, 2018). Não se observou, por exemplo, um debate parlamentar ou público nem sobre as alternativas para a saída do bloco europeu nem sobre o futuro do relacionamento.

³⁶⁵ Para uma análise interessante comparando o Brexit com chegada do homem à lua a partir de uma perspectiva de complexidade dos projetos, ver: ALTER, Roland. Brexit and the moon landing from a project complexity perspective: A comparative case study. **Case Studies in Business and Management**, vol. 5, n.2, 2018, p. 13-40.

³⁶⁶ Para mais informações, ver: LEHMANN, Kai E. Crisis foreign policy as a process of self-organization. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 24, n. 1, p. 27-42, 2011.

³⁶⁷ Para mais informações, ver: MENON, Anand; FOWLER, Brigid. Hard or Soft? The Politics of Brexit. **National Institute Economic Review**, n. 238, November 2016, p. 4-12. Para uma análise sobre os posicionamentos nacionais dos Estados-Membros da União Europeia, em 2016, em relação à saída do Reino Unido, ver: POLI, Eleonora. Mapping Member States' Stances in a Post-Brexit European Union. **Istituti Affari Internazionali Working Papers**, vol. 16 (31), November 2016, p. 1-18.

³⁶⁸ Para ler o discurso na íntegra, acesse: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>

Foi por isso que eu disse antes - e continuarei a dizer - que cada palavra dispersa e cada relato sensacionalista da mídia vai tornar mais difícil conseguirmos o acordo certo para o Reino Unido. (...) Portanto, por mais frustrante que algumas pessoas achem, o governo não será pressionado a dizer mais do que acredito que seja do nosso interesse nacional. Porque não é meu trabalho preencher as colunas com atualizações diárias, mas conseguir o acordo certo para o Reino Unido. E é isso que pretendo fazer.³⁶⁹ (MAY, 2017a, n.p., tradução nossa)

A tentativa de controlar o processo do Brexit por meio da centralização no poder executivo dava pouca margem para a manifestação das “diferenças significativas” que existiam entre os diversos agentes do sistema, particularmente dentro do Reino Unido. Além disso, o estabelecimento de “linhas vermelhas” (*red lines*) na negociação com os demais Estados-Membros do bloco europeu e a adoção de uma postura combativa por parte do governo britânico reduziam as possibilidades de “trocas transformadoras”.

Quadro 7: Aplicação do modelo CDE à resposta linear do governo May ao referendo

Contentores	Saída da União Europeia – opção pelo <i>hard</i> Brexit
Diferenças	Centralização das negociações na figura da primeira-ministra Theresa May Poucas – abafadas pela escolha do governo Pouca margem para pensar modelos alternativos de saída da UE
Trocas	Negociações com os Estados-Membros – adoção de “linhas vermelhas” Centralizadas e postura combativa
Comportamento emergente	Incoerente – desordem

Fonte: elaboração da autora

Dessa forma, ao invés de ordem, constatou-se um comportamento emergente caracterizado pela desordem. Isso porque a adoção dessa estratégia linear por parte do governo May acabou ocultando a existência de outros fatores que interferem na organização do sistema como um todo. Ademais, apesar da tentativa de centralizar e de descomplexificar o processo de negociação, na prática as discussões foram permeadas de paixões políticas que se mesclavam com o esforço de uma abordagem mais racional e tecnocrata (FIGUEIRA; MARTILL, 2020), de ambos os lados³⁷⁰, não apenas do Reino Unido³⁷¹.

³⁶⁹ *That is why I have said before – and will continue to say – that every stray word and every hyped up media report is going to make it harder for us to get the right deal for Britain. (...) So however frustrating some people find it, the government will not be pressured into saying more than I believe it is in our national interest to say. Because it is not my job to fill column inches with daily updates, but to get the right deal for Britain. And that is what I intend to do.*

³⁷⁰ Para uma análise crítica sobre a postura da União Europeia nas negociações do Brexit, ver: OLIVER, Tim. Europe’s Brexit Headache: Critical Reflections on the EU’s Approach to Brexit. Disponível em: <http://timoliver.blogspot.com/2018/06/complete-text-of-critical-reflections.html>

Diversos fatores que estavam sendo desconsiderados criaram pressões adicionais na reorganização do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária³⁷². São exemplos desses fatores: a demanda por um novo referendo sobre a independência da Escócia; a questão fronteiriça da Irlanda do Norte; a reorganização do sistema político britânico e a criação de novos partidos³⁷³; as eleições gerais de 2017; a atuação do Parlamento quanto à aprovação do acordo negociado por Theresa May; entre outros.

A estratégia de centralização resultou em constantes tensões tanto dentro do gabinete da própria primeira-ministra do Reino Unido, que culminaram na renúncia de dois dos secretários do Brexit (David Davis, em 8 de julho de 2018, e Dominic Raab, em 15 de novembro de 2018), como com o parlamento britânico, que rejeitou três vezes o acordo negociado por May, conforme evidenciado na linha do tempo na última seção do terceiro capítulo. No que tange à atuação do parlamento, é interessante notar que apesar da estratégia de *brinkmanship* adotada, Theresa May não obteve a aprovação do acordo negociado com a União Europeia. A estratégia de *brinkmanship* consiste em forçar uma situação altamente perigosa até a sua iminência para obter um resultado que lhe seja vantajoso³⁷⁴. No caso do Brexit, a primeira-ministra britânica recusava a possibilidade de extensão do prazo para retirada do país do bloco europeu, prevista inicialmente para 29 de março de 2019, e mantinha ao alcance a possibilidade de uma saída sem acordo, de modo a forçar os parlamentares britânicos a aprovarem o texto negociado com a União Europeia. Com essa estratégia, May desconsiderava também outras possíveis alternativas para o Brexit, como um novo referendo, eleições gerais ou, ainda, a revogação unilateral do pedido de saída do bloco europeu.

Vale ressaltar que, a despeito das derrotas sofridas por May, a diferença entre votos contrários e favoráveis ao acordo por ela negociado diminuiu a cada nova consulta realizada: 1ª votação: rejeitado por 230 votos; 2ª votação: rejeitado por 149 votos; e 3ª votação: rejeitado por 58 votos³⁷⁵ (UK PARLIAMENT, 2019). Na prática, essa mudança nas votações

³⁷¹ Para um estudo sobre a “racionalidade limitada” do Reino Unido durante as negociações do Brexit, ver: FIGUEIRA, Filipa.; MARTILL, Benjamin. Bounded rationality and the Brexit negotiations: why Britain failed to understand the EU, **Journal of European Public Policy**, 2020, p. 1-19 e FIGUEIRA, F. The Brexit negotiations: how (ir)rational are they?, **The UK in a Changing Europe**, 2019. Disponível em: <https://ukandeu.ac.uk/the-brexit-negotiations-how-irrational-are-they/>

³⁷² Para uma síntese didática sobre os diversos atores, interesses e fatores atuando nas negociações do Brexit, ver: OLIVER, Tim. Never mind the Brexit? Britain, Europe, the world and Brexit. **International Politics**, 2017.

³⁷³ Em 2018, foi criado o *Change UK – The Independent Group*, de viés pró-europeu, a partir de deserções tanto do Partido Trabalhista como do Partido Conservador. Em 2019, conforme mencionado em nota anterior, foi fundado o *Brexit Party*.

³⁷⁴ Ver definição de *brinkmanship*: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/brinkmanship>

³⁷⁵ Para ver mais detalhes sobre a distribuição partidária nas votações, ver: Anexo 6: Votações na Câmara dos Comuns do acordo negociado por Theresa May.

correspondeu a conversão de votos conservadores, uma vez que os demais partidos se mantiveram substancialmente contra o acordo. Desta forma, em alguma medida, a estratégia de *brinkmanship* teve um efeito de reduzir parte da oposição interna nas votações subsequentes; e, mais do que isso, ela gerou um debate dentro da Câmara dos Comuns sobre outras alternativas para a reorganização do relacionamento entre o país e o bloco europeu³⁷⁶.

No dia 13 de março, após a segunda rejeição do acordo negociado por May, e a menos de duas semanas para o prazo oficial de saída do Reino Unido da União Europeia, os parlamentares britânicos rejeitaram uma possível saída sem acordo por 321 a 278 votos. Apesar do valor político simbólico dessa votação, uma vez que não teria efeito jurídico sobre a legislação europeia e que a possibilidade de uma saída brusca (*crash out*) continuaria vigorando caso não fosse alcançado nenhum acordo, o resultado estimulou a aprovação por 412 a 202 votos, no dia seguinte, do pedido de extensão do prazo para saída da União Europeia (UK PARLIAMENT, 2019).

Além disso, a Câmara dos Comuns realizou duas votações indicativas sobre opções para o processo do Brexit, ainda que tenha sido incapaz de alcançar maioria em alguma delas³⁷⁷. As votações indicativas referem-se a consultas parlamentares não vinculativas que têm por objetivo testar a predisposição da Câmara dos Comuns em relação a diversas opções sobre um tema específico. Na primeira, em 27 de março de 2019, das dezesseis propostas aventadas, oito foram selecionadas pelo presidente da câmara para votação, e os resultados foram os seguintes:

³⁷⁶ Para uma breve análise da cronologia desses eventos, ver: SZUCKO, Angélica S. ODR Convida: Brexit, *brinkmanship* e o legado de Theresa May, **Observatório do Regionalismo**, 2019. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2019/04/08/odr-convida-brexit-brinkmanship-e-o-legado-de-theresa-may-por-angelica-szucko/>

³⁷⁷ Para mais informações sobre as votações indicativas no caso do Brexit, ver: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/indicative-votes>

Tabela 9: Votação indicativa na Câmara dos Comuns em 27 de março de 2019³⁷⁸

Proposta	Contra	A favor	Abstenções
União Aduaneira ³⁷⁹	271	265	113
Segundo referendo ³⁸⁰	295	268	86
Plano do <i>Labour</i> ³⁸¹	307	237	105
Mercado Comum 2.0 ³⁸²	283	189	177
Revogar o artigo 50º para evitar uma saída sem acordo ³⁸³	293	184	172
Saída sem acordo ³⁸⁴	400	160	89
Arranjos preferenciais contingentes ³⁸⁵	422	139	88
Espaço Econômico Europeu (EFTA/EEA) ³⁸⁶	377	64	208

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do UK PARLIAMENT, 2019

Diante do impasse, na segunda votação indicativa, em 1º de abril de 2019, as opções foram reduzidas para apenas quatro. A tabela a seguir resume os resultados:

Tabela 10: Votação indicativa na Câmara dos Comuns em 1º de abril de 2019³⁸⁷

Proposta	Contra	A favor	Abstenções
União Aduaneira	276	273	100
Segundo referendo	292	280	77
Mercado Comum 2.0	282	261	106
Supremacia parlamentar ³⁸⁸	292	191	166

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do UK PARLIAMENT, 2019

³⁷⁸ Para mais detalhes, ver Anexo 7: Votações indicativas na Câmara dos Comuns em 27 de março de 2019, por partido.

³⁷⁹ Permanente união aduaneira entre o Reino Unido e a União Europeia. Patrocinador da moção: Kenneth Clarke do Partido Conservador.

³⁸⁰ Referendo para validar qualquer acordo negociado antes de ser adotado. Patrocinadores da moção: Margaret Beckett e, na segunda votação, Peter Kyle, ambos do Partido Trabalhista.

³⁸¹ Plano alternativo do Partido Trabalhista para o Brexit. Ver mais em: <https://labour.org.uk/issues/labours-plan-brexit/> Patrocinador da moção: Jeremy Corbyn, então líder do Partido Trabalhista.

³⁸² Proposta de aderir ao mercado único, incluindo a união aduaneira. Patrocinador da moção: Nicholas Boles do Partido Conservador.

³⁸³ Revogar unilateralmente o pedido de saída da União Europeia, o qual ativou o artigo 50º do Tratado de Lisboa, que define o procedimento para retirada de um país do bloco, de modo a evitar uma saída sem acordo. Patrocinadora da moção: Joanna Cherry do Partido Nacional Escocês.

³⁸⁴ Rompimento brusco com a União Europeia sem nenhum acordo. Patrocinador da moção: John Baron do Partido Conservador.

³⁸⁵ Buscar acordo de livre-comércio com a União Europeia, para evitar uma saída sem acordo. Patrocinador da moção: Marcus Fysh do Partido Conservador

³⁸⁶ Proposta de permanecer no regime das quatro liberdades do Espaço Econômico Europeu e fora da união aduaneira. Patrocinador da moção: George Eustice do Partido Conservador.

³⁸⁷ Para mais detalhes, ver Anexo 8: Votações indicativas na Câmara dos Comuns em 1º de abril de 2019, por partido.

³⁸⁸ Plano para buscar uma extensão do processo de negociação do Brexit, e se isso não for possível, o parlamento poderia escolher entre acordo ou revogação do artigo 50º. Patrocinadora da moção: Joanna Cherry do Partido Nacional Escocês.

Os resultados de ambas as votações indicativas ilustram as divisões existentes no parlamento europeu, as quais podem ser observadas em maior detalhe nos Anexos 7 e 8 com a estratificação partidária. De modo geral, a opção pela união aduaneira era amplamente apoiada pelos parlamentares trabalhistas, uma vez que aproximadamente 95% votaram favoravelmente, na segunda consulta. A grande maioria dos trabalhistas também era simpatizante a realização de um segundo referendo, assim como os liberais democratas e os parlamentares do Partido Nacional Escocês. Estes dois últimos, por sua vez, apoiavam igualmente a proposta de supremacia parlamentar e a possível revogação do artigo 50°. Os parlamentares conservadores a seu turno, não eram predominantemente favoráveis a nenhuma das opções, mesmo que uma parcela significativa, cerca de 50%, estivesse disposta a saída sem acordo. Apesar da redução da abstenção na segunda rodada das votações indicativas, os resultados foram insuficientes para alcançar maioria em alguma das propostas.

É importante considerar que a realização dessas votações, quando o prazo oficial para a saída do bloco europeu estava prestes a expirar, demonstra a interferência de um ator importante, a Câmara dos Comuns, na tentativa de redirecionar a resposta linear e centralizada do governo de Theresa May ao processo do Brexit. A variedade de alternativas apresentadas pelos parlamentares britânicos evidencia a complexidade do processo de redefinição do padrão de relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia, bem como a necessidade de inclusão de outros atores nesse debate.

As discussões no parlamento britânico acirraram ainda mais as divisões existentes entre os partidos e no interior deles, particularmente no Partido Conservador. Por duas vezes, em 20 de março e em 5 de abril, Theresa May solicitou a extensão de prazo para a União Europeia e, no início de abril, diante dos impasses das votações indicativas, desagradou seu próprio gabinete e boa parte dos conservadores ao oferecer a possibilidade de diálogo com o então líder da oposição, o trabalhista Jeremy Corbyn. Verifica-se que, naquele momento, já não era mais possível abafar a pressão que as “diferenças significativas” e que outros atores aportavam para a reorganização do futuro do relacionamento entre o Reino Unido e o bloco europeu.

As negociações interpartidárias também não produziram resultados concretos sobre a reorientação da resposta britânica ao processo do Brexit, fomentando mais desordem e instabilidade no Reino Unido, bem como o desgaste da figura da primeira-ministra Theresa May. Após as eleições para o Parlamento Europeu, das quais o Reino Unido teve de participar, uma vez que ainda não tinha saído do bloco, May renunciou em 24 de maio de

2019. A líder britânica permaneceu no cargo até 24 de julho de 2019, quando se oficializou a sua substituição por Boris Johnson, escolhido mediante processo interno do Partido Conservador. Boris Johnson, por sua vez, ao assumir o governo do Reino Unido deu sequência ao processo do Brexit. Neste trabalho não será aplicado o modelo CDE à estratégia adotada por Johnson, dado que, apesar da saída oficial do Reino Unido da União Europeia ter-se confirmado em 31 de janeiro de 2020, as negociações sobre o futuro do relacionamento não estavam encerradas no momento da redação desta tese e não foi possível delinear qual padrão emergirá delas.

Em síntese, esta seção do quarto capítulo teve o intuito de apontar o Brexit como uma crise que rompe com o padrão de auto-organização até então existente no relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia. Além disso, demonstrou que, na resposta linear adotada pelo governo britânico após o resultado do referendo, o processo de centralização levou à emergência de novas “diferenças significativas”, que pressionaram ainda mais o sistema gerando desordem ao invés de ordem. Esse exemplo evidencia a incapacidade de utilizar soluções simples e lineares para questões complexas.

A resposta linear e centralizadora do governo de Theresa May, ancorada na estratégia de *brinkmanship* como forma de lidar com um ambiente doméstico de alta politização e de embates parlamentares, aliada à postura de punição da União Europeia, no sentido desincentivar movimentos eurocéticos similares nos demais Estados-Membros, impossibilitou a construção de uma solução mais “adaptativa” para as negociações. O modelo CDE pode ser utilizado novamente em futuras pesquisas, particularmente quando houver mais material e fontes primárias e secundárias disponíveis, tanto para reavaliar a análise sobre a estratégia empregada durante o mandato de May quanto para investigar a abordagem de Boris Johnson e compará-las.

Capítulo 5: (Des)integração à moda britânica

Este capítulo tem por objetivo sistematizar a análise do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária no contexto do processo de integração regional buscando identificar as suas peculiaridades com base em *framework* teórico específico elaborado pela autora. Para tanto, a primeira seção apresenta brevemente as variadas teorias de integração europeia, associando-as, na medida do possível, com os avanços no campo teórico das Relações Internacionais e com o próprio desenrolar da história da formação e da consolidação do bloco europeu, conforme foi ilustrado ao longo da tese. Ademais, pretende-se refletir sobre as funções das teorias como diferentes lentes para observar os fenômenos estudados e sobre a proposta do pluralismo integrativo (DUNNE; HANSEN; WIGHT, 2013). Essa análise complementa a abordagem dos sistemas complexos do capítulo anterior ao promover o diálogo entre diferentes perspectivas teóricas com o intuito de oferecer uma compreensão mais abrangente dos fenômenos estudados. A segunda parte deste capítulo, por sua vez, apresenta o debate mais recente acerca da integração e da desintegração diferenciadas e propõe uma categorização e sua aplicação ao caso do relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia. O *framework* elaborado auxilia na compreensão das nuances da relação entre o país e o bloco ao longo dos anos e traça um paralelo entre os processos de acesso e de secessão da Europa comunitária.

5.1 As teorias de integração europeia

As explicações teóricas para os fenômenos integracionistas são diversas e agregam elementos econômicos e políticos. A maioria destas teorias foi desenvolvendo-se paralelamente ao processo de integração europeu e com o intuito de explicar seus desdobramentos; no entanto, não necessariamente se sucede no tempo: algumas perspectivas continuam existindo e desenvolvendo-se mesmo após o surgimento das demais (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019).

Segundo Dunne, Hansen e Wight (2013, p. 407, tradução nossa), “(...) teorias vêm em diferentes tipos, e cada tipo pode ter objetivos diferentes”³⁸⁹. Nas Relações Internacionais, por exemplo, é possível observar diversos tipos de teoria, as quais, por terem funções diferentes, não são, obrigatoriamente, excludentes. Sendo assim, esses autores propõem uma categorização mais detalhada em quatro tipos de teoria: explanatória, crítica, normativa e

³⁸⁹ “(...) *theory comes in different types and each different type can have different aims*”

constitutiva³⁹⁰. A forma mais predominante é a teoria explanatória, que normalmente emerge em resposta a perguntas do tipo “por quê” e tem o objetivo de explicar os eventos fornecendo uma série de causas em uma sequência temporal.

Outro tipo de teoria é a crítica, que possui a intenção declarada de reprochar um determinado arranjo social e/ou seus resultados. Esse tipo de teoria detém um caráter emancipatório e propõem não apenas a explicação, mas também a transformação da realidade. As teorias normativas, por sua vez, relacionam-se com a dimensão moral das Relações Internacionais e com o ideal de como as coisas deveriam ser. Dessa forma, “(...) teoria crítica, teoria normativa e teoria explanatória são todos, potencialmente pelo menos, aspectos de todos os tipos de teoria social, mesmo que os teóricos particulares concentrem sua atenção em um aspecto e não em outros”³⁹¹ (DUNNE; HANSEN; WIGHT, 2013, p. 411, tradução nossa). Há ainda um quarto tipo de teoria apontado pelos autores, a constitutiva, que questiona como as coisas são constituídas e reitera o fato de que as teorias não são observações neutras da realidade, mas, sim, “cúmplices” na construção do mundo como o entendemos.

Uma outra forma mais clássica e recorrente na literatura para diferenciar os tipos de teoria é a distinção entre as abordagens positivistas como teorias para resolução de problemas (*problem-solving theories*) e as pós-positivistas como perspectivas mais críticas (*critical theories*) (BROWN, 2013). Enquanto as primeiras corresponderiam às teorias explanatórias, as segundas abarcariam os demais tipos apresentados pela categorização anterior. À semelhança das Relações Internacionais, o desenvolvimento das teorias de integração também parece apontar para essa diferenciação. De acordo com Sabine Saurugger (2010), a evolução histórica das teorias de integração europeia³⁹² apresenta uma distinção em relação às funções: de um lado, as explicativas³⁹³, pertencentes às perspectivas positivistas; e de outro, as críticas e as normativas, integrantes das abordagens pós-positivistas.

³⁹⁰ Para mais detalhes sobre essa categorização, ver: DUNNE, T.; HANSEN, L.; WIGHT, C. The end of International Relations theory? **European Journal of International Relations**, v. 19, n. 3, p. 405–425, 2013.

³⁹¹ “critical theory, normative theory and explanatory theory are all, potentially at least, aspects to all types of social theory, even if particular theorists concentrate their attention to one aspect rather than the others”

³⁹² No caso da construção europeia, pode-se distinguir ainda um tipo *sui generis* de teoria da profecia autorrealizável (*self-fulfilling prophecy*) que apresenta a relação providencial entre maior integração econômica e união política ressaltando os pontos positivos desse processo de modo a convencer a opinião pública e forjar um sentimento de identificação europeia. Para uma análise sobre o tema, ver: KALMO, Hent. The End of Self-fulfilling Europe. In: NANOPOULOS, Eva; VERGIS, Fotis. **The Crisis behind the Eurocrisis: The Eurocrisis as a Multidimensional Systemic Crisis of the EU**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 67-88.

³⁹³ As teorias explicativas corresponderiam a categoria de teorias explanatórias ou de resolução de problemas para os outros autores mencionados.

Conforme Saurugger (2010), ainda que as diversas teorias explicativas se diferenciem quanto às suas exigências epistemológicas e aos métodos utilizados, elas compartilham um objetivo comum, que é explicar por que e como os eventos ocorrem. Em linhas gerais, o interesse dessas teorias centra-se na busca pelas razões e pelos determinantes dos processos observados. As teorias críticas ou normativas, por sua vez, tendem a problematizar um desenvolvimento específico e suas alternativas e não tomam a integração europeia como um dado. Esse tipo de abordagem teórica fortaleceu-se, especialmente, a partir dos anos 1990, em paralelo ao campo teórico das Relações Internacionais.

De modo geral, as teorias de integração europeia tenderam a acompanhar o processo de construção do bloco regional europeu³⁹⁴, e, no livro *European Integration Theory*, Antje Wiener e Thomas Diez propõem a organização dessas teorias em um “mosaico teórico” (WIENER; DIEZ, 2009; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019). De acordo com os autores, de modo a facilitar a compreensão do desenvolvimento do campo de estudos sobre a integração europeia, é possível distinguir três fases das teorias: uma explicativa, uma analítica e uma construtiva. Além destas, Wiener e Diez (2009) apontam uma fase normativa de proto-integração, à qual fundou as bases do funcionalismo e do federalismo e antecedeu a formação da CEE. Naquele momento inicial, vislumbravam-se quais seriam as possibilidades e os modelos de integração regional. Vale ressaltar que mesmo que cada uma dessas fases se estabeleça como preponderante em um determinado período do processo integracionista, as abordagens teóricas tenderam a manter-se ao longo dos anos.

A primeira fase, denominada explicativa, estendeu-se da assinatura dos tratados de Roma, em 1957, até meados dos anos 1980. Durante esse período, buscava-se explicar quais motivos impulsionavam a integração regional, e o principal debate ocorria entre os neofuncionalistas e os intergovernamentalistas. Conforme evidenciam os autores: “Duas abordagens teóricas dominaram o debate. Ambas eram baseadas nos pressupostos de atores racionais, localizando os avanços e os retrocessos do processo de integração em diferentes níveis e em diferentes esferas”³⁹⁵ (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019, p.9, tradução nossa). Essas abordagens refletem também as distinções de projetos para integração europeia entre o

³⁹⁴ Este trabalho concentra-se em uma análise mais acadêmica das teorias de integração europeia; todavia, ressalta-se também o uso político dessas teorias no sentido de delinear os possíveis rumos da integração europeia e não apenas de descrevê-la. Sobre este tema, ver: ION, Oana-Andreea. Theories of European Integration: a meta-theoretical perspective. Challenges of the Knowledge Society. Political Sciences, **European Studies and IR - International Conference**, 2014, p. 754-763.

³⁹⁵ “Two theoretical approaches came to dominate the debate. Both were based on rational actor assumptions, while locating the push and pull for the integration process in different levels and in different societal realms”

franco-alemão, de caráter supranacional, e o britânico, de viés mais intergovernamental, conforme evidenciado no decorrer da tese.

Ademais, esse debate relembra, em alguma medida, a discussão entre neoliberais e neorrealistas sobre a cooperação interestatal³⁹⁶. Assim como os neoliberais, os neofuncionalistas entendem que a cooperação pode trazer ganhos mútuos absolutos e ampliar-se de uma área a outra por meio da interação. Os intergovernamentalistas, por sua vez, não negam a possibilidade de cooperação, mas, de modo semelhante aos neorrealistas, enfatizam que a cooperação é difícil de ser alcançada e mantida, uma vez que é dependente do poder estatal. Em alguma medida, enquanto os neoliberais ressaltam as forças centrípetas da integração, o foco dos neorrealistas está nas forças centrífugas.

Tanto Keohane quanto Grieco concordam que o futuro da Comunidade Europeia será um teste importante de suas teorias. Se a tendência para a integração europeia se enfraquecer ou sofrer reversões, o neorrealista argumentará, em sua própria defesa, que está correto. Se o progresso para a integração continuar, os neoliberais provavelmente verão isso como um apoio para seus pontos de vista.³⁹⁷ (BALDWIN, 1993, p.5, tradução nossa)

Apesar das ressalvas apontadas pelos neorrealistas em relação aos limites da integração regional, o tema da desintegração ainda não era amplamente abordado. As crises do bloco europeu no início do século XXI, a exemplo do Brexit, impulsionaram os estudos sobre as dinâmicas desintegrativas. Esse conceito é discutido mais detalhadamente na segunda parte deste capítulo.

A segunda fase, segundo Wiener e Diez (2009; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019), caracteriza-se por uma abordagem analítica que, em vez de tentar entender o que motiva a integração, procura compreender como funcionam as instituições europeias. Neste período, durante os anos 1980, destacaram-se, principalmente, as abordagens de governança multinível, que se referem ao fenômeno de dispersão da autoridade no processo de tomada de decisão em vários níveis territoriais, por exemplo subnacional, nacional e supranacional (MARKS; HOOGHE; BLANK, 1996; HOOGHE; MARKS, 2001). A terceira fase, classificada como construtiva, representa uma virada para perspectivas mais críticas. À semelhança do fenômeno que ocorria no âmbito das Relações Internacionais, com a chegada de novas abordagens advindas de outros campos das ciências sociais, as teorias de integração experimentaram um momento de renovação.

³⁹⁶ Para mais informações, ver: BALDWIN, D. A. **Neorealism, Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

³⁹⁷ *Both Keohane and Grieco agree that the future of the European Community will be an important test of their theories. If the trend toward European integration weakens or suffers reversals, the neorealist will claim vindication. If progress toward integration continues, the neoliberals will presumably view this as support for their views.*

Diferente das duas primeiras fases, que procuraram explicar ou analisar a criação de instituições no nível supranacional ou a mudança institucional nos níveis meso- e subestatal, essa terceira fase da teoria da integração enfrentou a tarefa mais abrangente de teorizar o objetivo ou a finalidade da integração europeia, as ideias concorrentes e os discursos sobre a governança europeia e as implicações normativas de determinadas políticas da UE.³⁹⁸ (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019, p.11-12, tradução nossa)

Estas três fases – explicativa, analítica e construtiva – relacionam-se com três funções das teorias, segundo os autores. A primeira corresponde à teoria como explicação ou entendimento, isto é, o propósito principal é compreender por que e como algo aconteceu. A segunda remete à ideia de teoria como descrição e análise com foco no desenvolvimento de definições e de conceitos. A terceira, por sua vez, refere-se à teoria como intervenção crítica e normativa, cujo intuito é problematizar um dado desenvolvimento ou, ainda, trazer-lhe alternativas normativas (WIENER; DIEZ, 2009; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019).

Como base nessa distinção de fases e de funções das teorias de integração, Wiener e Diez (2009) mapearam e apresentaram diferentes abordagens teóricas sobre a integração europeia. O objetivo dos autores era demonstrar que não existe uma “*grand theory*” de integração, mas, sim, um “mosaico teórico” complexo, composto por perspectivas que cumprem funções distintas e que observam aspectos diversos de um mesmo objeto, a integração europeia, e que não são, necessariamente, excludentes.

Ainda que alguns estudiosos façam afirmações de que estão “explicando a integração”, o que realizam, na verdade, é muito mais limitado, por exemplo, analisando os resultados das conferências intergovernamentais, criticando um conceito particular da integração ou buscando entender o desenvolvimento histórico de um aspecto peculiar da cooperação regional (WIENER; DIEZ, 2009; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019). Conforme apontado por Donald J. Puchala (1972, p. 268, tradução nossa) “(...) diferentes escolas de pesquisadores têm exaltado diferentes partes do ‘elefante’ da integração. Eles alegaram que suas partes eram, de fato, animais inteiros ou que suas partes eram as mais importantes, sendo as demais de interesse marginal”³⁹⁹.

A metáfora do elefante conta que um grupo de cegos se aproximou do animal com o intuito de descobrir qual era a sua aparência; no entanto, como cada um tocou em uma parte diferente, cada um concluiu que o elefante seria parecido com a parte que tocara. Enquanto

³⁹⁸ *Different from the first two phases, which sought to explain or analyse either institution-building on the supranational level, or institutional change on the meso- and substate levels, this third phase of integration theory thus faced the more encompassing task of theorizing the goal or finality of European integration, the competing ideas and discourses about European governance, and the normative implications of particular EU policies.*

³⁹⁹ “(...) different schools of researchers have exalted different parts of the integration ‘elephant’. They have claimed either that their parts were in fact whole beasts, or that their parts were the most important one, the others being of marginal interest”

aquele que tocou a tromba inferiu que o elefante seria alto e esbelto, o que sentiu a orelha deduziu que o animal era oblongo e achatado. Os demais também chegaram a conclusões diferentes e cada um defendia que a sua percepção era a verdadeira, descreditando os demais companheiros com base em sua própria experiência (PUCHALA, 1972).

O resultado é que nenhum deles foi capaz de aproximar-se sozinho de uma descrição mais precisa do elefante. Todos pareciam estar corretos, em alguma medida, mas suas percepções eram insuficientes para se ter uma ideia do todo. A mesma lógica pode ser aplicada no entendimento das teorias sobre a integração europeia. “Somente o pluralismo pode lidar com uma realidade multifacetada e complexa (...) O pluralismo pelo pluralismo, no entanto, parece levar a um relativismo incapacitante”⁴⁰⁰, o qual pode ser denominado também de “pluralismo desengajado” (KAVALSKI, 2015, p.56, tradução nossa). Por este motivo, a proposta do pluralismo integrativo vai muito além da mera aceitação de diferentes abordagens teóricas.

Colin Wight (KAVALSKI, 2015) ressalta a diferença entre o pluralismo desengajado e o integrativo. Enquanto o primeiro aceita que nenhuma afirmação ou ponto de vista deveria ser invalidado e que os pesquisadores devem ter liberdade para definir suas agendas de pesquisa sem, necessariamente, considerar visões alternativas ou sem a intenção de promover um diálogo teórico com estas; o segundo pressupõe que apenas a partir da interação entre essas diferentes teorias se pode dar mais inteligibilidade à complexidade dos objetos estudados.

O pluralismo integrativo defende que é possível e até mesmo necessário conjugar essas diferentes abordagens; isso, porque, no processo de abstração teórica, que busca simplificar a realidade para facilitar a compreensão de fenômenos complexos, algumas propriedades destes são deixadas fora da análise. Sendo assim, a adoção do pluralismo integrativo pode preencher essas lacunas, uma vez que, mesmo que cada teoria possua o seu próprio limite na interpretação de um determinado fenômeno, também é capaz de capturar facetas importantes desse objeto de estudo (KAVALSKI, 2015). Segundo Colin Wight, (KAVALSKI, 2015, p.66-67, tradução nossa), “o compromisso com o pluralismo teórico é uma aceitação do fato de que existem múltiplos mecanismos em jogo nos resultados sociais.

⁴⁰⁰ “Only pluralism can deal with a multifaceted and complex reality (...) Pluralism for the sake of pluralism, however, seems to lead to an incapacitating relativism”

Como as teorias são abstrações, nenhuma teoria pode especificar todos os mecanismos potenciais que podem produzir resultados”⁴⁰¹.

Conforme explicitado no capítulo anterior, o processo de integração europeu pode ser analisado por meio da abordagem dos sistemas adaptativos complexos, dado que se trata de um sistema aberto, não linear, com propriedades emergentes e no qual os diferentes elementos interagem de maneira interdependente produzindo também estruturas resilientes e criando memórias e respostas que se adaptam às mudanças (GEYER, 2003). Em síntese, é um fenômeno incompatível com as explicações científicas reducionistas baseadas no isolamento das variáveis dependente e independente (KAVALSKI, 2015).

Nesse sentido, sustenta-se a utilização do pluralismo integrativo como forma de obter um entendimento mais abrangente das dinâmicas da integração europeia; no entanto, a dificuldade em conciliar diferentes abordagens teóricas é constatada por meio de argumentos ontológicos e epistemológicos. Do ponto de vista ontológico, em geral, as abordagens alegam fornecer uma perspectiva ampla da integração europeia, enquanto, na prática, se focam seja em aspectos particulares seja nos resultados do processo. Sendo assim, não são, necessariamente, inconciliáveis, e seria possível combiná-las dependendo do objeto em análise (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019). Epistemologicamente, as variadas perspectivas teóricas seriam incomensuráveis caso tivessem o mesmo propósito; todavia, ao considerar-se que as teorias têm funções diferentes e que o entendimento da realidade é influenciado também por contextos discursivos particulares, “é possível ver diferentes abordagens adicionando-as a uma imagem maior, sem serem combinadas em uma única e grande teoria”⁴⁰² (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019, p. 18, tradução nossa).

De modo a comprovar a hipótese aventada de que as diversas abordagens teóricas de integração cumprem papéis diferentes, foi solicitado por Wiener e Diez (2009) aos autores de cada capítulo da segunda edição do livro *European Integration Theory*, os quais se vinculam à concepção teórica sobre a qual discorrem, que, além de apresentarem os argumentos principais daquela perspectiva, indicassem um exemplo no qual a teoria melhor se aplica (*best case*) e abordassem a aplicação da teoria a um caso específico (*test case*), o processo de alargamento do bloco. Dessa forma, caso a suposição do “mosaico teórico” estivesse correta,

⁴⁰¹ “the commitment to theoretical pluralism is an acceptance of the fact that there are multiple mechanisms at play in social outcomes. Because theories are abstractions, no theory can specify all the potential mechanisms that might produce outcomes”

⁴⁰² “it is possible to see different approaches adding to a larger picture without being combined into a single, grand theory”

os autores de cada capítulo apontariam distintos exemplos de *best case* e analisariam aspectos variados do *test case*, o que, de fato, foi observado.

Na terceira edição do livro *European Integration Theory*, publicada em 2019, os editores modificaram a abordagem de *best* e *test case* e propuseram aos autores de cada capítulo que se utilizassem de suas ferramentas teóricas para explicar alguma das crises enfrentadas pela União Europeia no século XXI. A maioria abordou a crise econômica da zona euro e/ou a crise dos refugiados⁴⁰³. Um dos objetivos dessa reedição do livro era demonstrar a aplicabilidade atual das diversas perspectivas das teorias de integração europeia. A comprovação da hipótese do “mosaico teórico” novamente se confirmou, com os autores de cada capítulo ressaltando aspectos diferentes das recentes crises do continente europeu a depender da abordagem utilizada (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019).

Em ambas as edições, os editores (WIENER; DIEZ, 2009; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019) fizeram, ainda, uma ressalva importante ao esclarecerem que a maioria das abordagens apresentadas no livro foram elaboradas por estudiosos que trabalham em língua inglesa e que são da comunidade anglo-saxã, o que, de certa maneira, impõe uma narrativa sobre o desenvolvimento das teorias de integração europeia a comunidades científicas que possam ter vivenciado experiências muito diferentes. Essa observação reafirma o argumento de que as teorias não são neutras. Além disso, na terceira edição, o capítulo escrito por Tanja A. Börzel e Thomas Risse procura investigar, por meio do regionalismo comparado, em que medida essas teorias europeias podem oferecer discussões relevantes para compreensão de outros processos de integração regional ao redor do mundo⁴⁰⁴(BÖRZEL; RISSE, 2018).

Esta seção do quinto capítulo da tese não pretende aprofundar-se em cada uma das diferentes teorias de integração apresentadas no livro *European Integration Theory*, mas, sim, analisar como as teorias, na maioria das vezes, cumprem papéis diversos para o entendimento do processo de integração regional e podem ser entendidas como lentes diferentes, que podem ser combinadas, por meio do pluralismo integrativo, para observar um mesmo fenômeno. Dessa forma, com o intuito de realizar uma breve comparação, expõem-se, a seguir, os argumentos das teorias usualmente mais conhecidas e utilizadas: o federalismo, o funcionalismo, o neofuncionalismo, o intergovernamentalismo, o neoinstitucionalismo, o construtivismo e o pós-funcionalismo.

⁴⁰³ Por ser um processo ainda em curso, a questão do Brexit não foi abordada, mas também seria interessante analisá-la à luz das diferentes perspectivas teóricas sobre a integração europeia.

⁴⁰⁴ Para mais informações, ver: BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. A Litmus Test for European Integration Theories: Explaining Crises and Comparing Regionalisms, **KFG Working Paper**, 2018.

5.1.1 Federalismo e funcionalismo

A perspectiva federalista, no caso da integração regional, pressupõe a transferência voluntária de parte da soberania estatal a instituições supranacionais, as quais seriam responsáveis pela definição de políticas comuns, em um modelo similar ao de Estados federativos. De acordo com Sabine Saurugger (2010, p.134-135, tradução nossa), o federalismo corresponde a “uma forma de governo baseada em um acordo (*foedus*) entre comunidades políticas independentes e, sobretudo, iguais, para agir em conjunto ainda que se mantenham separadas”⁴⁰⁵.

Em geral, por décadas, o federalismo ficou à margem das teorias utilizadas para estudar os processos de integração europeia dado seu caráter altamente normativo, que o vinculava mais a um modelo integracionista a ser implementado do que a uma perspectiva teórica para explicar a emergência e/ou o funcionamento da integração (WIENER; DIEZ, 2009). A retomada da abordagem federalista sobre a integração europeia ocorreu no início do século XXI motivada tanto pelas discussões sobre a elaboração de uma constituição para o bloco regional, quanto pelas análises comparativas com os Estados Unidos⁴⁰⁶. Segundo Kelemen, “a União Europeia atende os critérios mínimos para ser considerada uma entidade política federal mesmo que não seja um Estado”⁴⁰⁷ (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019, p.31, tradução nossa).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, tanto o federalismo como o funcionalismo surgiram como alternativas para a construção de relações pacíficas na Europa em um momento de proto-integração (WIENER; DIEZ, 2009; ION, 2014). Enquanto o federalismo entendia que iniciativas políticas para a construção de estruturas supranacionais na forma de uma união federal entre os Estados europeus eram o caminho para paz europeia, o funcionalismo afirmava que a cooperação interestatal em áreas técnicas e funcionais específicas, por meio de organizações internacionais, conduziria a um sistema mais próspero e pacífico.

Por um lado, dentre as propostas iniciais de integração europeia, conforme evidenciado no primeiro capítulo da tese, o discurso de Winston Churchill em 1946 parece indicar os rumos da integração europeia no sentido da construção de uma união federal,

⁴⁰⁵ “*un mode de gouvernement qui repose sur une convention (foedus) entre communautés politiques indépendantes et, surtout, égales pour agir ensemble tout en demeurant séparées*”

⁴⁰⁶ Para mais informações, ver: FABRINI, Sergio (Ed.). **Federalism and Democracy in the European Union and the United States**. London: Routledge, 2005; MENON, Anand; SCHAIN, Martin (Eds). **Federalism in Europe and the United States**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

⁴⁰⁷ “*The EU meets the minimum criteria to be considered a federal polity, even though it is not a state*”

liderada por França e Alemanha, e que excluía a participação do Reino Unido, o qual procurava reposicionar-se como potência global no pós-guerra (CHURCHILL, 1946). Por outro lado, a declaração Schuman de 1950 corresponde às ideias funcionalistas, ao propor, a princípio, uma integração de caráter técnico no âmbito da produção do carvão e do aço do eixo franco-alemão, a qual poderia ser estendida a outros países (SCHUMAN, 1950).

A teoria funcionalista considera que a integração regional é alcançada mediante a cooperação interestatal em tarefas funcionais, principalmente de natureza técnica e econômica. Dessa forma, haveria uma transferência de competências, em áreas específicas, para as instituições regionais, que seriam dirigidas por elites técnicas. Para David Mitrany (1943, 1965), principal teórico do funcionalismo europeu, o contexto que favorece a integração regional é a existência de problemas técnicos que não podem ser resolvidos apenas nacionalmente e demandam a cooperação com outros Estados da região que têm as mesmas necessidades, dando origem, então, a organizações intergovernamentais. Essa cooperação ocorre inicialmente entre as burocracias similares dos Estados, ainda que não necessariamente em nível governamental, e se prolifera para outros campos. Sendo assim, uma vez que a colaboração funcional em um determinado setor gere efeitos positivos como resultado, a cooperação pode expandir-se também em outras áreas.

5.1.2 Neofuncionalismo

Ao final da década de 1950 e no início dos anos 1960, o neofuncionalismo surgiu como uma perspectiva teórica que buscava explicar os avanços da integração europeia, que inicialmente foi apenas setorial, com a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço, e que gerou os *spillovers* necessários à criação da Comunidade Econômica Europeia e da Comunidade Europeia de Energia Atômica, em 1957. O neofuncionalismo deriva da lógica funcionalista; no entanto, além dos aspectos técnicos, questões políticas e econômicas também podem desencadear o processo de integração. Ernst Haas (1958, 1967), teórico do neofuncionalismo, destacou a importância dos papéis dos grupos de interesse e dos partidos políticos que, ao promoverem seus interesses, induzem o processo de integração.

De acordo com a teoria neofuncionalista, a integração seria impulsionada por um núcleo central constituído pelos governos e pelas burocracias especializadas a partir do qual se iria esparramando para a sociedade, em um efeito de *spillover*, criando novas dinâmicas de interação (HAAS, 1958). O conceito de *spillover*, isto é, o aumento nos níveis de

interdependência que conduz a um processo de cooperação e de integração política, é central para os neofuncionalistas.

O *spillover* favorece a maior integração, pois, como os problemas funcionais em determinados setores são interdependentes, apenas por meio da integração é possível resolvê-los (*functional spillover*). Esse processo é complementado pela ampliação do papel integrativo das elites nacionais governamentais e não governamentais (*political spillover*) e das próprias instituições supranacionais (*cultivated spillover*) (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019). De fato, para os neofuncionalistas, “a integração é um processo que envolve não apenas a criação de instituições regionais e a expansão gradual de seu papel, mas também a transformação das expectativas e das atividades dos atores participantes”⁴⁰⁸ (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019, p. 46, tradução nossa).

Segundo Karina L. P. Mariano e Marcelo P. Mariano (2002, p.58), “a conclusão lógica da teoria neofuncionalista sobre o *spillover* é a necessidade de criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional”. Nesse sentido, a Comissão Europeia assume essa função de burocracia supranacional no processo de integração europeu. Em síntese, para os teóricos neofuncionalistas, a construção europeia explica-se pela integração gradual em setores específicos, no caso o econômico, que geraram um efeito de transbordamento (*spillover effect*) para outras áreas. De fato, o aspecto supranacional esteve presente na construção das instituições europeias, mas esse processo foi e ainda é permeado por negociações fundamentadas em barganhas intergovernamentais.

5.1.3 Intergovernamentalismo

A teoria intergovernamentalista, por sua vez, apresentava grande potencial explicativo para os acontecimentos no seio da integração europeia entre os anos 1960 e 1970, a exemplo da crise da cadeira vazia de de Gaulle⁴⁰⁹, dos vetos à entrada britânica na CEE⁴¹⁰, das dificuldades na integração econômica e do reforço do aspecto intergovernamental na

⁴⁰⁸ “(...) integration is a process that involves not only the creation of regional institutions and the gradual expansion of their role, but also the transformation of participating actors' expectations and activities”

⁴⁰⁹ Opondo-se a reformas (passagem do voto por unanimidade para o voto por maioria qualificada no Conselho da União Europeia; e mudanças nas modalidades de financiamento do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola), a França paralisou o processo decisório do Conselho da União Europeia em 1965, ao convocar seu representante permanente em Bruxelas e recusar-se a participar de reuniões no Conselho por cerca de seis meses. Pelo Compromisso de Luxemburgo, de 1966, a unanimidade foi mantida como critério decisório em questões de grande importância para um ou mais países-membros.

⁴¹⁰ A seção 1.2 do primeiro capítulo ilustra os episódios dos vetos franceses em 1963 e 1967.

sequência do primeiro alargamento do bloco, em 1973, com a entrada de Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. O intergovernamentalismo destaca os interesses dos setores domésticos dominantes, sobretudo econômicos, como principal força condutora da integração regional e atribui papel fulcral aos governos nacionais, dentro das instituições regionais. Os intergovernamentalistas ressaltam a centralidade do Estado no processo de integração regional e interpretam a cooperação interestatal como derivada das decisões racionais de cada país com vistas a atender a seus interesses nacionais (MARIANO; MARIANO, 2002; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019). Em outras palavras, os Estados só cooperam quando isso satisfaz seus interesses individuais.

A teoria intergovernamentalista entende que os Estados são atores racionais e que seus comportamentos refletem as pressões tanto internas, de vários grupos da sociedade, quanto externas, oriundas do próprio ambiente internacional (MARIANO; MARIANO, 2002). Para os intergovernamentalistas, a integração regional possui três estágios, para os quais existem explicações teóricas específicas. Primeiramente, os governos definem, internamente, seus interesses nacionais, que conduzirão suas ações no plano internacional. Posteriormente, no processo de negociação interestatal, inicia-se uma série de barganhas. As negociações intergovernamentais consistem em barganhas sobre a distribuição dos ganhos da integração, e, nesse momento, o poder relativo dos países, em função da interdependência assimétrica, molda também os resultados alcançados (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019).

Sendo assim, o intergovernamentalismo caracteriza-se pela análise em jogos de dois níveis (PUTNAM, 1988): no nível interno, investiga a formação das preferências nacionais dos Estados; no externo, examina o processo de barganhas intergovernamentais e foca-se na coordenação política entre os Estados, no processo de integração. Finalmente, o terceiro estágio consiste na criação das instituições regionais, que são projetadas com o intuito de aumentar a credibilidade dos compromissos assumidos pelos Estados nas negociações (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019).

Essa perspectiva, no entanto, adota uma lógica racionalista linear incapaz de captar as complexidades do processo de integração europeu e de suas instituições. Na prática, as instituições não são apenas meros instrumentos de poder dos Estados nacionais, mas são também atores que moldam o comportamento dos próprios Estados e arenas que promovem a interação entre estes. Além disso, a ampliação das competências das instituições regionais, como é o caso da União Europeia, lhes garante, cada vez, mais autonomia na sua atuação no sistema internacional.

5.1.4 Neoinstitucionalismo

A partir da década de 1970, surge o neoinstitucionalismo, que procurou elucidar o papel que as instituições desempenhavam na determinação dos resultados sociais e políticos. A teoria neoinstitucionalista entende que “a presença de instituições internacionais⁴¹¹ no sistema político mundial influencia o comportamento dos governos e é central para analisar a cooperação entre Estados” (MARIANO; MARIANO, 2002, p.60). As instituições, segundo os neoinstitucionalistas, promovem a cooperação e criam incentivos para que os Estados solucionem suas disputas mediante o estabelecimento de regras, de padrões de conduta e de estruturas que guiam o comportamento dos atores. Em outras palavras, as instituições são criadas pelos Estados com o intuito de alcançar objetivos comuns, e essa interação estratégica pode levar à cooperação.

A abordagem neoinstitucionalista afirma que as instituições podem exercer um papel importante para resolver as dificuldades de coordenação e para reduzir os obstáculos e os riscos à cooperação interestatal, ao aumentar os canais de comunicação entre os Estados. Além disso, as instituições internacionais possibilitam maior eficiência tanto na barganha como na coordenação interestatal; contudo, também geram efeitos distributivos assimétricos e *feedbacks* positivos, que tendem a garantir sua estabilidade, e/ou negativos, que podem enfraquecê-las (WIENER; DIEZ, 2009; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019).

O neoinstitucionalismo pode ser caracterizado, segundo Diez e Wiener (2009), como uma abordagem analítica para compreender o funcionamento da União Europeia. Conforme aponta Mark A. Pollack (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019), sob a categoria mais geral de neoinstitucionalismo, desenvolveu-se, em verdade, uma pluralidade de institucionalismos, a exemplo da variante da escolha racional e dos institucionalismos histórico e sociológico. Enquanto o institucionalismo da escolha racional procura compreender como os atores racionais criam instituições para maximizar seus interesses e como estas passam a constranger o comportamento dos próprios atores, o institucionalismo histórico investiga o desenvolvimento das instituições ao longo do tempo e como as escolhas institucionais anteriores restringem, em alguma medida, as decisões subsequentes em uma lógica de *path-dependence* (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019). O institucionalismo sociológico, por sua vez, aproxima-se das abordagens construtivistas ao buscar compreender como as instituições moldam as identidades dos atores e vice-versa.

⁴¹¹ As instituições internacionais aqui são compreendidas como as organizações internacionais e todo o conjunto de normas e regras que derivam destas.

Na prática, o intergovernamentalismo e o neoinstitucionalismo não são teorias específicas de integração regional, mas, sim, modelos teóricos de relações internacionais que podem ser aplicados aos casos de integração regional, pois se fundamentam em suposições sobre o papel do Estado em um ambiente de cooperação interestatal (MARIANO; MARIANO, 2002; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019). Essas abordagens auxiliam no entendimento da ação dos Estados dentro de um sistema internacional interdependente e complexo, no qual a cooperação interestatal e a integração são estabelecidas como formas de superar os atritos regionais e de promover interesses comuns em graus variados de compartilhamento da soberania.

5.1.5 O debate entre intergovernamentalismo e neofuncionalismo

Dentre as abordagens teóricas apresentadas acima, o intergovernamentalismo e o neofuncionalismo são as que concorrem mais diretamente como alternativas para explicar a emergência e os resultados da integração europeia tanto na literatura sobre estudos europeus, quanto no mosaico teórico proposto por Wiener e Diez (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019). Segundo Neil Fligstein (2008), essas duas posições principais sintetizam o debate sobre a natureza da integração europeia. Esse ainda é um dos embates fundamentais na área, conforme evidenciado por esta pesquisa.

Por um lado, os intergovernamentalistas argumentam que a União Europeia é uma organização política formada por Estados-nações que reconhecem sua interdependência econômica e decidem cooperar em assuntos de preocupação comum, mas, em geral, só participam de acordos que os beneficiem. De acordo com a perspectiva intergovernamentalista, a União Europeia é uma estrutura política sob o controle dos governos dos Estados-Membros, e a legitimidade da organização reside, primordialmente, no fato de que os governos nacionais de cada um destes países-membros são democraticamente eleitos.

Por outro lado, os neofuncionalistas entendem que os acordos são alcançados mediante a interação entre as organizações internacionais e os Estados-Membros. O argumento neofuncionalista sugere que o aumento da interdependência leva à organização de atores sociais e transociais, os quais trazem novas temáticas para seus Estados e para as organizações internacionais. Esse processo de *spillover* aumenta os propósitos da própria organização internacional ao longo do tempo. Nesse caso, determinadas competências são delegadas, por meio de um longo e muitas vezes tortuoso processo, dos Estados para a organização internacional, resultando na formação de uma entidade supranacional.

Esse debate entre um modelo de integração mais intergovernamental ou supranacional, particularmente no que tange ao processo decisório do bloco, sobrevive até hoje no seio da integração europeia e na relação do bloco regional com os governos nacionais, correspondendo, em grande medida, às interpretações britânica e franco-alemã, respectivamente, do projeto europeu. Fligstein (2008) destaca que, de acordo com Ernst Haas (1958), teórico neofuncionalista, o mecanismo pelo qual a integração europeia se aprofundaria cada vez mais é o efeito *spillover*: a ideia básica de que a cooperação em determinada área específica poderia expandir-se para outras, como mencionado acima. Ao contrário, para Stanley Hoffmann (1966), filiado à perspectiva intergovernamentalista, a integração europeia nunca seria capaz de produzir um *spillover* forte o suficiente para sobrepor-se à diversidade dos governos dos Estados-Membros (FLIGSTEIN, 2008). As identidades pátrias, a ideia de interesse nacional e a organização de grupos de interesse domésticos significariam que as políticas nacionais, em última instância, triunfariam sobre as políticas europeias, segundo essa lógica intergovernamental.

Em linha com o argumento de Fligstein (2008), é possível constatar que Haas e Hoffmann estavam ambos parcialmente certos e errados. Hoffmann estava correto ao afirmar que os governos nacionais resistiriam ao *spillover*, especialmente nas áreas mais sensíveis; todavia, Haas estava certo no entendimento de que a coordenação no nível da União Europeia se expandiria como resultado do aumento da integração econômica. O histórico do processo integracionista europeu revela momentos em que cada uma dessas abordagens teve mais força. O equívoco de ambos, no entanto, consiste em terem uma visão essencialmente estadocêntrica do processo de integração, particularmente no que tange à sua condução, sem considerar as interações na dimensão societal, o que é, posteriormente, incorporado pela abordagem pós-funcionalista. Segundo Neil Fligstein (2008, p. 248, tradução nossa): “A integração europeia não está limitada pelos próprios Estados e pela necessidade de manter a soberania. Em vez disso, é limitada pelos cidadãos⁴¹² que votam para seus governos em toda a Europa”⁴¹³.

⁴¹² E também pelos grupos de interesse e sindicatos que influenciam o posicionamento dos governos nacionais. Como é o caso dos produtores agrícolas na França, por exemplo.

⁴¹³ “*European integration is not limited by states themselves and their need to maintain sovereignty. Instead, it is limited by the citizens who vote for their governments across Europe*”

De fato, o suporte à integração europeia depende da magnitude dos benefícios que os cidadãos sentem que ela pode proporcionar⁴¹⁴, em relação ao que é oferecido pelos governos nacionais. Conforme Neil Fligstein (2008, p. 252, tradução nossa): “O aumento da integração terá de confiar na expansão do sentimento dos cidadãos europeus de que uma política europeia proporcionará melhores soluções para suas preocupações políticas do que a política nacional que atualmente existe”⁴¹⁵. Nesse sentido, as abordagens teóricas mais recentes, especialmente a partir dos anos 1990, tentam lidar com aspectos anteriormente ignorados da integração europeia, a exemplo da questão identitária, abordada tanto pelo construtivismo (RISSE, 2003; CHECKEL; KATZENSTEIN, 2009) quanto pelo pós-funcionalismo (HOOGHE; MARKS, 2009).

5.1.6 Construtivismo

O construtivismo apresenta-se mais como uma postura ontológica do que como uma teoria substantiva para compreender a integração europeia (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019). O objetivo de aplicá-lo ao processo de integração não consiste em desenvolver uma teoria para competir com o intergovernamentalismo ou com o neofuncionalismo, mas, sim, observar como certos aspectos do construtivismo podem esclarecer a compreensão de temas da integração europeia⁴¹⁶, a exemplo da natureza da ordem política, da construção de identidades e da formação de uma comunidade política (CHECKEL, 2007).

As premissas fundamentais do construtivismo no que concerne à integração europeia são a construção social da realidade e a constituição mútua de agentes e estrutura (WIENER; DIEZ, 2009; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019). Nesse sentido, para os construtivistas, as instituições regionais, como a União Europeia, são importantes pois auxiliam no processo de socialização dos atores ao influenciarem a formação de preferências, de interesses e de identidades coletivas, delineando, assim, o comportamento dos atores envolvidos nessa interação em uma via de mão dupla; isto é, ao mesmo tempo em que os atores são moldados pela estrutura, eles também a moldam. Por isso mesmo, o tema é complexo e imprevisível, no sentido de que os resultados não podem ser controlados.

⁴¹⁴ Esse tipo de apoio à integração é categorizado na literatura como *output legitimacy*. Para um estudo sobre os tipos de legitimidade da União Europeia, ver: SCHMIDT, Vivien. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'*. **Political Studies**, vol. 61, 2013, p. 2-22.

⁴¹⁵ “*Increased integration will have to rely on the expansion of Europe’s citizens feelings that a European politics will provide better solutions to their political concerns than the national politics that currently exists*”

⁴¹⁶ Para uma leitura construtivista sobre outras organizações internacionais, ver: BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organization in Global Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

Com efeito, a partir dos anos 1990, com o Tratado de Maastricht, observou-se um movimento, por parte das instituições europeias, no sentido de promover um sentimento maior de identificação com o bloco regional. São exemplos desse processo a criação da cidadania europeia e o reforço dos símbolos comunitários, como a livre-circulação de pessoas no Espaço Schengen, o programa de intercâmbio acadêmico *Erasmus*, a adoção do euro como uma moeda comum, entre outros.

Em relação à essa temática identitária, existem tanto evidências empíricas, como as pesquisas de opinião do *Eurobarometer*, no caso da integração europeia, quanto um relativo consenso na literatura especializada (RISSE, 2003; CHECKEL; KATZENSTEIN, 2009; FUCHS; KLINGEMANN, 2011; SZUCKO, 2016, 2017, 2018; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019) de que os indivíduos carregam identidades sociais múltiplas, ou seja, de que é possível sentir-se parte de mais de uma identidade ao mesmo tempo. Segundo Thomas Risse (2003), essas múltiplas identidades podem estar dispostas como círculos concêntricos, em que uma identidade mais restrita faz parte de uma mais ampla; podem ser cruzadas, quando parte dos membros de um grupo identitário também pertence a outro grupo; ou, ainda, separadas, quando não há sobreposição de identidades. Todavia, para o autor, o modelo que mais se encaixa no caso da integração europeia é o do “bolo marmorizado”, no qual alguns componentes das identidades nacionais estão mesclados e emaranhados na identidade europeia e vice-versa, não sendo possível distingui-los com clareza (RISSE, 2003). Isso, porque algumas características pátrias contribuem para a formação das variadas percepções da identidade europeia ao mesmo tempo em que esta última também influencia as identificações nacionais (SZUCKO, 2016). No entanto, as identidades estão cada vez mais fluidas, sendo difícil demarcar como elas definem o comportamento de um determinado indivíduo.

Para além do estudo da questão identitária⁴¹⁷, o construtivismo estabelece também um diálogo com as abordagens discursivas. Esse enfoque nas práticas comunicativas permite uma investigação mais profunda sobre como as ideias de Europa e da própria União Europeia são construídas discursivamente e como os diferentes atores assimilam o significado da integração europeia (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019).

⁴¹⁷ Para uma análise sobre a temática da identidade europeia a partir da perspectiva construtivista, ver: SZUCKO, Angélica S. **Identidade europeia (e)levada ao cubo: um modelo de distribuição espacial das percepções identitárias na União Europeia**. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, 2016.

5.1.7 Pós-funcionalismo

Considerando as deficiências das abordagens tradicionais do neofuncionalismo e do intergovernamentalismo, Liesbet Hooghe e Gary Marks (2009) propõem uma teoria pós-funcionalista sobre a integração europeia⁴¹⁸, com o intuito de compreender, principalmente, as mudanças que se processaram no âmbito europeu desde o Tratado de Maastricht de 1992. De acordo com os autores, três lógicas guiam as preferências em relação à arquitetura jurisdicional da integração europeia: eficiência, distribuição e identidade. Enquanto as duas primeiras foram originalmente mais exploradas pelas teorias tradicionais, a influência das identidades foi relegada a um segundo plano.

A abordagem pós-funcionalista defende que, para entender a integração, é preciso ir além das preferências econômicas dos grupos de interesse e considerar também os efeitos da opinião pública⁴¹⁹ sobre as decisões das elites políticas (HOOGHE; MARKS, 2009; HOBOLT; DE VRIES, 2016). De fato, a partir da década de 1990, a questão da integração europeia passou a ter maior destaque nos debates públicos domésticos dos Estados-Membros, em um processo de politização da União Europeia tanto em eleições como em referendos nacionais.

Nesse sentido, a rejeição dinamarquesa do Tratado de Maastricht em 1992, via referendo, conforme apresentado no segundo capítulo da tese, foi simbólica e inaugurou uma nova fase integracionista, na qual a opinião pública doméstica é capaz de exercer pressão sobre os rumos da integração. Ademais, a ameaça de uma oposição popular é também empregada pelas elites políticas para obter flexibilizações no processo de integração, a exemplo das derrogações concedidas a alguns Estados-Membros. Hooghe e Marks (2009) caracterizam essa mudança na dinâmica da integração europeia como uma passagem do “consenso permissivo” para o “dissenso restritivo”.

A princípio, a teoria neofuncionalista previa que, com o passar do tempo, os cidadãos dos países-membros do bloco europeu se envolveriam cada vez mais com o processo de integração regional, mobilizando suas respectivas sociedades civis e partidos políticos.

⁴¹⁸ Para mais informações, ver: HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. A Postfunctionalist Theory of European Integration : From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. **British Journal of Political Science**, v. 39, n. 1, p. 1–23, 2009.

⁴¹⁹ Para uma revisão da literatura sobre o apoio e a oposição da opinião pública à integração europeia, ver: HOBOLT, Sara B.; DE VRIES, Catherine E. Public Support for European Integration. **Annual Review of Political Science**, 19, 2016, p. 413-432. Além disso, recomenda-se a seguinte bibliografia anotada: RINGLEROVA, Zuzana. Public Opinion in Europe toward the European Union. **Oxford Bibliographies**, 2020. Disponível em: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756223/obo-9780199756223-0319.xml>

Todavia, para os neofuncionalistas, uma vez que essa integração, derivada de uma lógica funcional, aportaria mais benefícios do que custos ao público em geral, esperava-se que a mobilização política popular fosse favorável a uma maior integração e não o contrário, conforme tem sido observado nos últimos anos (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019). Por este motivo, os pós-funcionalistas afirmam que o estudo das identidades⁴²⁰ é fundamental para compreender os desdobramentos recentes da integração europeia, dado que esta atua como um fator crucial que molda as políticas de contestação na Europa (HOOGHE; MARKS, 2009).

5.1.8 Pluralismo integrativo

As correntes teóricas mais atuais, essencialmente as críticas, trazem um novo olhar para o fenômeno integracionista, procurando compreender e problematizar o próprio desenvolvimento do bloco regional europeu, suas finalidades e seus discursos. Dessa forma, adotar uma postura de pluralismo integrativo, como sugerem Dunne, Hansen e Wight (2013) no campo das Relações Internacionais, para estudar a integração europeia, a exemplo do “mosaico teórico” (WIENER; DIEZ, 2009; WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019), pode ser mais proveitoso do que buscar uma explicação única. Segundo esses autores, “(...) o pluralismo integrativo aceita e preserva a validade de uma ampla gama de perspectivas teóricas e abarca a diversidade teórica como meio de fornecer relatos mais abrangentes e multidimensionais de fenômenos complexos”⁴²¹ (DUNNE; HANSEN; WIGHT, 2013, p. 416, tradução nossa). Cada uma das perspectivas teóricas pode contribuir com ferramentas diferentes para analisar um mesmo objeto, facilitando, dessa forma, uma compreensão mais extensa.

Após essa breve exposição sobre as teorias de integração, evidencia-se que as mesmas cumprem funções diferentes e adotam lentes diversas para olhar os objetos de estudo, sem, necessariamente, constituírem uma “*grand theory*”. Conforme ressalta Saurugger sobre o desenvolvimento das teorias de integração:

Nós observamos, atualmente, uma proliferação de abordagens teóricas e conceituais que nos permitem uma análise mais detalhada e diferenciada da União Europeia e de seu desenvolvimento histórico; essa evolução, todavia, não conduz ao surgimento de uma teoria abrangente, “pronta para o uso” para pensar a integração como um todo (*grand theory*). Trata-se, pelo contrário, da gênese de muitas teorias de médio

⁴²⁰ Para um estudo sobre o tema, ver: HOOGHE, Liesbet.; MARKS, Gary. Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration? **Political Science**, vol.37, n. 3, 2004, p. 415-420.

⁴²¹ “(...) *integrative pluralism accepts and preserves the validity of a wide range of theoretical perspectives and embraces theoretical diversity as means of providing more comprehensive and multi-dimensional accounts of complex phenomena*”

alcance (*middle range theories*), que não têm como objetivo explicar as razões para a integração, mas, sim, permitir a estruturação de pesquisas de maneira coerente.⁴²² (SAURUGGER, 2010, p. 32, tradução nossa)

Com base no exposto, reitera-se, igualmente, o argumento de que as teorias funcionam como lentes diferentes para observar os objetos estudados.

(...) a metáfora da teoria como lente pode ser uma maneira útil de pensar em como usamos teorias. Se usarmos uma lente, veremos o mundo de uma maneira particular, talvez com certos elementos destacados e outros escondidos da vista ou colocados nas margens. Mude a lente, e o mundo pode parecer muito diferente.⁴²³ (DUNNE; HANSEN; WIGHT, 2013, p. 412, tradução nossa)

Nesse sentido, ao invés de buscar, necessariamente, uma grande teoria de integração, seria mais interessante utilizar-se de abordagens de médio alcance disponíveis que possam iluminar melhor aspectos específicos do processo integracionista. Por um lado, o aumento da cooperação política entre os Estados-Membros pode ser compreendido como um efeito *spill-over* da integração econômica, conforme previsto pela teoria neofuncionalista; por outro lado, a constante dificuldade em coordenar esforços comuns nos campos de segurança e de defesa, áreas mais sensíveis da soberania estatal, evidencia alguns pressupostos da abordagem intergovernamentalista. O relacionamento do Reino Unido com o bloco europeu, por exemplo, é permeado por uma visão, predominantemente, intergovernamental do governo britânico sobre como deveria ser conduzido o processo de integração, opondo-se à possível construção de uma Europa federal ou uma comunidade supranacional, conforme evidenciado ao longo desta tese.

As abordagens de governança multinível⁴²⁴, por sua vez, ao compreenderem a integração como um processo no qual a autoridade e as competências são compartilhadas em vários níveis de governo (HOOGHE; MARKS, 2001), permitem um exame mais detalhado do processo decisório da União Europeia e da interação entre mecanismos subnacionais, nacionais e supranacionais na formulação das políticas comunitárias. Ademais, outras perspectivas teóricas como o construtivismo contribuem para uma melhor compreensão do sentimento de identificação com a Europa comunitária e o papel que determinados símbolos europeus, como a moeda comum e a cidadania, exercem na construção de uma identidade

⁴²² *Nous observons actuellement une prolifération d'approches théoriques et conceptuelles qui permettent une analyse plus détaillée et nuancée de l'Union Européenne et de son développement historique. Or, cette évolution n'entraîne pas l'émergence d'une théorie englobante, "prête à utiliser" pour penser l'intégration dans son ensemble (grand theory). Il s'agit plutôt de la genèse d'une multitude de théories de moyenne portée (middle range theories), qui n'ont pas comme objectif d'expliquer les raisons de l'intégration, mais de permettre de structurer les recherches de manière cohérente.*

⁴²³ (...) *the metaphor of theory as lens might be a useful way to think of how we use theories. If we use one lens, we will see the world in one particular way, perhaps with certain elements highlighted and others hidden from view, or placed on the margins. Change the lens and the world may look very different.*

⁴²⁴ Para saber mais sobre governança multinível, ver: HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Multi-Level Governance and European Integration**. Oxford: Rowman & Littlefield, 2001.

européia. O pós-funcionalismo, por sua vez, auxilia no entendimento do suporte à integração europeia entre as populações dos Estados-Membros e das mudanças que ocorreram no bloco regional a partir do Tratado de Maastricht, com a passagem do já mencionado “consenso permissivo” para o “dissenso restritivo”, como pode ser observado pelo aumento da contestação popular.

Enfim, o próprio desenvolvimento da integração regional nos últimos anos e as crises⁴²⁵ enfrentadas pela União Europeia têm apontado elementos anteriormente ignorados ou subestimados, que passaram a ser incorporados na análise. Essas novas perspectivas teóricas contribuem para a ampliação das oportunidades de investigação do processo integracionista europeu e reiteram sua complexidade. A próxima seção apresenta o debate sobre integração e desintegração diferenciada, com o intuito de demonstrar como esse processo pode ter diferentes formas de expressão nos Estados que fazem parte do sistema⁴²⁶ da União Europeia.

5.2 Integração diferenciada *versus* desintegração diferenciada

De modo geral e consoante com a seção anterior, as teorias de integração europeia, que buscam explicar tanto a formação quanto o funcionamento da Europa comunitária, baseiam-se no pressuposto de uma cooperação relativamente contínua com alguns intervalos de estagnação (BÖRZEL; RISSE, 2018). De fato, ao longo de décadas, grande parte dos estudos europeus concentrou-se no entendimento dos motivos que levam os Estados à cooperação, mediante processos de integração regional, negligenciando as possibilidades também de desintegração. A construção das comunidades europeias é descrita, pela literatura, a partir de momentos de maior ou menor integração, mas dificilmente de desintegração (SZUCKO, 2020).

A variável dependente pode assumir diversos valores, que podem ser colocados em um *continuum* cujas extremidades opostas parecem ser integração *versus* nenhuma integração, estagnação ou “encapsulamento” em vez de desintegração. Da mesma forma, as mudanças geralmente são analisadas em termos de mais integração *versus* estagnação.⁴²⁷ (BÖRZEL; RISSE, 2018, p.5, tradução nossa)

⁴²⁵ Para uma perspectiva histórica sobre as crises da integração europeia, recomenda-se a seguinte bibliografia anotada: ROSS, George. The Crisis of European Integration in Historical Perspective, **Oxford Bibliographies**, 2020. Disponível em: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756223/obo-9780199756223-0268.xml>

⁴²⁶ Utiliza-se a expressão sistema da União Europeia para se referir não apenas aos Estados-Membros que compõem o bloco, mas também aos não membros que participam de políticas comunitárias específicas.

⁴²⁷ *The dependent variable can take several values, which can be placed on a continuum whose opposite ends seem to be integration vs. no integration, stagnation, or “encapsulation” rather than disintegration. Likewise, changes usually are analyzed in terms of more integration vs. stagnation.*

O século XXI, por sua vez, trouxe enormes desafios ao processo integracionista europeu. Conforme evidenciado na tese, a União Europeia tem enfrentado diversas instabilidades, a exemplo dos impactos econômicos da crise financeira mundial de 2008, particularmente nos países da zona euro; do aumento no fluxo de imigrantes e no incremento no número de pedidos de refúgio, que atingiu seu ápice em 2015; bem como a expansão de movimentos nacionalistas e eurocéticos na região, tanto no âmbito doméstico dos Estados-Membros como no próprio Parlamento Europeu. Em paralelo, o bloco regional tem lidado também com o processo de saída do Reino Unido da União Europeia (SCHNAPPER, 2017a; SCHIMMELFENNIG, 2018a) e, mais recentemente, com a pandemia de COVID-19, que, para além das perdas humanas, aportará também consequências político-econômicas para o bloco regional (BISCOP, 2020).

Em alguma medida, essas crises contribuíram para uma reavaliação do que é o projeto de integração europeia e abriram maior espaço para a emergência de estudos sobre as dinâmicas da desintegração (SZUCKO, 2020). Antes do referendo britânico de 2016, a ideia de desintegração não era claramente contemplada nas discussões dentro das instituições europeias ou em pesquisas acadêmicas⁴²⁸. Desde então, observa-se a proliferação desses estudos que buscam elucidar um processo sem precedentes: a secessão de um Estado-Membro da União Europeia. Em resposta ao resultado do referendo, por exemplo, a Comissão Europeia publicou o “Livro Branco sobre o Futuro da Europa: reflexões e cenários para a UE27”, no qual considera até mesmo opções de relativa desintegração⁴²⁹ (EUROPEAN COMMISSION, 2017a). Ironicamente, o documento foi publicado em março de 2017, no mesmo mês em que o Reino Unido entregou o pedido oficial de saída do bloco europeu e em que foram comemorados os sessenta anos dos Tratados de Roma, que forjaram o princípio de “uma união cada vez mais estreita”.

Aliás, esse próprio objetivo, idealizado pela Europa dos Seis, ilustra uma visão linear e simplista da integração incapaz de enxergar os reais desafios da construção europeia. Na prática, apesar desse preceito norteador, ao longo dos anos, com o adensamento político-institucional do bloco, alguns Estados-Membros obtiveram derrogações de determinadas políticas comunitárias em um processo de integração diferenciada. Além disso, alguns

⁴²⁸ Para além desse silêncio nas pesquisas, vale ressaltar ainda o fracasso institucional do bloco em se antecipar e se planejar para as mencionadas crises.

⁴²⁹ É o caso do cenário 2: “*nothing but the single market*”. Para mais informações, ver: EUROPEAN COMMISSION. **White Paper on the Future of Europe**: reflections and scenarios for the EU27 by 2025, 2017.

Estados não Membros adquiriram mecanismos de *opt-in* em políticas europeias específicas ou acordos de associação que permitem uma cooperação interestatal mais próxima⁴³⁰.

De acordo com Winzen e Schimmelfennig (2016, p.9, tradução nossa), “(...) diferenciação é uma isenção legal da validade das regras que governam uma área política”⁴³¹. Essa definição corresponde à ideia de diferenciação legal (*de jure*), isto é, institucionalizada por meio de negociações de tratados ou de atos jurídicos entre os Estados-Membros – e também não membros –, em oposição à diferenciação *de facto*, que se relaciona com a implementação das normas comunitárias pelos países-membros em um movimento definido pela literatura como “europeização”⁴³² (HOLZINGER; TOSUN, 2019).

Considerando a definição *de jure*, o oposto da diferenciação é uma integração uniforme de acordo com o previsto no acervo comunitário (*acquis communautaire*). O acervo comunitário é o conjunto de direitos e de obrigações comuns que são vinculativos para todos os Estados-Membros da União Europeia e devem ser incorporados à sua ordem jurídica nacional desde a data de acesso ao bloco⁴³³. As derrogações ao acervo comunitário são concedidas apenas em circunstâncias excepcionais e possuem alcance limitado, seja temporal, setorial ou ambos.

A ideia de uma relativa flexibilização na integração para acomodar as heterogeneidades entre os Estado-Membros já era considerada como possível desde os Tratados de Roma⁴³⁴ que criaram a Comunidade Econômica Europeia (LERUTH; GÄNZLE; TRONDAL, 2019a). No entanto, foi a partir do relatório Tindemans de 1975 que a possibilidade de uma Europa em diferentes velocidades foi cogitada.

⁴³⁰ A Noruega, a Islândia e Lietchenstein fazem parte do Espaço Econômico Europeu (EEE) e integram o mercado único da União Europeia. A Suíça participa do Espaço Schengen e possui uma série de acordos bilaterais que facilitam seu acesso ao mercado comum europeu. A Turquia, por sua vez, está em uma união aduaneira com a UE. Além disso, a União Europeia possui vários acordos comerciais abrangentes. Para mais informações, ver: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>

⁴³¹ “(...) *differentiation is a legal exemption from the validity of the rules that govern a policy area*”

⁴³² Nesse caso, pode ser que os Estados violem ou deixem de cumprir as regras comunitárias estabelecidas, seja pela impossibilidade de atender os altos padrões impostos pela União Europeia seja por decisões nacionais particulares, e, mesmo sem nenhuma previsão legal, a diferenciação ocorra na prática.

⁴³³ Para mais informações, ver: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html>

⁴³⁴ *Article 226: 1. If, during the transitional period, difficulties arise which are serious and liable to persist in any sector of the economy or which could bring about serious deterioration in the economic situation of a given area, a Member State may apply for authorisation to take protective measures in order to rectify the situation and adjust the sector concerned to the economy of the common market. 2. On application by the State concerned, the Commission shall, by emergency procedure, determine without delay the protective measures which it considers necessary, specifying the circumstances and the manner in which they are to be put into effect. 3. The measures authorised under paragraph 2 may involve derogations from the rules of this Treaty, to such an extent and for such periods as are strictly necessary in order to attain the objectives referred to in paragraph 1. Priority shall be given to such measures as will least disturb the functioning of the common market (THE TREATY OF ROME, 1957, p. 75-76).*

Atualmente, é impossível apresentar um programa de ação crível se for considerado absolutamente necessário que, em todos os casos, todas as etapas sejam alcançadas por todos os Estados ao mesmo tempo. A divergência de suas situações econômicas e financeiras é tanta que, se insistirmos nisso, o progresso seria impossível e a Europa continuaria desmoronando. [...] Isso não significa uma Europa *à la carte*: cada país ficará vinculado pelo acordo de todos quanto ao objetivo final a ser alcançado em comum; são apenas os prazos de realização que variam.⁴³⁵ (TINDEMANS, 1975, p. 20-21, tradução nossa)

Nesse sentido, para Leo Tindemans, primeiro-ministro belga à época, apesar da flexibilidade na implementação das políticas comunitárias, o compromisso jurídico com o objetivo de uma integração uniforme a longo prazo seria mantido. A proposta de uma Europa *à la carte* foi retomada no final da década de 1970 por Lord Ralf Dahrendorf, ex-comissário europeu e então diretor da *London School of Economics*. Naquele momento, o bloco comunitário preparava-se para os alargamentos ao Sul (Grécia, Portugal e Espanha) que aportariam novos desafios ao ritmo do projeto integracionista europeu (CIANCIARA, 2015; LERUTH; LORD, 2015).

(...) Europa *à la carte*, que é uma política comum em que existem interesses comuns sem qualquer restrição sobre aqueles que não podem, em um determinado momento, juntar-se a eles, deve tornar-se a regra e não a exceção, para que a União Europeia não fique presa a uma mistura de tecnicismos incompreensíveis, de trapaça sistemática por parte de alguns, de demanda por exceções que destroem sistemas excessivamente complexos e de uma sensação de frustração e de miséria por toda parte.⁴³⁶ (DAHRENDORF, 1979, p. 20-21- tradução nossa)

Apesar de a proposta de Dahrendorf não ter prosperado, o tema da diferenciação emergiu, em meados dos anos 1980, como um debate incontornável para que o bloco pudesse progredir em seu programa de integração, como a efetivação do mercado comum, por exemplo. Sendo assim, a primeira vez que o conceito de diferenciação apareceu nos tratados da Europa comunitária foi com o artigo 8c do Ato Único Europeu (LERUTH; LORD, 2015; LERUTH; GÄNZLE; TRONDAL, 2019a)

(...) a Comissão deve ter em conta a extensão do esforço que certas economias que apresentam diferenças de desenvolvimento terão de sustentar para o estabelecimento do mercado interno e pode propor disposições adequadas. Se estas disposições assumirem a forma de derrogações, devem ser de natureza temporária e causar o

⁴³⁵ *It is impossible at the present time to submit a credible programme of action if it is deemed absolutely necessary that in every case all stages should be reached by all the States at the same time. The divergence of their economic and financial situations is such that, were we to insist on this progress would be impossible and Europe would continue to crumble away. [...] This does not mean Europe à la carte: each country will be bound by the agreement of all as to the final objective to be achieved in common; it is only the timescales for achievement which vary.*

⁴³⁶ *(...) Europe à la carte, that is common policies where there are common interests without any constraint on those who cannot, at a given point of time, join them, must become the rule rather than the exception, if European Union is not to get stuck in a mixture of incomprehensible technicalities, systematic cheating on the part of some, demands for exceptions which destroy overly complex systems, and a sense of frustration and misery all around.*

mínimo possível de perturbações no funcionamento do mercado interno.⁴³⁷
(EUROPEAN COMMUNITIES, 1986, p. 7, tradução nossa)

Conforme enunciado, a flexibilidade para a diferenciação, naquele momento, era compreendida como uma medida transitória para implementação de um objetivo comum, dada a heterogeneidade das capacidades dos Estados-Membros, semelhante à interpretação apresentada por Tindemans. Apenas com o Tratado de Maastricht, a diferenciação adquiriu também o caráter de mecanismo legal de *opt-out* que isenta o Estado-Membro da política comunitária em uma área específica, eximindo-o da obrigação de incorporá-la futuramente.

Não obstante, a integração uniforme é considerada a estratégia primordial do bloco europeu, que definiu a aceitação do acervo comunitário como um dos critérios de Copenhague⁴³⁸ para acesso de novos membros. Segundo Winzen e Schimmelfennig (2016, p. 1, tradução nossa), “(...) um nível uniforme de integração entre todos os Estados-Membros ainda pode ser considerado o objetivo comum e proclamado das [instituições europeias durante as negociações, tanto para revisões de seus tratados quanto para a acesso de novos membros]”⁴³⁹.

Em relação à temática da desintegração, embora conceitos como *spill-back* (SCHMITTER, 1970) tenham sido elaborados para explicar momentos de retração no processo integrativo, até o referendo britânico poucos pesquisadores engajaram-se efetivamente nos estudos destas dinâmicas. Segundo os neofuncionalistas, “(...) *spill-back* é quando os Estados-Membros não desejam mais lidar com uma política no nível supranacional”⁴⁴⁰ (SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2016, p.3, tradução nossa), ou, ainda, quando “(...) os Estados-Membros se retiram de compromissos anteriores”⁴⁴¹ (WIENER; BÖRZEL; RISSE, 2019, p.52, tradução nossa). Em outras palavras, *spill-back* significa a renúncia ao cumprimento de determinadas obrigações comunitárias e a ideia de que estas competências retornariam à autoridade dos Estados nacionais (VOLLAARD, 2014).

⁴³⁷ (...) the Commission shall take into account the extent of the effort that certain economies showing differences in development will have to sustain for the establishment of the internal market and it may propose appropriate provisions. If these provisions take the form of derogations, they must be of a temporary nature and must cause the least possible disturbance to the functioning of the internal market.

⁴³⁸ Os critérios de Copenhague são: 1. estabilidade das instituições garantindo a democracia, o Estado de direito, o respeito aos direitos humanos e a proteção das minorias; 2. existência de uma economia de mercado; 3. capacidade de adesão e de implementação do acervo comunitário. Para mais informações, ver: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=en

⁴³⁹ “(...) a uniform level of integration across all member states can still be considered the standard and proclaimed goal of [the European institutions during negotiations both for revisions on its treaties and accession of candidates to membership]”

⁴⁴⁰ “(...) *spill-back* is when member states no longer wish to deal with a policy at the supranational level”

⁴⁴¹ “(...) member states withdraw from previous commitments”

A carência de abordagens sobre a desintegração deriva do predomínio da interpretação de que os movimentos desintegrativos tenderiam a tornar-se menos prováveis com o aumento dos custos de saída, por conta das escolhas de integração já realizadas (SCHMITTER, 1970). Essa mesma lógica do *path dependence* é utilizada pelos institucionalistas históricos. De acordo com James Mahoney (2001, p. 111, tradução nossa), o “(...) *path dependence* ocorre quando as escolhas dos principais atores nos pontos de conjuntura crítica levam à formação de instituições que possuem propriedades de auto-reprodução”⁴⁴², isto é, uma vez que escolhido um caminho, é muito difícil alterá-lo.

Ben Rosamond (2016) explica que, em geral, as teorias tradicionais sobre a integração europeia possuem esse viés institucional que compreende as instituições como processos adaptativos incrementais, menosprezando os efeitos de possíveis crises como elementos de desintegração. Dessa forma, essas abordagens teriam dificuldades de identificar tendências desintegrativas, classificando-as, normalmente, como momentos de menor integração ou de inação. Segundo o autor, em geral, tanto o neofuncionalismo quanto o intergovernamentalismo afirmam que as instituições são bastante resistentes e podem enfrentar momentos de estagnação, mas não de desintegração, ou seja, a integração poderia ter limites, mas não necessariamente se desfaria (ROSAMOND, 2016). Ademais, essas interpretações também tendem a subestimar as influências do contexto internacional e as pressões que atores externos, como os Estados Unidos e, mais recentemente, a China, exercem na configuração desses processos integrativos.

Apesar de os neofuncionalistas terem apontado um possível caminho para a investigação de movimentos desintegrativos com base no conceito de *spill-back*, as teorias tradicionais de integração não desenvolveram proposições robustas sobre a desintegração e nem sobre a integração diferenciada (LERUTH; GÄNZLE; TRONDAL, 2017). Todavia, nos últimos anos, essa área de estudos vem ganhando projeção com perspectivas intergovernamentalistas (SCHIMMELFENNIG, 2019), neofuncionalistas (SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2016) e pós-funcionalistas (WEBBER, 2019). Ademais, observou-se também a ampliação de abordagens comparativas entre essas três correntes teóricas, de modo a explicar tanto a integração quanto a desintegração diferenciada (HOOGHE; MARKS, 2019; SCHIMMELFENNIG; WINZEN, 2019).

⁴⁴² “(...) *path dependence* occurs when the choices of key actors at critical juncture points lead to the formation of institutions that have self-reproducing properties”

Há um relativo consenso entre essas abordagens de que a heterogeneidade entre os Estados leva à diferenciação, mas reconhecê-la e reagir a ela é uma escolha política. Enquanto para o intergovernamentalismo e para o neofuncionalismo, a heterogeneidade advém das diferentes preferências e capacidades, essencialmente, econômicas dos atores, para os pós-funcionalistas, as identidades nacionais também exercem uma influência significativa na expressão das divergências (SCHIMMELFENNIG; WINZEN, 2019). Ademais, como forma de explicar a emergência da integração diferenciada, os intergovernamentalistas enfatizam o poder de barganha dos Estados dadas as suas capacidades político-econômicas. Os neofuncionalistas, para além de compartilharem essa interpretação, ressaltam os processos endógenos da integração, de modo que a probabilidade de políticas já diferenciadas gerarem diferenciações adicionais, como em um efeito de cascata, é maior do que no caso de políticas tradicionalmente uniformes. Finalmente, os pós-funcionalistas demonstram como a relevância dos constrangimentos domésticos, na forma seja de referendos seja de partidos eurocéticos, interfere na demanda por integração diferenciada. Ou seja, a existência de uma pressão interna não favorável à integração regional (dissenso restritivo) influencia as escolhas dos atores políticos na busca por diferenciação dentro do processo integrativo.

A proliferação de explicações teóricas distintas comprova a necessidade do pluralismo integrativo para melhor compreensão de fenômenos complexos como a “(des)integração diferenciada” na União Europeia. De acordo com a análise realizada por Schimmelfennig e Winzen (2019), com base em modelos estatísticos para investigar as hipóteses derivadas dessas abordagens, as três teorias possuem pontos fortes e fracos que são complementares. O modelo sintético composto pela sobreposição das hipóteses das diferentes teorias obteve melhores resultados para identificar os casos de diferenciação na integração europeia do que cada um dos modelos separadamente.

À luz dessa conclusão, o caso do Reino Unido merece um destaque especial, uma vez que o país conjuga elementos das diferentes explicações teóricas que auxiliam no entendimento do padrão de integração diferenciada, evidenciado no quarto capítulo, em seu relacionamento com a Europa comunitária. Os britânicos reuniam tanto condições materiais e políticas que lhes concediam um alto poder de barganha dentro do bloco regional, quanto uma forte identidade nacional enraizada em um euroceticismo embutido, conforme demonstrado ao longo da tese, que atuava como constrangimento doméstico. Todos esses fatores contribuíram para a consolidação de um perfil peculiar do Reino Unido, vinculado à ideia do excepcionalismo britânico, na integração europeia e para a manutenção de uma estratégia de

“distância profilática” no contexto de crises pós-2008, notadamente econômica, de migrantes e, num segundo momento, da pandemia de COVID-19.

Retomando a discussão sobre a desintegração, a deficiência de abordagens teóricas deve-se ainda à escassez de exemplos empíricos mais concretos que estimulassem essa investigação. Contudo, como resultado das crises enfrentadas pela União Europeia no século XXI e da aparente proeminência do euroceticismo, o espectro da desintegração tem assombrado o bloco regional (VOLLAARD, 2014). Nesse sentido, uma extensa literatura sobre o tema vem ganhando espaço nos estudos europeus nos últimos anos (WEBBER, 2013, 2019; VOLLAARD, 2014; CIANCIARA, 2015; ROSAMOND, 2016, 2019; SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2016; SCHNAPPER, 2017a; JONES, 2018; SCHIMMELFENNIG, 2018a; LERUTH; GÄNZLE; TRONDAL, 2019a).

Além disso, como apontado por Rosamond (2016), a análise da desintegração sofre com o “problema da variável dependente”. Em outras palavras, isso significa compreender se a integração é um processo ou um resultado específico. Considerando o mundo globalizado e interdependente no qual os Estados estão imersos atualmente, bem como a participação destes em diferentes instituições internacionais que os vinculam a regras e comportamentos esperados, não é possível entender a desintegração como um retorno ao *status* de Estados soberanos de acordo com o clássico conceito westphaliano (SZUCKO, 2020). Na prática, os países estão cada vez mais interconectados, nas esferas comercial, virtual ou humana, entre outras, e a pandemia de COVID-19 evidenciou ainda mais essas conexões. Por este motivo, o presente trabalho considera a desintegração como um processo de retrocesso em relação a um nível de integração institucional já alcançado entre um determinado grupo de países, e não como um fim específico.

É importante ainda diferenciar a desintegração das derrogações (integração diferenciada)⁴⁴³. Por um lado, a desintegração significa um recuo em relação ao estágio atual da integração; por outro, as derrogações referem-se a um mecanismo formal de diferenciação por meio do qual alguns Estados-Membros decidem não aprofundar ou expandir a integração, sem, contudo, retornarem a um nível de integração anterior (SZUCKO, 2020). Outra distinção relevante é entre a desintegração do bloco como um todo e a desintegração de um Estado-Membro da União Europeia. Enquanto a primeira significa um revés geral em todo o processo

⁴⁴³ Vale ressaltar que, este trabalho foca-se na integração e na desintegração diferenciada *de jure*, conforme mencionado anteriormente, e não na diferenciação *de facto* que pode ocorrer alheia às normas previstas na legislação comunitária.

de integração; a segunda corresponde ao retorno de determinados poderes e competências comunitários para um Estado nacional específico, o que, por sua vez, pode desencadear dinâmicas de integração e/ou de desintegração no projeto regional⁴⁴⁴ (SZUCKO, 2020).

Em outras palavras, o retorno dos poderes e das competências do nível supranacional para o nacional é considerado um processo de desintegração. Essa desintegração pode ser uniforme, quando aplicada a todos os Estados-Membros, ou diferenciada, quando se restringe a situações particulares. Assim como a integração, a desintegração não é um desfecho específico, mas uma posição relativa e deve ser estudada como um processo aberto e não como um resultado predefinido.

(...) É mais politicamente urgente e analiticamente plausível pensar na desintegração como um processo indeterminado e, desta forma, como as forças e as dinâmicas desintegrativas podem transformar significativamente o equilíbrio institucional da UE, ao mesmo tempo em que são constrangidas e moldadas por ele.⁴⁴⁵ (ROSAMOND, 2016, p. 868, tradução nossa)

De fato, as forças centrípetas e centrífugas estão sempre interagindo para moldar a construção da Europa comunitária. A integração emerge quando as forças centrípetas superam as centrífugas; todavia, quando estas últimas excedem as primeiras, observa-se o surgimento de movimentos desintegrativos. Nesse sentido, os processos de integração e desintegração devem ser vistos como um modelo causal cumulativo de forças centrípetas e centrífugas que estruturam os desenvolvimentos institucionais da União Europeia (SZUCKO, 2020). Em alguns momentos, essa dinâmica interativa tende a reforçar a integração; em outros, pode favorecer a desintegração. Em geral, a interdependência interestatal atua como uma força centrípeta que promove a integração; no entanto, o nível de politização, a depender também do contexto da interdependência, pode funcionar como uma força centrífuga e/ou um obstáculo para o aprofundamento da integração.

Se a interdependência é baixa, a politização não importa muito, porque não haverá grande demanda por integração substancial em primeiro lugar. Se uma forte interdependência é combinada com uma politização inexistente ou fraca, é provável que a demanda por integração seja atendida. Se uma forte interdependência é confrontada com uma forte politização, no entanto, a integração fracassa, permanece

⁴⁴⁴ Para análises sobre os impactos do Brexit no processo de integração regional, ver: LEHMANN, Kai E. Brexit as the Salvation of the European Union? Views from a Complexity Perspective. In: AGUILAR, Sergio L. C.; ALONSO, Isabela Z. (Eds.). **Os Desafios da Política Externa e Segurança no Século XXI**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018, p. 295–314 e SZUCKO, Angélica S. Brexit and the Differentiated European (Dis)Integration. **Contexto Internacional**, 2020 (em edição).

⁴⁴⁵ (...) *it is more politically urgent and analytically plausible to think about disintegration as an indeterminate process and thus how disintegrative forces and dynamics might transform significantly the EU institutional equilibrium, whilst simultaneously being constrained and shaped by it.*

em um nível baixo ou se diferencia.⁴⁴⁶ (SCHIMMELFENNIG; LEUFFEN; RITTBERGER, 2015, p.9, tradução nossa)

Segundo os três autores acima, a combinação dessas duas variáveis - interdependência e politização - contribui para a integração diferenciada tanto vertical quanto horizontal⁴⁴⁷ dentro do sistema da União Europeia e pode levar também à desintegração. Peter de Wilde (2011, p. 560, tradução nossa) define a politização da integração europeia “(...) como um aumento na polarização de opiniões, interesses ou valores e a medida em que são utilizados publicamente no processo de formulação de políticas na UE”⁴⁴⁸; no entanto, esta é uma definição limitada. A “politização, em termos gerais, significa a demanda ou o ato de levar uma questão para o campo da política”⁴⁴⁹ (ZÜRN, 2014, p. 50, tradução nossa) e é observada quando uma decisão sobre um assunto parece estar aberta à discussão pública.

Em uma abordagem mais detalhada, Zürn (2014) afirma que a politização pode ser operacionalizada por meio de três indicadores: 1. a conscientização; 2. a mobilização; e 3. a contestação. Os dois primeiros indicam o nível de interesse (conscientização) e de envolvimento (mobilização) com um problema e, por si só, não atuam necessariamente como forças centrífugas. Todavia, o grau de contestação - definido como práticas sociais de objeção a questões específicas⁴⁵⁰ (WIENER, 2017, p.112) - pode dificultar a integração ou levá-la para outro rumo não planejado inicialmente.

Nesse sentido, quanto maior o grau de contestação política, maior a probabilidade de a integração não ocorrer ou de se tornar diferenciada. A partir da década de 1990 principalmente, os referendos têm ganhando destaque como mecanismos democráticos

⁴⁴⁶ *If interdependence is low, politicization does not matter much because there will not be major demand for substantial integration in the first place. If strong interdependence is combined with no or weak politicization, demand for integration is likely to be met. If strong interdependence is confronted with strong politicization, however, integration will fail, remain at a low level, or become differentiated.*

⁴⁴⁷ Enquanto a integração diferenciada vertical remete ao nível de centralização da autoridade para uma determinada política; a horizontal refere-se à abrangência dessa política, isto é, a extensão da participação dos Estados. Há a possibilidade também de conjugar essa diferenciação vertical e horizontal. Para maiores informações sobre a União Europeia como um sistema de integração diferenciada, ver: LEUFFEN, Dirk; RITTBERGER, Berthold; SCHIMMELFENNIG, Frank. **Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union.** Palgrave Macmillan, 2013.

⁴⁴⁸ “(...) as an increase in polarization of opinions, interests or values and the extent to which they are publicly advanced towards the process of policy formulation within the EU”

⁴⁴⁹ “Politicization in general terms means the demand for or the act of transporting an issue into the field of politics”

⁴⁵⁰ Para um estudo sobre contestação, ver: WIENER, Antje. A theory of contestation - A concise summary of its argument and concepts. **Polity**, v. 49, n. 1, 2017, p. 109–125.

legítimos que permitem às populações expressarem sua opinião em relação à política integracionista europeia⁴⁵¹.

A Noruega, por exemplo, suspendeu seu processo de candidatura às comunidades europeias após a objeção popular em consultas realizadas em 1972 e 1994 (HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2016; LERUTH; GÄNZLE; TRONDAL, 2019b) e, atualmente, integra o Espaço Econômico Europeu⁴⁵² (EEE). A Suíça, além de se recusar a participar do EEE por meio do referendo em 1992, também rechaçou as iniciativas populares sobre a abertura de negociações para acesso à União Europeia em 1997 e 2001 (HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2016). Em 1972, juntamente com os demais países da EFTA, a Suíça firmou um acordo de livre-comércio com a CEE e, a partir de 1999, estabeleceu uma série de acordos bilaterais que regulamentam o relacionamento entre o país e a União Europeia.

A Dinamarca, por sua vez, obteve derrogações à integração regional em um processo de diferenciação após o Tratado de Maastricht ter sido rejeitado por um referendo nacional em 1992 (HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2016; LERUTH; GÄNZLE; TRONDAL, 2019b). Já a proposta de um Tratado Constitucional foi abandonada pela União Europeia mediante os resultados negativos dos referendos na França e nos Países Baixos em meados de 2005⁴⁵³ (HOBOLT; BROUARD, 2011; HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2016). Mais recentemente, a população britânica votou pela saída do bloco europeu na consulta popular realizada em 23 de junho de 2016 (THE ELECTORAL COMMISSION, 2016).

Considerando esses casos, evidencia-se, de acordo com a abordagem pós-funcionalista (WEBBER, 2019), que a politização e os constrangimentos domésticos são uma condição necessária, mas talvez não suficiente para a emergência tanto da integração diferenciada como da desintegração. Nesse sentido, este trabalho buscar complementar o argumento de Leuffen, Rittberger e Schimmelfennig (2013) apresentado anteriormente, ao defender que, em casos de alta interdependência, mais do que a politização, é o grau de contestação que influencia os rumos da integração/desintegração. Com base na lógica pós-funcionalista, a baixa

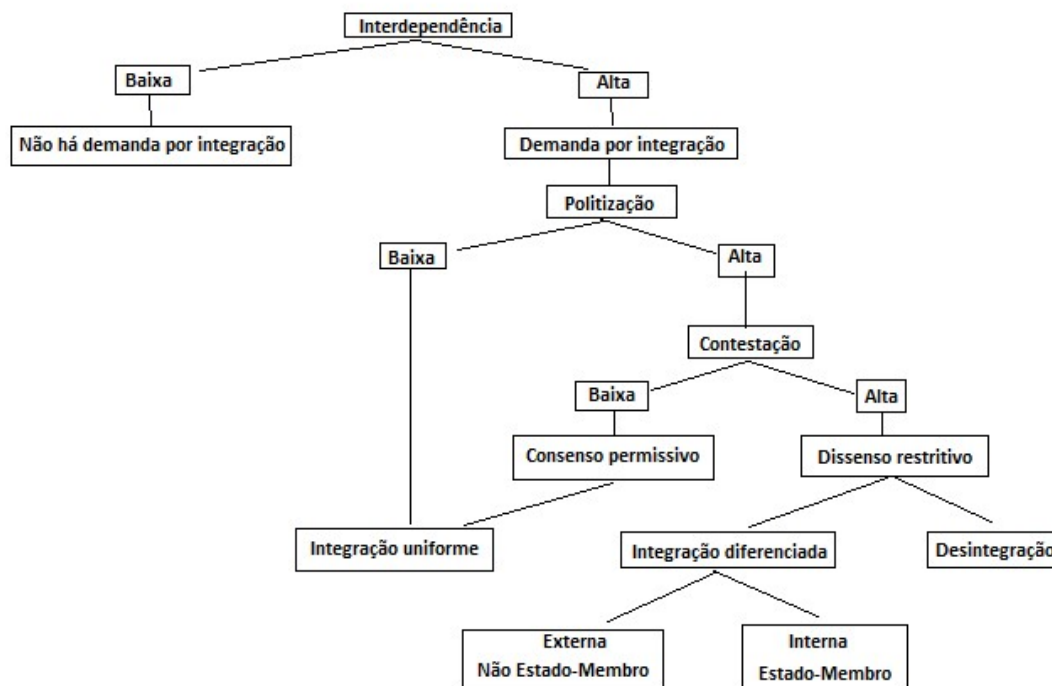
⁴⁵¹ Para mais informações sobre os referendos relacionados à integração europeia, ver: HOUSE OF COMMONS LIBRARY. **Referendums on the European Union**. Briefing Paper, Number 7570, 22 April 2016 e HOBOLT, Sara. **Europe in Question: Referendums on European Integration**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

⁴⁵² O Espaço Econômico Europeu, criado em 1994, corresponde ao alargamento do mercado único europeu aos países do EFTA. Atualmente, para além dos países da UE, fazem parte do EEE: a Noruega, a Islândia e Liechtenstein. Para mais detalhes, ver: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/169/the-european-economic-area-eea-switzerland-and-the-north>

⁴⁵³ Para uma análise sobre o tema, ver: HOBOLT, Sara; BROUARD, Sylvain. Contesting the European Union? Why the Dutch and the French Rejected the European Constitution. **Political Research Quarterly**, vol. 64, (2), 2011, p. 309–322.

contestação corresponderia ao “consenso permissivo”, enquanto a alta contestação refere-se ao “dissenso restritivo”, que pode levar à integração diferenciada, tanto externa (Noruega e Suíça), quanto interna (Dinamarca e Reino Unido pré-Brexit), ou, em casos em que não seja mais possível acomodar as heterogeneidades, à desintegração (Reino Unido pós-Brexit). A figura a seguir ilustra o argumento apresentado:

Figura 3: Condicionantes para integração uniforme, diferenciada e desintegração



Fonte: elaboração da autora

Como discutido na seção anterior, as teorias de integração europeia avançaram em paralelo à própria construção do bloco europeu; e, após o Tratado de Maastricht, quando as práticas de diferenciação aumentaram na União Europeia, houve uma clara proliferação de estudos sobre a integração diferenciada. A forma como essa temática foi abordada por diferentes autores varia desde análises que compreendem a integração diferenciada como um subproduto da integração europeia e buscam conceituá-la e categorizá-la (STUBB, 1996; HOLZINGER; SCHIMMELFENNIG, 2012; LERUTH; LORD, 2015; SCHIMMELFENNIG; LEUFFEN; RITTBERGER, 2015; HOLZINGER; TOSUN, 2019) às que buscam explicar a diferenciação existente nas políticas comunitárias (LEUFFEN; RITTBERGER; SCHIMMELFENNIG, 2013), nos tratados (*primary law*) (WINZEN; SCHIMMELFENNIG, 2016), ou, ainda, nos atos legais derivados destes (*secondary law*) (DUTTLE et al., 2017).

Outros estudos focaram-se na aplicação de abordagens derivadas das teorias de integração europeia para compreender a diferenciação (LORD, 2015; SCHIMMELFENNIG; WINZEN, 2019). Há ainda aqueles que optaram por avaliar os impactos e as consequências da diferenciação tanto para integração quanto para desintegração europeia (CIANCIARA, 2015; CHOPIN; LEQUESNE, 2016; LERUTH; GÄNZLE; TRONDAL, 2019b; SCHMIDT, 2019) ou, ainda, para questões mais pontuais, como as relações entre a União Europeia e a Turquia (CIANCIARA; SZYMAŃSKI, 2019) e o atual debate na Polônia (CIANCIARA, 2014).

De fato, à medida que as competências da Europa comunitária foram ampliadas, o processo de diferenciação tornou-se mais comum e o bloco menos uniforme. O aprofundamento e o alargamento das funções da União Europeia, como resultado do aumento de seus poderes supranacionais e da ampliação do escopo das suas áreas de atuação e alcance territorial, foi acompanhado por um processo de integração diferenciada (LEUFFEN; RITTBERGER, 2015; WINZEN; SCHIMMELFENNIG, 2016). Stubb (1996) e Schimmelfennig (2016) apontam uma série de taxonomias usadas para descrever as configurações variáveis de participação na União Europeia e o nível de centralização de suas políticas comunitárias. Dentre elas, destacam-se: “Europa a várias velocidades” (“*multi-speed Europe*”), “geometria variável”, “Europa *à la carte*” e, finalmente, “sistema de integração diferenciada”, como mencionado anteriormente no segundo capítulo, na subseção sobre o Tratado de Maastricht. Segundo Frank Schimmelfennig (2016, p. 6, tradução nossa), “(...) o grau variado de associação é um resultado - frequentemente não intencional⁴⁵⁴ - do desacordo internacional sobre propostas para aprofundar ou ampliar a integração europeia”⁴⁵⁵, tanto entre os Estados-Membros do bloco quanto com países parceiros.

Em síntese, a integração diferenciada oferece caminhos alternativos para acomodar as preferências incompatíveis ou heterogêneas dos Estados em relação ao processo de integração. A partir dessa mesma lógica, esta tese entende que o processo de desintegração, assim como o de integração, pode ser classificado em diferentes níveis de agregação, e propõe uma categorização de integração/desintegração diferenciada interna/externa, conforme ilustra o quadro a seguir:

⁴⁵⁴ O que se alinha com as abordagens dos sistemas adaptativos complexos de que os processos não são lineares e nem totalmente previsíveis.

⁴⁵⁵ “(...) *graded membership is an – often unintended – outcome of international disagreement about proposals to deepen or widen European integration*”

Quadro 8: Tipos de (des)integração diferenciada

	Tipos de (des)integração diferenciada	Relação com a UE	Contexto da (des)integração
Integração diferenciada	Externa	Estado não Membro ou potencial candidato	Governança externa
	de Externa para Interna	Futuro Estado-Membro (país candidato)	Alargamento
	Interna	Estado-Membro	Aprofundamento
Desintegração diferenciada	Interna	Estado-Membro	Retraimento
	de Interna para Externa	Futuro ex-Estado-Membro	Encolhimento
	Externa	Estado não Membro ou ex-Estado-Membro	Governança externa

Fonte: elaboração da autora

Enquanto a integração significa um processo de cooperação mais profunda por meio de regras e instituições comuns, a desintegração refere-se ao retrocesso em relação a um grau de integração anteriormente alcançado. Em outras palavras, “(...) integração refere-se a um aumento - e desintegração a uma redução - no nível de centralização, no escopo da política e na participação na UE”⁴⁵⁶ (LEUFFEN; RITTBERGER; SCHIMMELFENNIG, 2013, p.8, tradução nossa).

Nesse sentido, por um lado, a integração diferenciada externa abrange tanto os Estados não-Membros que compartilham de determinadas disposições da integração comunitária, a exemplo da Noruega e da Suíça, quanto os potenciais candidatos ao bloco com os quais a União Europeia possui acordos de associação, como a Bósnia-Hezergovina⁴⁵⁷. Por outro lado, a desintegração diferenciada externa pode incluir ex-Estados-Membros (Reino Unido), bem como Estados não Membros que reduzam o nível de integração que possuíam anteriormente com o bloco comunitário⁴⁵⁸. Em ambas as categorias, o contexto da (des)integração é marcado pela governança externa, isto é, os países relacionam-se de modo mais autônomo, mas ainda com o intuito de construir mecanismos de cooperação e de coordenação regional coesos. O

⁴⁵⁶ “(...) integration refers to an increase – and disintegration to a reduction – in the centralization level, policy scope, and membership of the EU”

⁴⁵⁷ Para mais informações sobre o *status* da relação dos países europeus com a União Europeia, ver: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt

⁴⁵⁸ Em 27 de setembro de 2020, por exemplo, a Suíça votou em um referendo sobre a possibilidade de redução da livre circulação com a União Europeia. O resultado foi pela manutenção do *status* atual da política.

contexto da (des)integração remete às circunstâncias nas quais o relacionamento entre o país e o bloco é moldado.

Com base nessa mesma lógica, a integração diferenciada de externa para interna corresponde ao contexto dos alargamentos, nos quais os países candidatos negociam as condições de acesso ao bloco⁴⁵⁹. Em contrapartida, a desintegração diferenciada de interna para externa refere-se ao contexto de encolhimento do bloco regional, uma vez que um determinado país-membro negocia os termos para sua secessão da União Europeia. Por fim, a integração diferenciada interna (*de jure*) ocorre nos casos em que um Estado-Membro obtém derrogações à legislação comunitária em um cenário de aprofundamento da integração do qual decide não participar. A desintegração diferenciada interna (*de jure*), por sua vez, desenvolve-se em um contexto de retraimento, dado que o país retrocede a um nível anterior em relação à integração já alcançada. De modo a exemplificar, enquanto o *opt-out* do Reino Unido à União Econômica Monetária representa uma integração diferenciada interna, caso a Grécia tivesse saído da zona euro após a crise financeira de 2008, seria um exemplo de desintegração diferenciada interna, uma vez que o país já faz parte dessa política comunitária (SZUCKO, 2020).

Vale ressaltar que, para elaboração dessas categorias, foi considerada apenas a relação entre cada Estado-Membro e a União Europeia, excluindo possíveis generalizações sobre o processo de integração ou de desintegração do projeto europeu como um todo. Conforme afirma Ben Rosamond (2019, p.37, tradução nossa) “mesmo que se possa especificar fenômenos particulares como desintegrativos, ao fazê-lo, não se especifica necessariamente uma consequência geral no nível do sistema”⁴⁶⁰. Além disso, a categorização proposta neste trabalho tem por objetivo explicar a (des)integração diferenciada, preferencialmente, no direito primário da União Europeia, ou seja, dentro do quadro jurídico dos tratados do bloco e seus protocolos, não incluindo especificações sobre o direito secundário, isto é, os instrumentos jurídicos derivados desses tratados, a exemplo do procedimento de Cooperação Reforçada⁴⁶¹ (*Enhanced Cooperation*) (SZUCKO, 2020).

⁴⁵⁹ As negociações são divididas em etapas e adaptadas a cada país. Para mais detalhes, ver: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en

⁴⁶⁰ “(...) even if we can specify particular phenomena as disintegrative, in so doing we do not necessarily specify an overall system-level consequence”

⁴⁶¹ A cooperação reforçada é um procedimento que permite, com um mínimo de nove países-membros, instituir uma integração mais avançada em uma determinada área comunitária sem a participação dos demais Estados-Membros da UE; todavia, não é possível alargar as competências previstas nos tratados. Para mais informações, ver: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html?locale=pt

Essas categorias refletem, ainda, arranjos formais previstos legalmente no quadro institucional da União Europeia (diferenciação *de jure*) e não processos de (des) europeização (diferenciação *de facto*). Segundo Chopin e Lequesne (2016, p. 536, tradução nossa), “(...) as várias formas de diferenciação não devem, no entanto, ser confundidas com a retórica usada nos discursos políticos nacionais para descrever a política de diferenciação”⁴⁶². Nesse caso, embora essas “políticas de diferenciação” (*de facto*), entendidas aqui como (des) europeização, estejam relacionadas à aplicação, à adaptação e à incorporação das políticas europeias em cada contexto nacional específico, os tipos (formas) de diferenciação (*de jure*) propostos na categorização sobremencionada correspondem a arranjos institucionais oficiais acordados a partir de negociações entre os Estados e as instituições da União Europeia (SZUCKO, 2020).

Com base nessa categorização, é possível distinguir melhor as diferentes fases, quase sequenciais, do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária, conforme resumido no quadro 9. As subseções que se apresentam na sequência discutem cada uma das categorias aplicadas ao caso do Reino Unido e as particularidades de sua interação com o processo de integração europeu.

Quadro 9: Tipos de (des)integração diferenciada do Reino Unido

Tipo de (des)integração diferenciada	Relação Reino Unido - Europa comunitária
Integração diferenciada externa	Tentativa de acordo de livre-comércio com a CEE
Integração diferenciada de externa para interna	Processo de acesso às comunidades europeias
Integração diferenciada interna	Derrogações
Desintegração diferenciada interna	As negociações de fevereiro de 2016
Desintegração diferenciada de interna para externa	Acordo de saída da União Europeia
Desintegração diferenciada externa	Acordo sobre o futuro do relacionamento

Fonte: elaboração da autora

5.2.1 Integração diferenciada externa

O primeiro capítulo desta tese trata do período do pós-Segunda Guerra Mundial até o referendo de 1975 no Reino Unido e compreende o processo de acesso do país às comunidades europeias. Vale lembrar que os britânicos foram convidados, mas recusaram-se a participar da formação da CECA. Ademais, o governo do Reino Unido enviou um

⁴⁶² “(...) *the various forms of differentiation should not, though, be confused with the rhetoric used in national political discourses to describe the politics of differentiation*”

representante para as negociações de Messina em 1955; no entanto, decidiu não integrar a iniciativa que resultou nos Tratados de Roma, criando a CEE e a Euratom em 1957. À época, alternativamente, os britânicos propunham a criação de uma área de livre-comércio em torno da união político-econômica que se estruturava entre o bloco dos Seis.

(...) O governo de Sua Majestade está contente que as negociações iniciadas em junho de 1955 para o estabelecimento de uma união econômica e aduaneira, composta por França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda⁴⁶³ e Luxemburgo, estão agora chegando a uma conclusão bem-sucedida. No entanto, existem razões substanciais pelas quais o Reino Unido não pode se tornar membro dessa união. Estas surgem, em particular, dos interesses e das responsabilidades do Reino Unido na Comunidade de Nações. (...) Ao mesmo tempo, é de grande importância, na visão do governo de Sua Majestade, estabelecer o livre-comércio em uma área tão ampla quanto possível na Europa Ocidental. (...) O governo de Sua Majestade acredita, com os membros desse grupo de trabalho⁴⁶⁴, que é totalmente praticável para o Reino Unido e muitos outros países da OCEE, incluindo os países que propõem a criação de uma união aduaneira e econômica, entrarem em uma área de livre-comércio.⁴⁶⁵ (UK GOVERNMENT, 1957, p.1 tradução nossa)

Todavia, apesar dos esforços britânicos, a formação de uma área de livre-comércio incluindo a recém-criada CEE não se concretizou. O Reino Unido estabeleceu, paralelamente, a Associação Europeia de Livre-Comércio (EFTA) com os demais países da OCEE. A resolução adotada pela EFTA em 20 de novembro de 1959 juntamente com a Convenção de Estocolmo, que criou a associação, evidenciava os anseios em busca de uma conciliação com o projeto da CEE.

A existência de dois grupos, a Associação Europeia de Livre-Comércio e a Comunidade Econômica Europeia, inspirados em princípios diferentes, mas não incompatíveis, implica o risco de que maiores progressos nessas iniciativas sejam dificultados, se tal perigo não puder ser evitado por um acordo que todos os países interessados na cooperação econômica europeia poderiam assinar. (...) Por esses motivos, os sete governos que assinarão a Convenção que cria a Associação Europeia de Livre-Comércio declaram estar determinados a fazer tudo o que estiver ao seu alcance para evitar uma nova divisão na Europa. Consideram sua Associação um passo em direção a um acordo entre todos os países-membros da OCEE. Para esse fim, os sete governos estão prontos para iniciar negociações com os membros da CEE assim que estes estiverem preparados para fazê-lo.⁴⁶⁶ (EUROPEAN FREE TRADE ASSOCIATION, 1959, p. 1, tradução nossa)

⁴⁶³ Referência aos Países Baixos.

⁴⁶⁴ Grupo de Trabalho n.17 criado no âmbito da OCEE para analisar se os seus países-membros poderiam associar-se à união aduaneira e econômica proposta nas negociações de Messina.

⁴⁶⁵ (...) *Her Majesty's Government are glad that the negotiations which were set in train in June 1955 for the establishment of a Customs and Economic Union consisting of France, Germany, Italy, Belgium, Holland and Luxembourg are now approaching a successful conclusion. There are, however, substantial reasons why the United Kingdom could not become a member of such a Union. These arise in particular from the United Kingdom's interests and responsibilities in the Commonwealth. (...) At the same time it is of great importance in the view of Her Majesty's Government to establish free trade over as wide an area as possible within Western Europe. (...) Her Majesty's Government believe, with the members of that Working Party, that it is fully practicable for the United Kingdom and many other O.E.E.C. countries, including the countries which are proposing to create a Customs and Economic Union, to enter a Free Trade Area.*

⁴⁶⁶ *The existence of two groups, the European Free Trade Association and the European Economic Community, inspired by different but not incompatible principles, implies the risk that further progress along these lines be*

Em alguma medida, essa proposta representa um movimento no sentido de uma integração diferenciada externa entre os países do EFTA e a CEE, semelhante ao que se tornou, posteriormente, com a assinatura dos acordos de livre-comércio entre ambos, em 1972, pela ocasião do primeiro alargamento das comunidades europeias. Na mesma época, o Reino Unido e a Dinamarca saíram do EFTA para ingressar efetivamente na CEE como Estados-Membros. Em uma análise contrafactual, caso os britânicos tivessem permanecido no EFTA, a integração diferenciada externa teria sido formalmente concretizada.

5.2.2 Integração diferenciada de externa para interna

Ainda conforme explicitado no primeiro capítulo da tese, antes de entrar oficialmente nas comunidades europeias, o Reino Unido teve seus dois pedidos de acesso ao bloco comunitário vetados pela França, em 1963 e 1967. Desde sua primeira solicitação, o governo britânico tinha o intuito de negociar um *status* especial dentro da CEE, que contemplasse também suas relações com a Comunidade de Nações e com o EFTA. Esses indícios já demonstravam o propósito do país de acomodar suas heterogeneidades mediante um processo de diferenciação dentro da integração europeia.

Ademais, mesmo após a entrada nas comunidades europeias em 1973, sob a liderança de Edward Heath, houve a renegociação dos termos de acesso no governo seguinte de Harold Wilson, a partir de 1974. Naquela época, os temas mais sensíveis aos britânicos, como a reforma da PAC e a modificação do cálculo para a sua contribuição ao orçamento comunitário, já eram objetos de busca por flexibilização. Por fim, em 1975, a realização do referendo sobre a permanência na CEE simbolizou a legitimação popular da entrada do país na integração europeia, consolidando o seu *status* de Estado-Membro no bloco regional.

Esse processo de acesso do Reino Unido entremeado por vetos, excepcionalismos, renegociações e concessões, que foi mais detalhado no capítulo inicial da tese, marca a primeira fase formal do relacionamento do país com a Europa comunitária. A partir de então, observou-se a emergência de um padrão nessa interação caracterizado pela diferenciação.

hampered, if such a danger could not be avoided by an agreement to which all countries interested in European economic co-operation could subscribe. (...) For these reasons, the seven Governments who will sign the Convention establishing the European Free Trade Association, declare their determination to do all in their power to avoid a new division in Europe. They regard their Association as a step toward an agreement between all member countries of O.E.E.C. To this end the seven Governments are ready to initiate negotiations with the members of the E.E.C. as soon as they are prepared to do so.

5.2.3 Integração diferenciada interna

De fato, conforme evidenciado no quarto capítulo da tese, enquanto o Reino Unido permaneceu como Estado-Membro das comunidades europeias, o padrão de auto-organização do seu relacionamento com o bloco europeu foi marcado pela integração diferenciada. Essa diferenciação era responsável por compatibilizar, dentro dos “contentores”, as “diferenças significativas” mediante “trocas transformadoras” que resultaram na concessão de derrogações aos britânicos em diversos momentos-chave da integração europeia.

O fato de o Reino Unido optar por não participar do Sistema Monetário Europeu pode ser considerado um dos primeiros exemplos de integração diferenciada (BRUNAZZO, 2019). De acordo com a interpretação do relatório Tindemans de 1975, seria improvável que a integração se aprofundasse em uma mesma velocidade em todos os países-membros. Sendo assim, compreende-se que o SME estava aberto a todos os Estados-Membros que estivessem prontos para cooperar nessa área, embora não fossem obrigados a integrá-lo imediatamente. Ralf Dahrendorf (1979), em defesa de sua proposta de integração *à la carte*, concluiu que o SME geraria pressões em favor de uma maior integração regional.

Acima e além de uma pequena lista de decisões comuns e genuinamente políticas, no entanto, há amplo escopo para ações *à la carte* e, com maior frequência, essas ações acabarão por levar a políticas comuns. O Sistema Monetário Europeu é um exemplo; seu sucesso comparativo exerce uma força magnética considerável sobre aqueles que não são membros. No campo da política externa, ocorreram desenvolvimentos semelhantes, embora menos visíveis. Talvez a resposta para o impasse da Política Agrícola Comum seja transformar pelo menos alguns de seus aspectos em decisões *à la carte*, vinculativas e financiadas por quem estiver interessado nelas.⁴⁶⁷ (DAHRENDORF, 1979, p.20, tradução nossa)

No trecho acima, fica evidente a sugestão no sentido de uma maior flexibilização, de modo a permitir avanços no processo integracionista. Aliás, segundo Alexander Stubb (1996), a defesa desse modelo de integração *à la carte* era apoiada pelo governo britânico em oposição à possibilidade de uma Europa em diferentes velocidades, amparada pelo eixo franco-alemão. Enquanto a primeira tendia a reiterar a soberania nacional na escolha das áreas da integração regional às quais o Estado tinha o interesse de participar, a segunda assumia como premissa o objetivo de uma integração uniforme a longo prazo, ainda que pudessem existir diferenças no ritmo integracionista dos países durante a consolidação do projeto. De qualquer forma, ambos os casos se referem a mecanismos de diferenciação, mesmo que

⁴⁶⁷ *Above and beyond a short list of common and genuinely political decisions, however, there is wide scope for action a la carte, and more often than not such action will in the end lead to common policies. The European Monetary System is an example; its comparative success exerts a considerable magnetic force on those who are not members. In the field of foreign policy, similar, though less visible developments have taken place. Perhaps, the answer to the impasse of the Common Agricultural Policy is to turn at least some of its aspects into a la carte decisions, binding for and financed by those who are interested in them.*

temporários. Esse foi o caso, por exemplo, da flexibilização para a adoção do sistema *first-past-the-post* pelo Reino Unido nas eleições para o Parlamento Europeu entre 1979 e 1999, a partir de quando o país também passou a utilizar o mecanismo proporcional à semelhança dos demais parceiros europeus.

As renegociações sobre a contribuição britânica para o orçamento comunitário e a definição de um mecanismo de abatimento (*rebate*) para o Reino Unido também podem ser consideradas uma forma de integração diferenciada, pois estabelecem um *status* particular para o país dentro do bloco regional. Em 1984, de acordo com as conclusões do Conselho Europeu, em Fontainebleau, “(...) foi decidido que qualquer Estado-Membro que mantenha uma carga orçamentária excessiva em relação à sua prosperidade relativa pode se beneficiar de uma correção no momento oportuno”⁴⁶⁸ (EUROPEAN COUNCIL, 1984); no entanto, na prática, essa decisão tinha efeitos diretos apenas para o Reino Unido. Nesse mesmo documento, foi fixado o cálculo específico para o *rebate* britânico, conforme explicitado no segundo capítulo da tese.

Por fim, os maiores exemplos da integração diferenciada do Reino Unido são as aquisições de derrogações específicas (*opt-outs*) nas negociações dos tratados do bloco a partir da década de 1990. Primeiramente, no Tratado de Maastricht, o governo britânico obteve a derrogação em relação à terceira fase da União Econômica e Monetária, bem como ao capítulo social, o qual foi assinado, posteriormente, no mandato de Tony Blair e deixou de ser um *opt-out*. Na sequência, no Tratado de Amsterdã, o Reino Unido garantiu derrogações em relação ao Espaço Schengen e à Área de Liberdade, de Segurança e de Justiça. Posteriormente, no Tratado de Lisboa, os britânicos asseguraram não estar juridicamente vinculados à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Destarte, esse conjunto de quatro *opt-outs* determinava um *status* muito peculiar ao Reino Unido dentro da União Europeia, o que, inclusive, reduzia, em alguma medida, os custos relativos de uma eventual saída do bloco.

Além disso, a existência dessas derrogações também tendia a acarretar diferenciações adicionais em áreas que tangenciavam esses temas sensíveis. É o caso do Pacto Fiscal de 2012, assinado fora do *framework* institucional da União Europeia⁴⁶⁹, para lidar com as consequências da crise de 2008, especialmente nos países da zona euro, e que não contou com

⁴⁶⁸ “(...) it has been decided that any Member State sustaining a budgetary burden which is excessive in relation to its relative prosperity may benefit from a correction at the appropriate time”

⁴⁶⁹ Dada oposição do Reino Unido e possibilidade de veto.

a participação britânica. Considerando todas essas exceções à integração regional que foram concedidas ao Reino Unido ao longo dos anos e a abordagem dos sistemas adaptativos complexos apresentada no quarto capítulo, depreende-se o padrão emergente da integração diferenciada no relacionamento do país com a Europa comunitária.

A estratégia de David Cameron nas eleições gerais de 2015, com a promessa do referendo sobre a participação na União Europeia, continha uma etapa de renegociação do *status* britânico dentro do bloco regional com o intuito de ampliar ainda mais essa diferenciação, de maneira a acomodar as demandas dos setores domésticos eurocéticos. Nesse sentido, a hipótese de viés pós-funcionalista apresentada anteriormente é corroborada, uma vez que o alto grau de contestação desses grupos funcionou como um mecanismo de “dissenso restritivo”, pressionando tanto pela integração diferenciada, quanto, no limite, pela desintegração.

5.2.4 Desintegração diferenciada interna

Antes de tratar do caso das negociações de fevereiro de 2016 como um exemplo na tentativa de estabelecer uma desintegração diferenciada interna, vale a pena ressaltar que, em meio à crise entre o Reino Unido e o bloco europeu na década de 1980, por conta de questões orçamentárias, bem como dos recursos destinados à PAC, tal possibilidade foi cogitada pela França. Em conformidade com o que foi descrito no segundo capítulo da tese, o presidente francês François Mitterrand e seu ministro de relações exteriores Claude Cheysson sugeriram que o Reino Unido pudesse repensar sua participação na PAC e deixar de ser um membro pleno da CEE, formalizando um *status* especial – que corresponderia a uma desintegração diferenciada interna – mediante a modificação do acordo de acessão do país (LEWIS, 1982; GEORGE, 1998).

As negociações de fevereiro de 2016, por sua vez, representaram uma demanda do próprio Reino Unido por uma reiteração de sua excepcionalidade no bloco incluindo nuances de desintegração. Conforme evidenciado em maior detalhe no terceiro capítulo deste trabalho, antes de convocar o referendo sobre a permanência ou não do Reino Unido na União Europeia, David Cameron adotou uma estratégia de renegociação do *status* britânico dentro do bloco. O então primeiro-ministro tinha a intenção de aumentar a flexibilidade do processo de integração europeu e ampliar as exceções do Reino Unido em relação às obrigações comunitárias, a exemplo da não aplicabilidade do princípio de “uma união cada vez mais estreita” (CAMERON, 2015b). Em carta ao presidente do Conselho Europeu, na qual

apresentou suas demandas, Cameron solicitou a expansão moderada da diferenciação britânica (SCHIMMELFENNIG, 2018a). Na prática, além da reiteração das já existentes derrogações britânicas – integração diferenciada interna –, o governo do Reino Unido almejava também alguma desintegração diferenciada interna.

A dispensa do princípio norteador da integração europeia desde os Tratados de Roma pode ser interpretada como um indício de desintegração diferenciada interna, pois representa o recuo de um determinado Estado-Membro em relação a um compromisso assumido por meio do acervo comunitário (SZUCKO, 2020). Como o Reino Unido não participava das comunidades europeias em 1957, quando o texto foi negociado, o país não adquiriu nenhuma derrogação a esta obrigação naquele momento. As conclusões do Conselho Europeu em fevereiro de 2016 não apenas concederam um *status* especial ao Reino Unido, mas também indicaram que as próximas revisões de tratados da União Europeia incluiriam explicitamente essa isenção britânica ao princípio de “uma união cada vez mais estreita”. Nesse sentido, a decisão do Conselho Europeu antecipava a necessidade de modificar o direito primário da Europa comunitária para permitir uma desintegração diferenciada interna *de jure* ao Reino Unido (SZUCKO, 2020).

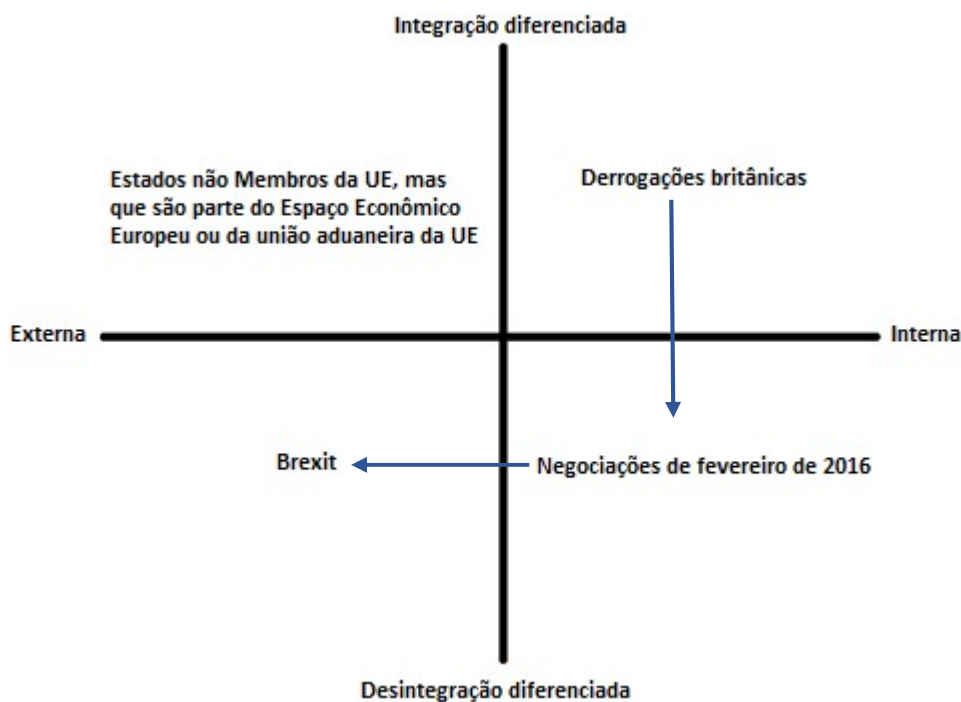
Com efeito, a renegociação do *status* do Reino Unido na UE representa um movimento no sentido de uma desintegração diferenciada interna porque propôs alguns retrocessos específicos em relação aos padrões de integração já alcançados entre o país e o bloco, a exemplo tanto do *opt-out* do princípio de “uma união cada vez mais estreita”, quanto da flexibilização em relação à aplicação de medidas de salvaguardas à livre circulação de pessoas no país⁴⁷⁰ (SZUCKO, 2020). Nessas negociações, o Conselho Europeu decidiu unanimemente conceder um novo *status* especial ao Reino Unido dentro da UE, caso o país optasse pela permanência no bloco europeu, o que de fato não ocorreu. Sendo assim, esse estágio de desintegração diferenciada interna não chegou a se concretizar efetivamente no relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária.

Em síntese, as negociações de fevereiro de 2016 foram uma tentativa de acomodar as demandas britânicas dentro do quadro institucional do bloco europeu, reforçando sua integração diferenciada interna e também avançando em direção a uma desintegração diferenciada interna, em alguns aspectos, com o objetivo de impedir uma demanda, por parte do Reino Unido, de uma desintegração diferenciada externa, isto é, o Brexit (SZUCKO, 2020). A figura 3, a seguir, ilustra esquematicamente essas mudanças.

⁴⁷⁰ Conforme demonstrado no terceiro capítulo da tese.

A desintegração pode levar à diferenciação interna, se um Estado-Membro permanecer na UE mas sair de políticas específicas, ou à diferenciação externa, se sair da UE mas continuar participando de políticas selecionadas da UE. Após a reeleição de Cameron em 2015, ele primeiro negociou para consolidar e expandir as derrogações do Reino Unido das políticas da UE como um Estado-Membro; após o referendo do Brexit de 23 de junho de 2016, as negociações mudaram para diferenciação externa.⁴⁷¹ (SCHIMMELFENNIG, 2018a, p.1, tradução nossa)

Figura 4: Mudanças no relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia desde 2015



Fonte: adaptado de SZUCKO, 2020

Como a fase de desintegração diferenciada interna não se realizou, o Reino Unido manteve seu *status* anterior de integração diferenciada interna até acionar o artigo 50º do Tratado de Lisboa, em 29 de março de 2017. Após essa data, iniciou-se o período da desintegração diferenciada de interna para externa, durante o qual o país negociou os termos de saída do bloco europeu em um processo de secessão.

5.2.5 Desintegração diferenciada de interna para externa

De acordo com o procedimento estabelecido pelas instituições europeias e explicitado na última subseção do terceiro capítulo, uma vez que o Reino Unido acionou o artigo 50º do

⁴⁷¹ *Disintegration can lead to internal differentiation if a member state remains in the EU but exits from specific policies, or external differentiation if it exits from the EU but continues to participate in selected EU policies. After Cameron's re-election in 2015, he first negotiated to consolidate and expand the UK's exemptions from EU policies as a member state; after the Brexit referendum of 23 June 2016, negotiations shifted to external differentiation.*

Tratado de Lisboa, as negociações consistiriam em duas fases⁴⁷²(EUROPEAN COUNCIL, 2017). A primeira tinha por objetivo estabelecer o acordo de retirada do Reino Unido da União Europeia, e a segunda, definir os termos sobre o futuro relacionamento entre o país e o bloco comunitário (SZUCKO, 2020). Sendo assim, a primeira fase pode ser interpretada como um exemplo de desintegração diferenciada de interna para externa, período durante o qual o Reino Unido ainda era um Estado-Membro da UE, mas, tão logo estabelecidos os termos e o prazo de saída, deixaria de sê-lo. Nesse sentido, esse processo é caracterizado como uma secessão – em oposição à acessão – e ocorre em um contexto de encolhimento – ao contrário de alargamento – do bloco comunitário.

A segunda fase, por sua vez, remete à desintegração diferenciada externa de um ex-Estado-Membro, pois trata de delimitar qual será o grau de integração existente entre ambas as partes após a secessão, conforme será demonstrado na seção seguinte. As instituições europeias colocaram empecilhos para iniciar a segunda fase das negociações sem que fossem alcançados progressos suficientes na primeira, de modo a concluir um acordo satisfatório para uma saída britânica ordenada (EUROPEAN COUNCIL, 2017). À época, apenas uma Declaração Política foi redigida para expressar as intenções de ambos sobre o futuro relacionamento, mas os europeus recusaram-se a aprofundar essa discussão antes que o acordo de retirada fosse assinado e ratificado pelo Reino Unido e pela União Europeia.

O prazo oficial para a retirada do país do bloco europeu era 29 de março de 2019; todavia, essa data limite para saída britânica foi prorrogada três vezes⁴⁷³, em conformidade com o procedimento estabelecido no artigo 50º do Tratado de Lisboa. Por fim, com a aprovação do acordo de retirada pelos britânicos e pelos europeus no início de 2020, o Reino Unido saiu oficialmente da União Europeia no dia 31 de janeiro de 2020, às 23h00 da Hora de Greenwich (em inglês, *Greenwich Mean Time – GMT*)⁴⁷⁴. Mesmo assim, o país permanece em um período de transição até 31 de dezembro de 2020, durante o qual ainda está submetido à legislação comunitária embora não seja mais um Estado-Membro efetivo com poder de voz e voto dentro do bloco.

O período de transição simboliza claramente essa fase de desintegração diferenciada de interna para externa, pois o país continua vinculado às normas da União Europeia ainda

⁴⁷² O artigo 50º do Tratado de Lisboa não prevê nenhum acordo padrão para a saída de um Estado-Membro do bloco e cada caso deve ser negociado separadamente.

⁴⁷³ A última subseção do terceiro capítulo da tese explica a cronologia dessas prorrogações.

⁴⁷⁴ Às 00h00 de Bruxelas, sede das principais instituições da União Europeia, na virada de 31 de janeiro para 1º de fevereiro de 2020.

que não seja mais um Estado-Membro. Esse movimento contrapõe-se a seu paralelo da integração diferenciada de externa para interna, na qual os países candidatos passam a incorporar parte da legislação comunitária sem ainda integrarem efetivamente o bloco como países-membros.

A saída do Reino Unido da União Europeia deu origem à categoria de ex-Estado-Membro. Com sua retirada, o governo britânico deixou de ter representação formal nas instituições do bloco comunitário, as quais também precisaram ser adaptadas a esse novo cenário da integração regional. O Parlamento Europeu, por exemplo, teve seu número de assentos reduzidos de 751⁴⁷⁵ para 705. Das 73 cadeiras que eram do Reino Unido, 27 foram realocadas para outros Estado-Membros, enquanto o restante será destinado aos futuros alargamentos do bloco. É interessante notar que, em maio de 2019, foram realizadas as últimas eleições parlamentares europeias e que alguns dos eurodeputados eleitos só poderiam tomar posse após a saída oficial do Reino Unido do bloco, quando este rearranjo já estivesse vigente. Outro ponto para futuras pesquisas é acompanhar os desdobramentos do acordo MERCOSUL-UE em Londres, dada saída do país do bloco europeu.

5.2.6 Desintegração diferenciada externa

O estabelecimento de um acordo para definir um novo tipo de relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia representa, por fim, a desintegração diferenciada externa, na qual o país, como um ex-Estado-Membro do bloco, teria um *status* particular na sua interação com a Europa comunitária. É importante ressaltar que, no seu processo de retirada, o Reino Unido revogou o *European Communities Act de 1972* e internalizou em sua legislação nacional milhares de peças do acervo comunitário na forma de atos normativos domésticos, a fim de evitar um vácuo legal em algumas áreas que são predominantemente reguladas pelas leis da União Europeia, mas esse procedimento não consiste em um acordo que regule o futuro da relação entre ambos. Londres tem uma imensa agenda de reformas para o futuro próximo.

Para além do interesse em relações comerciais próximas, a União Europeia e o Reino Unido têm declarado suas intenções no sentido de uma cooperação mais estreita em setores específicos, como segurança e combate ao terrorismo e à crimes transnacionais. Ambos os lados almejam um acordo abrangente incluindo diferentes áreas da integração regional

⁴⁷⁵ Esse é o número máximo de cadeiras no Parlamento Europeu previsto no Tratado de Lisboa.

anteriormente existente. Dentre as temáticas das rodadas de negociação, destacam-se: comércio de bens; comércio de serviços e investimentos; pesca; energia e transporte; cooperação judicial e criminal; participação nos programas da União Europeia; mobilidade e segurança social; cooperação temática; condições equitativas para concorrência justa; entre outros temas ligados à arranjos horizontais e governança (EUROPEAN COUNCIL, 2020).

As negociações sobre o futuro do relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia iniciaram-se efetivamente em março de 2020 e estavam em curso⁴⁷⁶ durante a redação desta tese. A primeira rodada de negociação ocorreu na semana de 2 a 5 de março, em Bruxelas; no entanto, por conta da pandemia de COVID-19, houve atraso nas reuniões seguintes. Dadas as circunstâncias e recomendações de distanciamento social, as negociações foram retomadas virtualmente por meio de videoconferências, evitando-se temporariamente reuniões presenciais, de acordo com o seguinte cronograma: 2ª rodada entre 20 e 24 de abril; 3ª rodada entre 11 e 15 de maio; e 4ª rodada entre 2 e 5 de junho (EUROPEAN COMMISSION, 2020; EUROPEAN COUNCIL, 2020). Entre 29 de junho e 3 de julho ocorreu uma quinta rodada restrita de negociações de modo presencial em Bruxelas já em um contexto de reabertura após as medidas adotadas por conta da pandemia de COVID-19. Na sequência, os encontros foram realizados presencialmente na seguinte ordem: 6ª rodada entre 20 e 23 de julho, em Londres; 7ª rodada entre 18 e 21 de agosto, em Bruxelas; 8ª rodada entre 8 e 10 de setembro, em Londres; 9ª rodada entre 29 de setembro e 2 de outubro, em Bruxelas (EUROPEAN COUNCIL, 2020).

Caso não seja alcançado nenhum acordo sobre o futuro do relacionamento antes do fim do período de transição, o Reino Unido deixará de ter qualquer acesso preferencial às políticas comunitárias, tornando-se meramente um terceiro país na interação com o bloco europeu. No que tange à política comercial, por exemplo, uma das áreas mais sensíveis, a ausência de um acordo significaria que a relação entre ambas as partes seria regulamentada pelo princípio da nação mais favorecida e pelas regras da Organização Mundial do Comércio.

Os recentes desdobramentos nas negociações entre o Reino Unido e a União Europeia evidenciam a baixa probabilidade de se chegar a um acordo sobre o futuro do relacionamento antes do final do período de transição, em 31 de dezembro de 2020 (JOHNSON, 2020)⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ Para informações mais atualizadas sobre as negociações, ver: https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/future-partnership/negotiation-rounds-future-partnership-between-european-union-and-united-kingdom_en

⁴⁷⁷ Conforme adicionado em nota de rodapé na introdução, após a defesa da tese foi concluído o Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e o Reino Unido.

Nesse sentido, o governo britânico lançou um site que resume as mudanças que vão ocorrer a partir de 1º de janeiro de 2021 com o intuito de reunir as principais informações sobre o tema e auxiliar os britânicos nessa adaptação. O site afirma que o Reino Unido está saindo do mercado comum e da união aduaneira da União Europeia (*hard* Brexit) e que o final do período de transição irá afetar cidadãos, negócios e viagens de e para o bloco comunitário. O vídeo institucional alerta: “O tempo está acabando. As empresas que lidam com a Europa terão que seguir novas regras a partir de 1º de janeiro de 2021. (...) Ah, e ficar pronto pode demorar mais do que você pensa. Então comece agora em gov.uk/transition. O TEMPO ESTÁ SE ESGOTANDO.”⁴⁷⁸

Ainda serão necessárias futuras pesquisas, com maior distanciamento temporal e quando houver fontes disponíveis, para analisar o padrão de relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia que emergirá após o Brexit. De qualquer forma, esse processo já simboliza uma mudança sem precedentes na dinâmica do processo de integração regional – a desintegração de um Estado-Membro – e aportará novos desafios tanto para britânicos quanto para europeus.

⁴⁷⁸ “*Time’s running out. Businesses that deal with Europe will have to follow new rules from 1st January 2021 (...) Oh and getting ready can take longer than you think. So get on it now at gov.uk/transition. TIME IS RUNNING OUT*”.

Conclusão

O fenômeno do Brexit representa um *turning point* no relacionamento do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte com o processo de integração regional europeu. O resultado do referendo de 23 de junho de 2016 e a decisão britânica de sair da União Europeia, a qual se efetivou oficialmente em 31 de janeiro de 2020, simbolizam o ápice de um processo de estranhamento que permeou toda a relação do país com a Europa comunitária. Essa mudança corresponde a uma transição do padrão histórico da integração diferenciada para a desintegração diferenciada, conforme demonstrado ao longo da tese.

Para além dessa nova realidade no relacionamento entre britânicos e europeus, o Brexit significa uma conjuntura crítica para o futuro da própria União Europeia, uma vez que modifica a dinâmica da integração regional entendida, preferencialmente, até então como um processo linear incremental intercalada com períodos de maior ou menor estagnação. Adicionalmente, o Brexit aporta desafios para a reorganização interna do Reino Unido e para seu reposicionamento no sistema internacional. Essas temáticas compõem uma extensa agenda de pesquisa vinculada ao fenômeno do Brexit⁴⁷⁹ e não estão dentro do escopo deste trabalho, sendo abordadas apenas tangencialmente.

Esta pesquisa argumenta que o Brexit deve ser compreendido como um processo complexo e não como um resultado específico ou um evento pontual. As origens desse processo passam pelo histórico do país no bloco regional e pela forma como a integração europeia se foi construindo com o passar dos anos, marcada pela geopolítica da Guerra Fria em seus primórdios. A questão da diferenciação foi sendo incorporada à estrutura da integração regional como um mecanismo para lidar com a heterogeneidade, tanto de capacidades, quanto de interesses, dos países-membros. O tema da desintegração, por sua vez, ganhou contornos mais evidentes a partir das negociações de fevereiro de 2016 sobre um possível novo *status* do Reino Unido na União Europeia e consolidou-se com o resultado da consulta popular e a saída efetiva do país do bloco europeu. Nesse sentido, os três primeiros capítulos da tese apresentaram o panorama histórico-factual do relacionamento entre

⁴⁷⁹ Para análises sobre os efeitos do Brexit no Reino Unido e no processo de integração europeu, ver: MARTILL, Benjamin STAIGER, Uta. (Eds). **Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe**. London: UCL Press, 2018. Para um estudo sobre as implicações internacionais do Brexit, ver: OLIVER, Tim. Goodbye Britannia? The International Implications of Britain's Vote to Leave the EU. **Geopolitics, History, and International Relations**, 8(2), 2016, p. 214-233. Para compreender as percepções de riscos e de oportunidades vinculadas ao Brexit, ver: ADLER-NISSEN, Rebecca; GALPIN, Charlotte; ROSAMOND, Ben. Performing Brexit: How a post-Brexit world is imagined outside the United Kingdom. **British Journal of Politics and International Relations**, 2017, p. 1-19.

britânicos e europeus para, posteriormente, utilizar-se da abordagem dos sistemas complexos para melhor compreendê-lo, no quarto capítulo, e aprofundar o debate sobre integração e desintegração diferenciada, no quinto capítulo.

O primeiro capítulo da tese retratou o árduo processo de entrada do Reino Unido nas comunidades europeias, evidenciando a escolha do país, muito mais como uma necessidade de se reposicionar tanto política quanto economicamente no sistema do pós-Segunda Guerra Mundial do que como uma vontade genuína de integrar o projeto europeu dos Seis. O Reino Unido optou por não participar das primeiras iniciativas de integração nos anos 1950, como a CECA, a CEE e a Euratom, priorizando sua aliança estratégica com os Estados Unidos e com a Comunidade de Nações.

Para os britânicos, o debate sobre a integração europeia consistia em uma temática suprapartidária com críticas de ambos os lados. De fato, os dois principais partidos do país – Conservador e Trabalhista – adotaram posicionamentos relativamente semelhantes, marcados, primordialmente, pelo euroceticismo brando. De modo geral, a política externa britânica para a Europa comunitária guiava-se pela manutenção de determinados princípios, como uma visão mais global sobre o lugar que o país deveria ocupar no ordenamento mundial do pós-guerra, a defesa do livre comércio e da soberania nacional e a rejeição tanto do princípio da supranacionalidade quanto da estruturação do projeto de integração europeu com contornos federais.

Além disso, a ideia do excepcionalismo britânico, ancorada na nostalgia de um passado imperial, bem como o euroceticismo embutido em relação à construção de um bloco comunitário são variáveis que permearam todo o relacionamento do Reino Unido com os europeus. Esse excepcionalismo ressaltava as particularidades do país e era entendido como um possível impedimento à integração regional. Já o euroceticismo possuía um caráter brando inicialmente, exemplificado pela intenção de reformar as instituições europeias desde sua acessão. Dentre as principais demandas dos britânicos, destacam-se: a reformulação da Política Agrícola Comum, a questão da contribuição ao orçamento comunitário, a defesa da soberania parlamentar e a proposta de um projeto de integração mais intergovernamental do que supranacional, conforme evidenciado em maior detalhe no primeiro e no segundo capítulos.

A última seção do primeiro capítulo da tese abordou o referendo de 1975 sobre a participação do Reino Unido nas comunidades europeias como uma confirmação da entrada do país no bloco europeu e traçou paralelos com a consulta de 2016. Em ambos os casos, os

referendos foram utilizados como formas de lidar com as divergências internas dos partidos no poder – Trabalhista, em 1975, e Conservador, em 2016 – e de buscar legitimidade popular perante o eleitorado britânico. O resultado da consulta popular de 1975 revelou apoio tácito, mas não entusiasmo da população britânica para com o projeto europeu. Nesse caso, observou-se a influência do viés do *status quo*, que favoreceu a escolha pela permanência, ao contrário do referendo de 2016, no qual a opção oposta foi vitoriosa. Vale ressaltar ainda que, à semelhança da negociação de fevereiro de 2016 que antecedeu a consulta mais recente, houve a renegociação dos termos de acessão do Reino Unido em 1974. Em alguma medida, essa renegociação logo após a entrada do país nas comunidades europeias abriu um primeiro flanco para as demandas futuras de flexibilizações ou de exceções, de modo a acomodar as divergências e as heterogeneidades dos países-membros, no que, posteriormente, foi categorizado como integração diferenciada.

O segundo capítulo da tese elencou cronologicamente alguns momentos importantes do relacionamento entre o Reino Unido e as comunidades europeias com o intuito de identificar as constantes da política do país para o bloco regional. Para além do excepcionalismo britânico e do euroceticismo embutido, foi evidenciado como a nostalgia imperial, o nacionalismo, o atlantismo e o isolacionismo atuaram nesse relacionamento e como a entrada tardia na Europa comunitária não permitiu que o país forjasse as bases da integração europeia à sua maneira.

Um dos principais atritos quanto aos rumos da integração regional ocorreu pela oposição entre os projetos franco-alemão, de viés mais supranacional, e britânico, baseado em uma perspectiva intergovernamental. Independentemente do partido, os políticos britânicos tendiam a exaltar as particularidades do país frente aos demais parceiros europeus e rejeitar qualquer aprofundamento integracionista que pudesse ser interpretado como uma perda da soberania parlamentar ou um encaminhamento para uma Europa federal.

O segundo capítulo ilustrou, ainda, aspectos da integração diferenciada presentes no relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária, mesmo que não estivessem formalizados como derrogações aos tratados. São exemplos: 1. o método de votação específico para o Reino Unido (*first-past-the-post*) nas eleições para o Parlamento Europeu até 1999; 2. a não participação oficial no Sistema Monetário Europeu entre 1979 e 1990; e 3. o abatimento (*rebate*) da contribuição ao orçamento comunitário a partir de 1984. Com efeito, observou-se, por parte do governo britânico, a constante defesa de uma maior flexibilidade na integração europeia dada a heterogeneidade dos países-membros. Também por conta do

posicionamento do Reino Unido, o capítulo social foi incorporado ao Tratado de Maastricht de 1992 apenas como um protocolo e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia recebeu o *status* de declaração à época do Tratado de Nice, em 2001.

A partir dos anos 1990, a integração diferenciada passou a ser institucionalizada nas conferências intergovernamentais que discutiram a elaboração dos novos tratados comunitários. O Reino Unido obteve derrogações por meio do mecanismo de *opt-out* nos Tratados de Maastricht, de Amsterdã e de Lisboa. De fato, o Tratado de Maastricht representou uma virada no sentido da integração diferenciada no âmbito europeu, uma vez que não só o Reino Unido, mas também a Dinamarca obteve derrogações naquele momento. Todavia, apesar das flexibilizações da União Europeia para acomodar as demandas britânicas, verificou-se, na mesma época, o fortalecimento do euroceticismo tanto no Partido Conservador quanto na sociedade britânica.

Na verdade, esse crescimento do euroceticismo pode ser observado desde o final do mandato da conservadora Margaret Thatcher. O discurso de Bruges exemplifica essa oposição ao aprofundamento da integração política no âmbito comunitário, com base no argumento de que a maior centralização do poder em Bruxelas era danosa ao bloco europeu e significava uma perda relativa da soberania dos Estados-Membros. O tom combativo adotado pelo governo britânico dificultava ainda mais suas interações com os europeus.

Com a chegada dos trabalhistas ao poder, no final da década de 1990, houve a tentativa, principalmente do primeiro-ministro Tony Blair, de buscar maior aproximação com a União Europeia; no entanto, esse movimento foi também limitado por questões domésticas e internacionais. Como ilustrado no segundo capítulo, as dinâmicas partidárias de situação e de oposição e o jogo político interno tinham grande influência na elaboração da política externa britânica para a Europa comunitária. Ademais, as críticas e as propostas de reforma moderada das comunidades europeias, que tinham como intuito levá-las a melhor atender aos interesses britânicos, eram veiculadas por ambos os lados.

O terceiro capítulo da tese tratou do conturbado processo do referendo britânico, passando por seus antecedentes, como o governo de coalizão (2010-2015), as eleições de 2015 e as negociações de fevereiro de 2016, pelas campanhas do *Remain* e do *Leave* e pelas clivagens internas do Reino Unido reveladas pelo resultado da consulta popular. Esse período reflete a evolução mais recente do euroceticismo no país, de brando a duro, e evidencia elementos que contribuíram para a vitória da opção pela saída da União Europeia.

Conforme apresentado no terceiro capítulo, algumas mudanças internas no Partido Conservador e o redirecionamento de sua política europeia reforçaram o euroceticismo britânico, a exemplo da saída dos conservadores do EPP e a criação de um novo grupo parlamentar (ECR), em 2009; da implementação do *referendum lock*, em 2011; da promessa de realização de uma consulta popular sobre a permanência na UE no discurso de *Bloomberg*, de 2013; e do veto à nomeação de Jean-Claude Juncker para a presidência da Comissão Europeia, em 2014. Além disso, observou-se também o fortalecimento do euroceticismo nos principais veículos midiáticos do Reino Unido e no seio da própria sociedade britânica. Cada vez mais o tema da integração regional era incorporado ao debate público, e as críticas aos rumos da União Europeia ganhavam maior ressonância.

Outros fatores conjunturais também influenciaram o aumento desse euroceticismo no período. A crise econômica a partir de 2008, especialmente na zona euro, e o aumento do fluxo de migrantes para o continente europeu, que atingiu seu ápice em 2015, revelaram as fragilidades da integração europeia. Em paralelo, no âmbito doméstico do Reino Unido, a adoção de políticas de austeridade e os cortes nos benefícios sociais ampliaram ainda mais as disparidades internas e a sensação de privação relativa dos britânicos. Aos poucos, foi-se observando uma transição do euroceticismo brando para o duro, com a defesa da saída do país da União Europeia, pauta apoiada, por exemplo, pelo UKIP.

Com o intuito de lidar com o crescimento das pressões eurocéticas no Reino Unido, o primeiro-ministro David Cameron propôs uma estratégia de renegociação, reforma e referendo sobre a participação do país na União Europeia. A ideia central das demandas britânicas era uma maior flexibilização da integração regional e a reestruturação das instituições europeias. Na prática, contudo, as negociações de fevereiro de 2016 buscaram estabelecer um novo *status* especial para o Reino Unido dentro do bloco comunitário, com o objetivo de evitar sua possível saída. Além de reiterar a já existente integração diferenciada, o novo *status* proposto simbolizou uma abertura também no sentido de uma desintegração diferenciada ao isentar os britânicos do compromisso assumido nos Tratados de Roma com “uma união cada vez mais estreita”.

O terceiro capítulo ainda explicita brevemente as estratégias das campanhas pela permanência e pela saída do Reino Unido da União Europeia que antecederam o referendo de 2016. O slogan “*take back control*” dos *leavers* foi muito mais bem sucedido em retomar elementos do imaginário britânico, como o excepcionalismo, a memória de um passado glorioso e a defesa da soberania nacional, e ecoou mais fortemente entre os eleitores do país.

Já na subseção sobre as divisões evidenciadas pelo resultado do referendo, foi possível observar correlações políticas, geográficas e demográficas – neste último caso, particularmente nas estratificações por escolaridade e nível etário – e as clivagens na votação de 23 de junho de 2016. Esta tese conclui, no entanto, que não é possível apontar nenhuma dessas variáveis como suficientes para explicar a opção britânica pela saída da União Europeia.

Com efeito, o Brexit deve ser compreendido como uma “tempestade perfeita”, isto é, uma combinação incomum de fatores, de acordo com o exposto no quarto capítulo da tese. Em outras palavras, o Brexit é um processo complexo entremeado por diversos elementos interconectados, que interagem em *loops de feedback* de modo relativamente imprevisível. Sendo assim, o quarto capítulo deste trabalho utilizou-se da abordagem dos sistemas complexos para analisar o Brexit como um processo complexo e para identificar o padrão do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária anterior ao referendo de 2016.

Aplicando o modelo CDE, esta pesquisa entende que a assinatura dos tratados e a participação nas instituições europeias atuavam como contentores na relação entre os britânicos e a Europa comunitária. Ademais, as diferenças no que tange aos objetivos da integração regional e à interpretação dos compromissos assumidos eram dirimidas mediante as trocas nas negociações entre os Estados-Membros, contribuindo para a emergência do padrão de integração diferenciada. Não obstante, o resultado do referendo e a decisão política em dar sequência à saída do país do bloco europeu modificaram esse padrão emergente, pois os contentores não foram mais capazes de comportar, por meio das trocas transformadoras, as diferenças significativas nesse relacionamento.

O quarto capítulo também propôs a aplicação do modelo CDE à resposta do governo de Theresa May (2016-2019) ao Brexit. O posicionamento de May pode ser compreendido como uma resposta linear centralizadora que agravou ainda mais a desordem do sistema, particularmente no momento em que o antigo padrão de auto-organização da relação se tinha rompido. As votações indicativas no parlamento britânico, as solicitações de prorrogação do prazo de saída da União Europeia e as tensões internas no Partido Conservador ilustram essa desordem.

Nesse capítulo, evidenciou-se a contribuição que a abordagem dos sistemas complexos oferece para a análise de eventos internacionais caracterizados por uma rede de fatores multicausais que interagem em *loops de feedback*, bem como a limitação das abordagens tradicionais positivistas nos casos em que não é possível conhecer o funcionamento de todas

as partes de um sistema e nos quais podem emergir fenômenos imprevisíveis. Ademais, a utilização do modelo CDE permitiu a identificação de um padrão coerente de auto-organização no relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia, a integração diferenciada, e o seu rompimento e transição para a desintegração devido ao Brexit.

Por fim, o quinto e último capítulo desta tese adentrou o debate teórico sobre integração e desintegração diferenciada, buscando distinguir seus condicionantes. Adicionalmente, este trabalho propôs uma categorização generalizante e a aplicou ao relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária. A partir dessa categorização, foi possível distinguir diferentes fases dessa relação e estabelecer um paralelo entre os processos de acessão e de secessão nas comunidades europeias.

Na primeira parte do quinto capítulo, ao apresentar brevemente uma revisão das teorias de integração europeia, esta tese discutiu as diversas funções das teorias e seus variados recortes de um determinado objeto de estudo. Com base nessa constatação, esta pesquisa reafirmou a relevância do pluralismo integrativo para melhor compreensão do processo de integração europeu, uma vez que as teorias podem ser mais complementares do que concorrentes. O pluralismo integrativo permite um entendimento mais abrangente da complexidade dos fenômenos estudados.

Com base nesse pressuposto, esta pesquisa estruturou-se mediante a conjunção de uma parte histórica com outra analítica. Os primeiros capítulos apresentaram os principais eventos que marcaram a interação entre britânicos e europeus, bem como alguns processos domésticos do Reino Unido de maneira a traçar um panorama geral desse relacionamento. Os dois últimos capítulos, por sua vez, avançaram em debates mais recentes, considerando o caso britânico como exemplo central, sobre a utilização da abordagem dos sistemas complexos para compreender fenômenos internacionais e a discussão teórica sobre (des)integração diferenciada.

A segunda parte do quinto capítulo concentrou-se nos estudos atuais sobre integração e desintegração diferenciada e suas condicionantes. Alinhando-se à hipótese da teoria pós-funcionalista da passagem do consenso permissivo para o dissenso restritivo, este trabalho identifica a politização e, mais especificamente, a alta contestação como variáveis explicativas para a diferenciação e, no limite, para a desintegração. A partir dos anos 1990, a oposição popular ao rumos da integração europeia, expressa, por exemplo, em referendos e eleições nacionais nos Estados-Membros e em outros parceiros regionais, evidencia a importância do

dissenso restritivo, isto é da alta contestação, na consolidação da União Europeia como um sistema de (des)integração diferenciada.

Na sequência, ainda no quinto capítulo, esta tese desenvolveu uma categorização sobre os tipos de integração e desintegração diferenciada considerando a relação entre o Estado-Membro e as instituições comunitárias e o contexto da (des)integração. Este trabalho defende que tanto a integração como a desintegração devem ser analisadas como posições relativas e não como resultados específicos. Ademais, a presente pesquisa diferencia a integração diferenciada *de jure*, quando prevista expressamente em atos legais, a exemplo dos protocolos aos tratados que concederam *opt-outs* ao Reino Unido, da *de facto*, quando oriundas de um processo de europeização.

Com base na categorização dos tipos de (des)integração diferenciada, esta tese classificou diferentes fases do relacionamento entre o Reino Unido e a Europa comunitária, conforme evidenciado no quadro 9, e constatou a transição do padrão da integração diferenciada para a desintegração diferenciada tendo o Brexit como um *turning point*. Enquanto as negociações de fevereiro de 2016 simbolizaram um encaminhamento sutil para uma desintegração diferenciada interna, a saída efetiva do país do bloco em 31 de janeiro de 2020 e o período de transição até 31 de dezembro de 2020 deram materialidade à desintegração diferenciada de interna para externa, na qual o Reino Unido não é mais um membro do bloco, mas continua vinculado à legislação comunitária. A desintegração diferenciada externa ganhará contornos mais concretos quando findar o período de transição e um novo padrão de relacionamento for estabelecido entre as partes.

Considerando o panorama histórico apresentado nos capítulos iniciais e as discussões teórico-analíticas propostas no quarto e no quinto capítulos, esta tese argumenta que não é possível identificar uma relação reducionista de causa e efeito que explique a escolha britânica pela saída da União Europeia. Isto porque esse processo deriva de fatores de longo, médio e curto prazo que interagem em uma rede interconectada, retroalimentando-se. Em outras palavras, o Brexit é consequência de uma rede complexa multicausal de fatores que estão interligados e que se influenciam em *loops de feedback*.

Apesar das limitações que a complexidade dos fenômenos sociais aporta para esta pesquisa, foram identificados dois elementos fundamentais, que atuaram em uma via de mão dupla, reforçando-se mutuamente durante toda relação do Reino Unido com o processo de integração regional: o excepcionalismo britânico e o euroceticismo embutido. Ademais, observou-se um padrão emergente de auto-organização que teve predominância no

relacionamento entre o Reino Unido e a União Europeia antes do Brexit: a integração diferenciada. Nesse sentido, enquanto a narrativa das particularidades do Reino Unido limitava uma integração europeia mais profunda e reforçava a descrença no bloco regional; o próprio fortalecimento do euroceticismo também reiterava o perfil excepcional britânico, entendido como um “*awkward partner*”, e atuava como um mecanismo de dissenso restritivo, pressionando pela diferenciação.

Este trabalho conclui, ainda, que o Brexit representa a passagem, no relacionamento entre os britânicos e os europeus, da integração diferenciada para a desintegração diferenciada, a qual se iniciou com as negociações de fevereiro de 2016, mas consolidou-se com o resultado do referendo e a decisão política em dar sequência à saída do bloco europeu. Novas pesquisas e o acompanhamento dos acontecimentos mais recentes ainda serão necessários para se compreender o que essas transformações significam para o novo padrão de interação entre o Reino Unido e a União Europeia e para o futuro do próprio bloco europeu.

Referências

Fontes primárias

- Discursos, declarações e pronunciamentos de figuras políticas

BARNIER, Michel. **Speech by Michel Barnier at the press conference on the adoption of the Commission's recommendation on draft negotiating directives**, 2017a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_1205> Acesso em: 15 set. 2020.

BARNIER, Michel. **Statement by Michel Barnier at the European Parliament Plenary session - April 5th, 2017**, 2017b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_881> Acesso em: 15 set. 2020

BARNIER, Michel. **Press statement by Michel Barnier following the General Affairs Council (Article 50) on the adoption of negotiating directives on transitional**, 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_507> Acesso em: 15 set. 2020

BLAIR, Tony. **Tony Blair: Making the case for Britain in Europe**, p. 1-11, 1999a. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/1999/jul/27/emu.theeuro2>> Acesso em: 15 set. 2020.

BLAIR, Tony. **Leader's speech**, Bournemouth, 1999b. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=205>> Acesso em: 15 set. 2020.

BLAIR, Tony. **Address given by Tony Blair on the work of the European Convention**, 28 November 2002. Disponível em: <https://www.cvce.eu/en/obj/address_given_by_tony_blair_on_the_work_of_the_european_convention_28_november_2002-en-c8e73a30-5b3d-4117-bb0a-3f1263d95ac2.html> Acesso em: 15 set. 2020.

BLAIR, Tony. **Leader's speech**, Manchester, 2006. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=2>> Acesso em: 15 set. 2020.

BROWN, Gordon. **Statement on Economic and Monetary Union by the Chancellor of the Exchequer**, 27 October 1997. Disponível em: <https://www.cvce.eu/content/publication/2005/8/23/9c5cfd42-e606-48e6-9b68-969d6bb328fd/publishable_en.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

BROWN, Gordon. **Leader's speech**, Bournemouth, 2007. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=179>> Acesso em: 15 set. 2020.

CALLAGHAN, James. **Statement by James Callaghan**, Luxembourg, 1 April 1974. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/statement_by_james_callaghan_luxembourg_1_april_1974-en-49bcefb2-4a53-4fbd-a33b-144e566699e4.html> Acesso em: 15 set. 2020.

- CALLAGHAN, James. **Leader's speech**, Brighton, 1979. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=177>> Acesso em: 15 set. 2020.
- CAMERON, David. **David Cameron's speech to the British-American Project**, 11 September 2006. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2006/sep/11/conservatives.speeches>> Acesso em: 15 set. 2020.
- CAMERON, David. **EU speech at Bloomberg**, 2013a. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>> Acesso em: 15 set. 2020.
- CAMERON, David. **Leader's speech**, Manchester, 2013b. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=354>> Acesso em: 15 set. 2020.
- CAMERON, David. **Leader's speech**, Birmingham, 2014. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=356>> Acesso em: 15 set. 2020.
- CAMERON, David. **Leader's speech**, Manchester, 2015a. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=360>> Acesso em: 15 set. 2020.
- CAMERON, David. **A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union**, 2015b. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.
- CAMERON, David. **PM statement following Cabinet meeting on EU settlement**, 20 February 2016a. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/speeches/pms-statement-following-cabinet-meeting-on-eu-settlement-20-february-2016>> Acesso em: 15 set. 2020.
- CAMERON, David. **EU referendum outcome: PM statement**, 24 June 2016b. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/speeches/eu-referendum-outcome-pm-statement-24-june-2016>>. Acesso em: 15 set. 2020.
- CHURCHILL, Winston. **The United States of Europe**. 1930 Disponível em: <<https://winstonchurchill.org/publications/finest-hour/finest-hour-104/wit-and-wisdom-12/>> Acesso em: 15 set. 2020.
- CHURCHILL, Winston. **United States of Europe - Speech at University of Zurich**, 19 September 1946. Disponível em: <<https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/united-states-of-europe/>>. Acesso em: 15 set. 2020.
- DE GAULLE, Charles. **French President Charles DeGaulle's Veto on British Membership of the EEC**. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/125401/1168_DeGaulleVeto.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.
- DELORS, Jacques. **1992: The Social Dimension - Address by president Delors at the Trades Unions Congress**, Bournemouth, 8 September, 1988. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_88_66> Acesso em: 15 set. 2020.

FARAGE, Nigel. **Nigel Farage's final speech to European Parliament**, 29 January 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RBMvZRF9Scs&feature=emb_logo> Acesso em: 15 set. 2020.

HEATH, Edward. **Leader's speech**, Blackpool, 1966. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=113>> Acesso em: 15 set. 2020.

HEATH, Edward. **Leader's speech**, Blackpool, 1968. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=115>> Acesso em: 15 set. 2020.

HEATH, Edward. **Leader's speech**, Brighton, 1971. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=118>> Acesso em: 15 set. 2020.

HEATH, Edward. **Speech by Edward Heath**, Brussels, 22 January 1972. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/speech_by_edward_heath_brussels_22_january_1972-en-45bb74bd-554c-49d4-8212-9144ce2e8c1d.html> Acesso em: 15 set. 2020.

HEATH, Edward. **Leader's speech**, Blackpool, 1973. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=120>> Acesso em: 15 set. 2020.

MACMILLAN, Harold. **Leader's speech**, Brighton, 1957. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=107>> Acesso em: 15 set. 2020.

MACMILLAN, Harold. **Address given by Harold Macmillan on the United Kingdom's application for membership to the EC** (31 July 1961). Disponível em: <https://www.cvce.eu/en/obj/address_given_by_harold_macmillan_on_the_united_kingdom_s_application_for_membership_to_the_ec_31_july_1961-en-a5c95873-aca0-4e9f-be93-53a36918041d.html> Acesso em: 15 set. 2020.

MACMILLAN, Harold. **Leader's speech**, 1962. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=111>> Acesso em: 15 set. 2020.

MAJOR, John. **Leader's speech**, 1991. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=137>> Acesso em: 15 set. 2020.

MAJOR, John. Mr Major's Article on the European Union. **The Economist**. 25 September 1993. Disponível em: <<http://www.johnmajorarchive.org.uk/1990-1997/mr-majors-article-on-the-european-union-25-september-1993/>> Acesso em: 15 set. 2020.

MAJOR, John. **Mr Major's Speech in Leiden** - 7 September 1994. Disponível em: <<http://www.johnmajorarchive.org.uk/1990-1997/mr-majors-speech-in-leiden-7-september-1994-2/>> Acesso em: 15 set. 2020.

MAJOR, John. **Leader's speech**, 1995. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=141>> Acesso em:

15 set. 2020.

MAY, Theresa. **Theresa May's Tory leadership launch statement:** full text. 30 June 2016. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-mays-tory-leadership-launch-statement-full-text-a7111026.html>> Acesso em: 15. 202 set. 2020.

MAY, Theresa. **The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech.** 17 January 2017a. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>. Acesso em: 15 set. 2020.

MAY, Theresa. **Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50.** 29 March 2017b. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50>> Acesso em: 15 set. 2020.

SCHUMAN, Robert. **The Schuman Declaration** - 9 May 1950. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt> Acesso em: 15 set. 2020.

SCOTTISH NATIONAL PARTY. **Nicola Sturgeon's speech on Scotland's referendum.** 13 March 2017. Disponível em: <<https://www.snp.org/nicola-sturgeon-speech-scotland-s-referendum/>> Acesso em: 15 set. 2020.

THATCHER, Margaret. **Leader's speech,** Blackpool, 1979. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=125>> Acesso em: 15 set. 2020.

THATCHER, Margaret. **Speech to the College of Europe** ("The Bruges Speech"). 20 September 1988a. Disponível em: <<https://www.margaretthatcher.org/document/107332>> Acesso em: 15 set. 2020.

THATCHER, Margaret. **Leader's speech,** Brighton, 1988b. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=134>> Acesso em: 15 set. 2020.

THATCHER, Margaret. **Leader's speech,** Bournemouth, 1990. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=136>> Acesso em: 15 set. 2020.

TUSK, Donald. **Letter by President Donald Tusk to the European Council on the issue of a UK in/out referendum** - Press Release 898/15. 7 December 2015. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/07/tusk-letter-to-28ms-on-uk/>> Acesso em: 15 set.. 2020.

WILSON, Harold. **Harold Wilson Prime Minister of the United Kingdom** - Speech made to the Assembly Monday, 23 January 1967. Disponível em: <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/Speeches/Speech-XML2HTML-EN.asp?SpeechID=250>> Acesso em: 15 set. 2020.

WILSON, Harold. **Leader's speech,** Blackpool, 1975. Disponível em: <<http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=173>> Acesso em: 15 set. 2020.

- Manifestos dos partidos políticos britânicos

CONSERVATIVE PARTY. **Conservative General Election Manifesto 1979**. Disponível em: <<https://www.margareththatcher.org/document/110858>> Acesso em: 15 set. 2020.

CONSERVATIVE PARTY. **1992 Conservative Party Manifesto**. Disponível em: <<http://www.conservativemanifesto.com/1992/1992-conservative-manifesto.shtml#resp>> Acesso em: 15 set. 2020.

CONSERVATIVE PARTY. **1997 Conservative Party Manifesto**. Disponível em: <<http://www.conservativemanifesto.com/1997/1997-conservative-manifesto.shtml>> Acesso em: 15 set. 2020.

CONSERVATIVE PARTY. **2001 Conservative Party Manifesto**. Disponível em: <<http://www.conservativemanifesto.com/2001/2001-conservative-manifesto.shtml>> Acesso em: 15 set. 2020.

CONSERVATIVE PARTY. **Conservative Election Manifesto 2005**. Disponível em: <http://newsimg.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/CON_uk_manifesto.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

CONSERVATIVE PARTY. **The Conservative Manifesto 2010**. Disponível em: <<http://www.scottishconservatives.com/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/General-Election-2010.pdf>> Acesso em: 15 set. 2020.

CONSERVATIVE PARTY. **The Conservative Party Manifesto 2015**. Strong Leadership, a Clear Economic Plan, a Brighter, More Secure Future. Disponível em: <<http://ucrel.lancs.ac.uk/wmatrix/ukmanifestos2015/localpdf/Conservatives.pdf>> Acesso em 15 set. 2020.

LABOUR PARTY. **1966 Labour Party Election Manifesto**. 1996. Disponível em: <<http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1966/1966-labour-manifesto.shtml>> Acesso em: 15 set. 2020.

LABOUR PARTY. **February 1974 Labour Party Manifesto**. 1974. Disponível em: <<http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1974/feb/1974-feb-labour-manifesto.shtml>> Acesso em: 15 set. 2020.

LABOUR PARTY. **1983 Labour Party Manifesto**. 1983. Disponível em: <<http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1983/1983-labour-manifesto.shtml>> Acesso em: 15 set. 2020

LABOUR PARTY. **1987 Labour Party Manifesto**. 1987. Disponível em: <<http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1987/1987-labour-manifesto.shtml>> Acesso em: 15 set. 2020.

LABOUR PARTY. **1992 Labour Party Manifesto**. 1992. Disponível em: <<http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1992/1992-labour-manifesto.shtml>> Acesso em: 15 set. 2020.

LABOUR PARTY. **1997 Labour Party Manifesto**. 1997. Disponível em: <<http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>> Acesso em: 15 set. 2020.

LABOUR PARTY. **The Labour Party manifesto 2005**. 2005. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/13_04_05_labour_manifesto.pdf> Acesso

em: 15 set. 2020.

LIBERAL DEMOCRATS. **Liberal Democrat Manifesto 2010**. 2010. Disponível em: <<https://www.markpack.org.uk/files/2015/01/Liberal-Democrat-manifesto-2010.pdf>>
Acesso em: 15 set. 2020.

LIBERAL DEMOCRATS. **Manifesto 2019 - Stop Brexit: Build a Brighter Future**. 2019. Disponível em: <<https://www.libdems.org.uk/liberal-democrats-2019-manifesto>>
Acesso em: 15 set. 2020.

- Tratados e convenções

CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS - Decreto nº 7030. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm> Acesso em: 15 set. 2020.

EUROPEAN COMMUNITIES. **Single European Act**. 1986. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>>
Acesso em: 15 set. 2020.

THE TREATY OF ROME. 25 March 1957. Disponível em: <https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. 1992. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

TRATADO DE AMSTERDÃ. 1997. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>> Acesso em: 15 set. 2020.

TRATADO DE LISBOA - versão consolidada. 2007. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>
Acesso em: 15 set. 2020.

TRATADO DE NICE. 2001. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=GA>> Acesso em: 15 set. 2020.

- Documentos do Reino Unido

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE OF THE UNITED KINGDOM. **Joint Declaration on European Defence**. Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, 4 December 1998. Disponível em: <https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

UK GOVERNMENT. **CAB 129/47 Original Reference CP 226 (51)-267 (51)**, 24 Jul-26 Oct 1951. Disponível em: <<http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-47.pdf>> Acesso em: 15 set. 2020.

UK GOVERNMENT. **Cabinet Memorandum. European Integration**. Note by the Chancellor of the Exchequer. 29 June 1955. Disponível em:

<<http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-129-76-cp-55-55-5.pdf>> Acesso em: 15 set. 2020.

UK GOVERNMENT. **A European Free Trade Area** - United Kingdom Memorandum to the Organization for European Economic Co-operation. February 1957. Disponível em: <https://www.cvce.eu/obj/memorandum_from_the_united_kingdom_on_the_europea%20n_free_trade_area_february_1957-en-750549e7-235d-4510-9a41-5e4a953cc739.html> Acesso em: 15 set. 2020.

UK GOVERNMENT. **European Communities Act 1972**, 1972. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/pdfs/ukpga_19720068_en.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

UK GOVERNMENT. **Referendum on EEC Membership**. Note by the Prime Minister. 22 January 1975. Disponível em: <<http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/small/cab-129-181-c-11.pdf>> Acesso em: 15 set. 2020.

UK GOVERNMENT. Europe - the Future. **Journal of Common Market Studies**, v. XXIII, n. I, 1984.

UK GOVERNMENT. **European Union Act 2011**, 2011. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/pdfs/ukpga_20110012_en.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

UK GOVERNMENT. **European Union (Withdrawal) Act 2018**, 2018. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/pdfs/ukpga_20180016_en.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

UK GOVERNMENT. **Statement that political agreement has been reached and that the United Kingdom has concluded an agreement with the European Union under Article 50(2) of the Treaty on European Union**, 19 October 2019a. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840658/Statement_that_political_agreement_has_been_reached_and_that_the_United_Kingdom_has_concluded_an_agreement_with_the_European_Union_under_Article_50_2_of_the_Treaty_on_European_Union.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

UK GOVERNMENT. **Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community**HM Startionery Office, 19 October 2019b. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840655/Agreement_on_the_withdrawal_of_the_United_Kingdom_of_Great_Britain_and_Northern_Ireland_from_the_European_Union_and_the_European_Atomic_Energy_Community.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

UK GOVERNMENT. **Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom**, 19 October 2019c. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840656/Political_Declaration_setting_out_the_framework_for_the_future_relationship_between_the_European_Union_and_the_United_Kingdom.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

UK PARLIAMENT. **European Communities (White Paper)**, Hansard, 10 February 1970. Disponível em: <<https://api.parliament.uk/historic->

[hansard/commons/1970/feb/10/european-communities-white-paper](https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1970/feb/10/european-communities-white-paper)> Acesso em: 15 set. 2020.

UK PARLIAMENT. **Engagements**, Hansard, 20 May 1982. Disponível em: <<https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1982/may/20/engagements>> Acesso em: 15 set. 2020.

UK PARLIAMENT. **European Council (Lisbon)**, Hansard, 29 June 1992a. Disponível em: <<https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1992/jun/29/european-council-lisbon>> Acesso em: 15 set. 2020

UK PARLIAMENT. **European Communities (Amendment) Bill**, Hansard, 4 November 1992b. Disponível em: <<https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1992/nov/04/european-communities-amendment-bill>> Acesso em: 15 set. 2020.

UK PARLIAMENT. **House of Commons**, Hansard Debates for 05 Mar 2008 (pt 0002). Disponível em: <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080305/debtext/80305-0002.htm>> Acesso em: 15 set. 2020.

UK PARLIAMENT. **Votes in Parliament** - UK Parliament. 2019. Disponível em: <<https://votes.parliament.uk/>> Acesso em: 15 set. 2020.

- Documentos das comunidades europeias

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. **Judgment in Case C-621/18 Wightman and Others v Secretary of State for Exiting the European Union** - Press Release No 191/18, 10 December, 2018. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180191en.pdf>> Acesso em: 15 set. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **White Paper on the Future of Europe: reflections and scenarios for the EU27 by 2025**, 1st March 2017a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union**. TF50 (2017) 19 – Commission to EU 27, 8 December 2017b. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-report-negotiators-european-union-and-united-kingdom-government-progress-during-phase-1-negotiations-under-article-50-teu-united-kingdoms-orderly-withdrawal-european-union_en> Acesso em: 15 set. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Joint statement by EU and UK negotiators following the videoconference** on 15 April 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_672> Acesso em: 15 set. 2020.

EUROPEAN COMMUNITIES. **Solemn Declaration on European Union**, Stuttgart, 19 June 1983. Disponível em:

<https://www.cvce.eu/en/obj/solemn_declaration_on_european_union_stuttgart_19_june_1983-en-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd3dee9cf71d.html> Acesso em: 15 set. 2020.

EUROPEAN COUNCIL. **Fontainebleau European Council** (25 and 26 June 1984) Conclusions of the Presidency, 1984. Disponível em: <https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/ba12c4fa-48d1-4e00-96cc-a19e4fa5c704/publishable_en.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

EUROPEAN COUNCIL. **European Council meeting** (18 and 19 February 2016) – Conclusions, 2016. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>> Acesso em: 15 set. 2020.

EUROPEAN COUNCIL. **Special meeting of the European Council** (Art. 50) (29 April 2017) – Guidelines, 2017. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf>> Acesso em: 15 set. 2020.

EUROPEAN COUNCIL. **EU-UK negotiations on the future relationship - Consilium**, 2020. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-uk-negotiations-on-the-future-relationship/>> Acesso em: 15 set. 2020.

Fontes secundárias

ARNORSSON, Agust; ZOEGA, Gylfi. On the causes of Brexit. **European Journal of Political Economy**, 55, p. 301-323, 2018.

BACHE, Ian; JORDAN, Andrew. (Eds.). **The Europeanization of British Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

BAGLIONI, Simone; BIOSCA, Olga; MONTGOMERY, Tom. **Europeans scarred by globalisation are more likely to support Brexit too**. Disponível em: <blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/04/16/europes-losers-of-globalisation-are-more-likely-to-support-brexit-too/> Acesso em: 15 set. 2020.

BAKER, David; SCHNAPPER, Pauline. **Britain and the crisis of the European union**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

BALDWIN, David. Neoliberalism, Neorealism and World Politics. In: BALDWIN, D. (Ed.) **Neorealism, Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, p. 3-28, 1993.

BBC. BBC News | Europe | **Blair and Schroeder plan Third Way**, 1999. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/205948.stm>> Acesso em: 15 set. 2020.

BBC. BBC News | UK | UK Politics | **I will quit within a year - Blair**, 2006. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/5322094.stm> Acesso em: 15 set. 2020.

BBC. **Brown belatedly signs EU treaty**, 2007. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7141279.stm> Acesso em: 15 set. 2020.

BBC. BBC News | Brasil | **Plebiscito revela “Reino Desunido” e fosso entre gerações**, 2016a. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-36617121>> Acesso em: 15 set. 2020.

- BBC. BBC News | **Brexit: Nicola Sturgeon says second Scottish independence vote “highly likely”**, 2016b. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36621030>> Acesso em: 15 set. 2020.
- BBC. BBC News | **Brexit: The story of an island apart**, 2016c. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/magazine-36620426>>. Acesso em: 15 set. 2020.
- BENNETT, Owen. **The Brexit Club: The Inside Story of the Leave Campaign’s Shock Victory**. Londres: Biteback Publishing, 2016.
- BISCOP, Sven. Coronavirus and Power: The Impact on International Politics. **Security Policy Brief**, v. March, no. 126, 2020.
- BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. A Litmus Test for European Integration Theories: Explaining Crises and Comparing Regionalisms, **KFG Working Paper**, 85, p. 1-23, 2018.
- BÖRZEL, Tanja A; RISSE, Thomas. Grand theories of integration and the challenges of comparative regionalism. **Journal of European Public Policy**, v. 26, n. 8, p. 1231–1252, 2019.
- BRÄNDLE, Verena K.; GALPIN, Charlotte; TRENZ, Hans-Jörg. Marching for Europe? Enacting European citizenship as justice during Brexit. **Citizenship Studies**, v. 22, n. 8, p. 810–828, 2018.
- BRITAIN STRONGER IN EUROPE. **6 reasons you need to vote remain on June 23rd**. Disponível em: <<https://www.strongerin.co.uk/>> Acesso em: 15 set. 2020.
- BROWN, Chris. The poverty of Grand Theory. **European Journal of International Relations**, v. 19, n. 3, p. 483–497, 2013.
- BRUNAZZO, Marco. The Evolution of EU Differentiated Integration between Crises and Dilemmas. **EU IDEA Research Papers**, no. 1, 2019.
- BULMER, Simon; QUAGLIA, Lucia (Eds.). Special Issue: The politics and economics of Brexit. **Journal of European Public Policy**, v. 25, n. 8, , 2018.
- BUTLER, David; KITZINGER, Uwe. **The 1975 Referendum**. Second ed. London: Macmillan Press LTD, 1996.
- CABRAL, Nazaré da Costa; GONÇALVES, José Renato; RODRIGUES, Nuno Cunha (Eds.). **After Brexit: Consequences for the European Union**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.
- CARVALHO, Patrícia Nasser de. Uma crise de múltiplas dimensões : uma reflexão sobre o processo de integração regional da Europa próximo de completar sete décadas. **Conjuntura Internacional**, v. 17, n. 1, p. 2–9, 2020.
- CHECKEL, Jeffrey. Constructivism and EU Politics. In: JORGENSEN, Knud Erik; POLLACK, Mark A.; ROSAMOND, Ben (Eds.). **The Handbook of EU Politics**. Londres: SAGE Publications Ltd, p. 57-76, 2007.
- CHECKEL, Jeffrey T.; KATZENSTEIN, Peter J. (Eds.). **European Identity**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- CHOPIN, Thierry; LEQUESNE, Christian. Differentiation as a double-edged sword: Member states’ practices and Brexit. **International Affairs**, v. 92, n. 3, p. 531–545, 2016.

- CIANCIARA, Agnieszka K. Differentiated Integration and the Future of Europe. Debate in Poland. **Yearbook of Polish European Studies**, v. 17, p. 167–189, 2014.
- CIANCIARA, Agnieszka K. Does Differentiation Lead to Disintegration? Insights from Theories of European Integration and Comparative Regionalism. **Yearbook of Polish European Studies**, v. 18, p. 39–58, 2015.
- CIANCIARA, Agnieszka K.; SZYMAŃSKI, Adam. Differentiated integration: towards a new model of European Union–Turkey relations? **Turkish Studies**, p. 1–20, 2019.
- CLARKE, Harold D.; GOODWIN, Mathew; WHITELEY, Paul **Why Britain Voted for Brexit**: An Individual-Level Analysis of the 2016 Referendum Vote. Paper presented at EPOP Conference, 10 September, 2016.
- CLARKE, Harold D.; GOODWIN, Matthew; WHITELEY, Paul. **Brexit: why Britain voted to leave the European Union**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **Political Science and Politics**, v. 4, n. 4, p. 823–830, 2011.
- CRAIG, Paul. Brexit: A drama in six acts. **European Law Review**, v. 41, n. 4, p. 447–468, 2016.
- CURTICE, John. Why Leave Won the UK 's EU Referendum. **Journal of Common Market Studies**, p. 1–19, 2017a.
- CURTICE, John. **British Social Attitudes 34** - The vote to leave the EU, NatCen Social Research, p. 1-24, 2017b.
- CURTICE, John; EVANS, Geoffrey. **British Social Attitudes 32** - Britain and Europe, NatCen Social Research, p. 1-21, 2015.
- CURTICE, John; MONTAGU, Ian. **British Social Attitudes 36** - The EU Debate. NatCen Social Research, p. 1-40, 2019.
- CURTICE, John; TIPPING, Sarah. **British Social Attitudes 35** - Europe. NatCen Social Research, p. 1-33, 2018.
- DADDOW, Oliver. Brexit and Britain's role in the world. In: DIAMOND, Patrick; NEDERGAARD, Peter; ROSAMOND, Ben (Eds.). **The Routledge Handbook of the Politics of Brexit**. London: Routledge, p. 208-2019, 2018.
- DAHRENDORF, Ralf. **A Third Europe?** Third Jean Monnet Lecture, European University Institute, Florence, 26 November 1979. Disponível em: < <http://aei.pitt.edu/11346/>> Acesso em: 15 set. 2020.
- DAVIS, Richard. Reactions to General de Gaulle 's Veto of the. **Journal of Contemporary History**, v. 32, n. 4, p. 453–464, 1997.
- DAVIS, Richard. Euroscepticism and Opposition to British Entry into the EEC, 1955-75. **Revue française de civilisation britannique**, v. 22, n. 2, p. 1–15, 2017.
- DE WILDE, Pieter. No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration. **Journal of European Integration**, v. 33, n. 5, p. 559–575, 2011.
- DIAMOND, Patrick; NEDERGAARD, Peter; ROSAMOND, Ben (Eds.). **The Routledge Handbook of the Politics of Brexit**. London: Routledge, 2018.

- DOWNEY, Allen B. **Think Complexity**. Needham, Massachusetts: Green Tea Press, 2018.
- DUNNE, Tim; HANSEN, Lene; WIGHT, Colin. The end of International Relations theory? **European Journal of International Relations**, v. 19, n. 3, p. 405–425, 2013.
- DUTTLE, Thomas et al. Opting out from European Union legislation: the differentiation of secondary law. **Journal of European Public Policy**, v. 24, n. 3, p. 406–428, 2017.
- EICHENGREEN, Barry. **The two faces of populism**. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/two-faces-populism>> Acesso em: 15 set. 2020.
- EOYANG, Glenda H. **Conditions for self-organizing in human systems**. Thesis in Human System Dynamics, The Union Institute and University, 2001.
- EOYANG, Glenda H.; YELLOWTHUNDER, Lois. **Politics and International Affairs Beyond Bureaucratic Boundaries: A Case Study in Human Systems Dynamics**. Complexity, Science & Society Conference 2005, The Centre for Complexity Research University of Liverpool, September 11-14, 2005.
- EUROPEAN COMMISSION. **Standard Eurobarometer 51**. July 1999. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb51/eb51_en.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. **Standard Eurobarometer 85 - European citizenship**. Report, Spring 2016.
- EUROPEAN COMMISSION. **Standard Eurobarometer 86 - European citizenship**. Report Autumn 2016.
- EUROPEAN COMMISSION. **From Erasmus to Erasmus+: a story of 30 years**. Erasmus+, 2018. Disponível em: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ebb7fa72-1b70-11e8-ac73-01aa75ed71a1>> Acesso em: 15 set. 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. **One currency for one Europe: The road to the euro**. Economic and Financial Affairs, 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/one-currency-one-europe_en> Acesso em: 15 set. 2020.
- EUROPEAN FREE TRADE ASSOCIATION. **Resolution adopted by EFTA**, Stockholm, 20 November 1959. Disponível em: <https://www.cvce.eu/content/publication/2002/4/17/a071925e-f13b-43c8-92a2-4aec02cdd061/publishable_en.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.
- EUROPEAN PARLIAMENT. **Britain and Europe in 10 speeches**, 2010. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/unitedkingdom/resource/static/files/publications_resources/ep_speeches_dps_final.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.
- EUROPEAN PARLIAMENT. **Results of the 2014 European elections - Results by country - United Kingdom, 2014**. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-uk-2014.html#table02>> Acesso em: 15 set. 2020.
- EUROPEAN PARLIAMENT. **The Future of Europe debates in the European Parliament, 2018-9: A synthesis of the speeches by EU Heads of State or Government**, 2019. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637948/EPRS_IDA\(2019\)0010_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637948/EPRS_IDA(2019)0010_en.pdf)> Acesso em: 15 set. 2020.

9)637948_EN.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

EUROSTAT. **Share of Member States in EU GDP** - Product, 2017. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20170410-1>> Acesso em: 15 set. 2020.

EUROSTAT. **Asylum and first time asylum applicants** - annual aggregated data, 2020. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00191>> Acesso em: 15 set. 2020.

EVANS, Geoffrey; CARL, Noah; DENNISON, James. European but not European enough: An explanation for Brexit. **European Union Politics**, p. 1–23, 2018.

EVANS, Geoffrey; MENON, Anand. **Brexit and British Politics**. Cambridge: Polity Press, 2017.

FARREL, Jason; GOLDSMITH, Paul. **How to Lose a Referendum: The Definitive Story of Why the UK Voted for Brexit**. London: Biteback Publishing, 2017.

FARRELL, Mary; HETTNE, Björn; LANGENHOVE, Luk Van (Eds.). **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice**. London: Pluto Press, 2005.

FETZER, Thiemo. Did Austerity Cause Brexit? **American Economic Review**, v. 109, n. 11, p. 3849–3886, 2019.

FIGUEIRA, Filipa; MARTILL, Benjamin. Bounded rationality and the Brexit negotiations: why Britain failed to understand the EU. **Journal of European Public Policy**, p. 1–19, 2020.

FINANCIAL TIMES. **The island story that flags up Britain's differences from Europe**. 2016. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/c8e7a6ea-234e-11e6-9d4d-c11776a5124d>> Acesso em: 15 set. 2020.

FLIGSTEIN, Neil. **Euroclash: the EU, European Identity and the Future of Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

FUCHS, Dieter; KLINGEMANN, Hans-Dieter (Eds.). **Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU**. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar, 2011.

GABEL, Matthew; HIX, Simon. Understanding Public Support for British Membership of the Single Currency. **Political Studies**, v. 53, p. 65–81, 2005.

GEORGE, Stephen. **British Policy in the European Community** - the commitment to globalism. European Union Studies Association (EUSA) Biannual Conference, 22-24 May 1991. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/7230/>> Acesso em: 15 set. 2020.

GEORGE, Stephen. **An Awkward Partner**. 3rd. ed. Oxford: Oxford University Press, 1998.

GERRING, John. What is a Case Study and What is it Good for? **The American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

GEYER, Robert. European Integration, the Problem of Complexity and the Revision of Theory. **Journal of Common Market Studies**, v. 41, n. 1, p. 1–33, 2003.

GLENCROSS, Andrew. **Why the UK voted for Brexit: David Cameron's Great**

- Miscalculation. London: Palgrave, 2016.
- GOODWIN, Matthew J.; HEATH, Oliver. The 2016 Referendum , Brexit and the Left Behind : An Aggregate-level Analysis of the Result. **The Political Quartely**, p. 1–10, 2016.
- GOODWIN, Matthew; MILAZZO, Caitlin. Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit. **British Journal of Politics and International Relations**, v. 19, n. 3, p. 450–464, 2017.
- GOWLAND, David. **Britain and the European Union**. New York, London: Routledge, 2017.
- GOWLAND, David; TURNER, Arthur; WRIGHT, Alex. **Britain and European Integration Since 1945: on the sidelines**. London; New York: Routledge, 2010.
- HAAS, Ernst. **The Uniting Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57**. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- HAAS, Ernst. The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. **Journal of Common Market Studies**, v. 5, n. 4, p. 315–343, 1967.
- HEATH, Oliver; GOODWIN, Matthew. The 2017 General Election , Brexit and the Return to Two-Party Politics : An Aggregate-Level Analysis of the Result 1. **The Political Quartely**, p. 1–14, 2017.
- HENDERSON, Ailsa et al. England, Englishness and Brexit. **The Political Quarterly**, v. 87, n. 2, p. 187–199, abr. 2016.
- HENDERSON, Ailsa. et al. How Brexit was made in England. **The British Journal of Politics and International Relations**, p. 1–16, 4 nov. 2017.
- HOBOLT, Sara B. The Brexit vote : a divided nation , a divided continent. **Journal of European Public Policy**, p. 1–19, 2016.
- HOBOLT, Sara B.; BROUARD, Sylvain. Contesting the european union? Why the Dutch and the French Rejected the European Constitution. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 309–322, 2011.
- HOBOLT, Sara B.; DE VRIES, Catherine E. Public Support for European Integration. **Annual Review of Political Science**, v. 19, p. 413–432, 2016.
- HOFFMAN, Stanley. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. **Daedalus**, v. 95, n. 3, p. 862–915, 1966.
- HOLZINGER, Katharina; SCHIMMELFENNIG, Frank. Differentiated Integration in the European Union: many concepts, sparse theory, few data. **Journal of European Public Policy**, n. December 2013, p. 37–41, 2012.
- HOLZINGER, Katharina; TOSUN, J. Why differentiated integration is such a common practice in Europe : A rational explanation. **Journal of Theoretical Politics**, v. 31 (4), p. 642-659, 2019.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Multi-Level Governance and European Integration**. Oxford: Rowman & Littlefield, 2001.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. A Postfunctionalist Theory of European Integration :

- From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. **British Journal of Political Science**, v. 39, n. 1, p. 1–23, 2009.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Grand theories of European integration in the twenty-first century. **Journal of European Public Policy**, v. 26, n. 8, p. 1113–1133, 2019.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY. **European Parliament Elections - 1979 to 1994**, Research Paper, 99/57, 2 June 1999.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY. **General Election 2015**. Briefing Paper, Number CBP7186, 28 July 2015.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY. **Referendums on the European Union**. Briefing Paper, Number 7570, 22 April 2016.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY. **General Election 2017 : results and analysis**. Briefing Paper, Number CBP 7979, updated 29 January 2019a.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY. **The UK's contribution to the EU budget**. Briefing Paper, Number CBP 7886, 4 November 2019b.
- HOUSE OF COMMONS LIBRARY. **General Election 2019: full results and analysis**. Briefing Paper, Number CBP 8749, 28 January 2020.
- INGLEHART, Ronald; NORRIS, Pipa. **Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash**. HKS Faculty Research Working Paper Series, August 2016.
- INSTITUT GEORGES POMPIDOU. **Résultats du référendum de 1972**. Disponível em: <<http://www.georges-pompidou.org/georges-pompidou/portail-archives/resultats-du-referendum-1972>> Acesso em: 15 set. 2020.
- ION, Oana-Andreea. **Theories of European Integration: a meta-theoretical perspective**. Challenges of the Knowledge Society. Political Sciences, European Studies and IR - International Conference, 2014.
- JACKSON, Daniel; THORSEN, Einar; WRING, Dominic (Eds.). **EU Referendum Analysis 2016: Media, Voters and the Campaign**. Centre for the Study of Journalism, Culture and Community (Bournemouth University), June 2016. Disponível em: <<http://eprints.bournemouth.ac.uk/24337/1/EU%20Referendum%20Analysis%202016%20-%20Jackson%20Thorsen%20and%20Wring%20v1.pdf>> Acesso em: 15 set. 2020.
- JONES, Erik. Towards a theory of disintegration. **Journal of European Public Policy**, v. 25, n. 3, p. 440–451, 2018.
- KAVALSKI, Emilian. The fifth debate and the emergence of complex international relations theory : notes on the application of complexity theory to the study of international life. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 20, n. 3, p. 435–454, 2007.
- KAVALSKI, Emilian. (Ed.) **World Politics at the Edge of Chaos - Reflections on Complexity and Global Life**. New York: Suny Press, 2015.
- LE MONDE. **Résultats France - Présidentielle 2017 - 1er et 2nd tour**. Disponível em: <<https://www.lemonde.fr/data/france/presidentielle-2017/>> Acesso em: 15 set. 2020.
- LEHMANN, Kai Enno. Crisis foreign policy as a process of self-organization. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 24, n. 1, p. 27–42, 2011.

- LEHMANN, Kai Enno. Unfinished transformation: The three phases of complexity's emergence into international relations and foreign policy. **Cooperation and Conflict**, v. 47, n. 3, p. 404–413, 2012.
- LEHMANN, Kai Enno. Brexit as the Salvation of the European Union? Views from a Complexity Perspective. In: AGUILAR, Sergio Luiz Cruz.; ALONSO, Isabela Zorat. (Eds.) **Os Desafios da Política Externa e Segurança no Século XXI**. São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 295–314, 2018a.
- LEHMANN, Kai Enno. The Crisis of the European Union as a Complex Adaptive System. **Journal of Common Market Studies**, v. 56, n. 4, p. 971–988, 2018b.
- LERUTH, Benjamin; GÄNZLE, Stefan; TRONDAL, Jarle. **Differentiated integration and disintegration in the European Union: State-of-the-art and ways for future research**. ISL Working Paper, p.1-23, 2017.
- LERUTH, Benjamin; GÄNZLE, Stefan; TRONDAL, Jarle. Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union. **Journal of Common Market Studies**, p. 1–18, 2019a.
- LERUTH, Benjamin; GÄNZLE, Stefan; TRONDAL, Jarle. Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities. **Journal of Common Market Studies**, v. 57, n. 6, p. 1383–1394, 14 nov. 2019b.
- LERUTH, Benjamin; LORD, Christopher. Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory? **Journal of European Public Policy**, p. 1–10, 2015.
- LEUFFEN, Dirk; RITTBERGER, Berthold; SCHIMMELFENNIG, Frank. **Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- LEWIS, Paul. **France weights new British status in market**. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1982/05/21/world/france-weighs-new-british-status-in-market.html>>. Acesso em: 15 set. 2020.
- LIDDLE, Roger. **The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration**. London; New York: I.B. Tauris, 2014.
- LIDDLE, Roger. **The Risk of Brexit: the politics of a referendum**. Second ed. Maryland: Rowan & Littlefield, 2016.
- LORD, Christopher. Utopia or dystopia? Towards a normative analysis of differentiated integration. **Journal of European Public Policy**, v. 22, n. 6, p. 783–798, 2015.
- MACSHANE, D. **Brexit: How Britain Left the Europe**. Londres: I.B. Tauris, 2016.
- MAHONEY, James. Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 1, p. 111–143, 2001.
- MALAMUD, Andrés. Conceptos , teorías y debates sobre la integración regional. **NorteAmérica**, v. 6, n. 2, p. 219–249, 2011.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Pasini. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Impulso**, v. 13, n. 31, p. 47–69, 2002.

- MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet; BLANK, Kermit. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. **Journal of Common Market Studies**, v. 34, n. 3, p. 341–378, 1996.
- MCGOWAN, Lee. **Preparing for Brexit: Actors, Negotiations and Consequences**. New York: Palgrave Macmillan, 2018.
- MENON, Anand; FOWLER, Brigid. Hard or Soft? The Politics of Brexit. **National Institute Economic Review**, v. 238, n. 1, p. 4–12, 2016.
- MILLER, Bowman H. Tomorrow's Europe: a never closer union. **Journal of European Integration**, p. 1-13, 2017.
- MITRANY, David. **A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization**. Oxford: Oxford University Press, 1943.
- MITRANY, David. The Prospect of Integration: Federal or Functional. **Journal of Common Market Studies**, v. 4, n. 2, p. 119–149, 1965.
- NORRIS, Pipa; INGLEHART, Ronald. **Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- O'DONNELL, Clara Marina; WHITMAN, Richard G. European Policy under Gordon Brown: Perspective on a Future Prime Minister. **International Affairs**, v. 83, n. 2, p. 253–272, 2007.
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. **UK Perspectives 2016: The UK in a European context**. 2016a. Disponível em: <<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/articles/ukperspectives2016theukinaeuropeancontext/2016-05-26>> Acesso em: 15 set. 2020.
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. **UK Perspectives 2016: Trade with the EU and beyond**. 2016b. Disponível em: <<https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/internationaltrade/articles/ukperspectives2016tradewiththeeuandbeyond/2016-05-25>> Acesso em: 15 set. 2020.
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. **Regional economic activity by gross domestic product, UK - 1998 - 2018**. 2019a. Disponível em: <<https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/bulletins/regionaleconomicactivitybygrossdomesticproductuk/1998to2018#gross-domestic-product-by-uk-constituent-country-and-region>> Acesso em: 15 set. 2020.
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. **Long-term international migrants, UK**. 2019b. Disponível em: <<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/longterminternationalmigrantsuk/2018>> Acesso em: 15 set. 2020.
- OLIVER, Craig. **Unleashing Demons: The Inside story of Brexit**. Londons: Hodder & Stoughton, 2016.
- ORSINI, Amandine et al. Complex Systems and International Governance. **International Studies Review**, p. 1–30, 2019.
- PARR, Helen. Saving the community: The French response to Britain's second EEC

- application in 1967. **Cold War History**, v. 6, n. 4, p. 425–454, 2006.
- PERISIC, Bojana. **Britain and Europe - a History of Difficult Relations**. Institute for Cultural Diplomacy, Berlin, March 2010.
- POLITICO. **Why Britain keeps its distance**. 2015. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/britain-has-always-been-an-island-david-cameron-compatibility-europe/>> Acesso em: 15 set. 2020.
- PUCHALA, Donald J. Of Blind Men, Elephants and International Integration. **Journal of Common Market Studies**, v. 10, n. 3, p. 267–284, 1972.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988.
- RISSE, Thomas. European institutions and identity change: what have we learned? In: RISSE, Thomas; HERRMANN, Richard; BREWER, Marilyn. (Eds.) **Identities in Europe and the institutions of European Union**. Maryland: Rowman & Littlefield, 2003.
- RODRIK, Dani. **Many forms of populism**. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/many-forms-populism>> Acesso em: 15 set. 2020.
- ROSAMOND, Ben. Brexit and the Problem of European Disintegration. **Journal of Contemporary European Research**, v. 12, n. 4, p. 864–871, 2016.
- ROSAMOND, Ben. Theorising the EU in crisis: de-Europeanisation as disintegration. **Global Discourse**, v. 9, n. 1, p. 31–44, 2019.
- SANDERS, David. **Losing an Empire, Finding a Role: British Foreign Policy since 1945**. New York: Macmillan Education, 1989.
- SAURUGGER, Sabine. **Théories et concepts de l' intégration européenne**. Paris: Presses de Sciences Po, 2010.
- SCARTOZZI, Cesare M. A New Taxonomy for International Relations: Rethinking the International System as a Complex Adaptive System. **Journal on Policy and Complex Systems**, v. 4, n. 1, 2018.
- SCHIMMELFENNIG, Frank. Graded Membership in the European Union: Good Governance and Differentiated Integration. **KFG Working Paper Series**, No. 73, June 2016.
- SCHIMMELFENNIG, Frank. Brexit: differentiated disintegration in the European Union. **Journal of European Public Policy**, p. 1–20, 2018a.
- SCHIMMELFENNIG, Frank. European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises. **Journal of European Public Policy**, v. 25, n. 7, p. 969–989, 2018b.
- SCHIMMELFENNIG, Frank. The choice for differentiated Europe: an intergovernmentalist theoretical framework. **Comparative European Politics**, v. 17, n. 2, p. 176–191, 2019.
- SCHIMMELFENNIG, Frank; LEUFFEN, Dirk; RITTBERGER, Berthold. The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation. **Journal of European Public Policy**, p. 1–18, 2015.
- SCHIMMELFENNIG, Frank; WINZEN, Thomas. Grand theories, differentiated integration.

- Journal of European Public Policy**, v. 26, n. 8, p. 1172–1192, 2019.
- SCHMIDT, Vivien A. The future of differentiated integration: a ‘soft-core,’ multi-clustered Europe of overlapping policy communities. **Comparative European Politics**, v. 17, n. 2, p. 294–315, 2019.
- SCHMITTER, Philippe C. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, v. 24, n. 4, p. 836–868, 1970.
- SCHMITTER, Philippe C.; LEFKOFRIDI, Zoe. Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration. **Chinese Political Science Review**, p. 1–29, 2016.
- SCHNAPPER, Pauline. **La Grande-Bretagne et l’Europe - Le grand malentendu**. Paris: Presses de Sciences Po, 2000.
- SCHNAPPER, Pauline. Brexit and the Risk of European Disintegration. In: CABRAL, Nazaré da Costa; GONÇALVES, José Renato; RODRIGUES, Nuno Cunha (Eds.). **After Brexit: Consequences for the European Union**. New York: Palgrave Macmillan, , p. 83-100, 2017a.
- SCHNAPPER, Pauline. David Cameron et la campagne du « Remain ». **Revue Française de Civilisation Britannique**, n. XXII–2, p. 1–12, 16 mar. 2017b.
- SCHNAPPER, Pauline. British Foreign Policy in the Context of Brexit: Realism or Irrationality? In: BELLONI, Roberto; SALA, Vicent Della; VIOTTI, Paul (Eds.). **Fear and Uncertainty in Europe: The Return to Realism?** New York: Palgrave Macmillan, p. 197–214, 2019.
- SCHNAPPER, Pauline; AVRIL, Emmanuelle. **Où va le Royaume-Uni ? Le Brexit et après**. Paris: Odilon Jacob, 2019.
- SELDON, Anthony; FINN, Mike (Eds.). **The Coalition Effect 2010-2015**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- STUBB, Alexander. A Categorization of Differentiated Integration. **Journal of Common Market Studies**, v. 34, n. 2, p. 283–295, 1996.
- SWALES, Kirby. **Understanding the Leave vote** NatCen Social Research and UK in a Changing Europe, p. 1-30, 2016.
- SZCZERBIAK, Aleks; TAGGART, Paul. **Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality**. 8th Biannual International Conference of the European Union Studies Association, Nashville, 27-29 March 2003.
- SZCZERBIAK, Aleks; TAGGART, Paul (Eds.). **Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- SZUCKO, Angélica S. **Identidade europeia (e)levada ao cubo: um modelo de distribuição espacial das percepções identitárias na União Europeia**. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2016.
- SZUCKO, Angélica S. Identidade europeia e integração regional: Modelo de análise tridimensional das percepções identitárias na União Europeia. **Conjuntura Internacional**, v. 14, n. 1, p. 54–67, 2017.
- SZUCKO, Angélica S. Percepções Identitárias no Reino Unido: Antes e depois do referendo

Britânico. **Revista Carta Internacional**, v. 13, n. 1, p. 200–223, 2018.

SZUCKO, Angélica S. Brexit: Polaridades no Reino Unido. In: CASTRO, Aline Contti; FERREIRA, Marcos Alan S. V.; LEITE, Alexandre César Cunha (Eds.). **Polarizações políticas e desigualdades socioeconômicas na América Latina e na Europa**. João Pessoa: UFPB, p. 173–201, 2019a.

SZUCKO, Angélica S. Brexit e as crises da integração regional: o futuro da União Europeia. In: ESPOSITO NETO, Tomaz; SARTORI, Henrique (Eds.). **Visões Brasileiras sobre União Europeia**. Curitiba: Appris, p. 89–102, 2019b.

SZUCKO, Angélica S. Brexit and the differentiated European (dis)integration. **Contexto Internacional**, v.42, n. 3, p. 621-646, 2020.

THE GUARDIAN. **Blair confirms EU referendum u-turn**. 20 April 2004. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2004/apr/20/eu.politics6>> Acesso em: 15 set. 2020.

THE GUARDIAN. **London's 19% economic surge underlines divide with rest of England**. 5 September 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/2019/sep/05/londons-19-economic-surge-underlines-divide-with-rest-of-england>> Acesso em: 15 set. 2020.

THE ELECTORAL COMMISSION. **Results and turnout at the EU referendum**. 2016. Disponível em: <<https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum>> Acesso em: 15 set. 2020.

THE ELECTORAL COMMISSION. **Results and turnout at the 2017 UK general election**. 2017. Disponível em: <<https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/results-and-turnout-2017-uk-general-election>> Acesso em: 15 set. 2020.

THE FEDERAL RETURNING OFFICER. **Bundestag election 2017**. 2017. Disponível em: <<https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017/ergebnisse.html>> Acesso em: 15 set. 2020.

THE INDEPENDENT. **Brexit result: Sinn Fein's Martin McGuinness calls for border poll on united Ireland**. 25 June 2016. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-northern-ireland-eu-referendum-result-latest-live-border-poll-united-martin-mcguinness-a7099276.html>> Acesso em: 15 set. 2020.

THE NEW YORK TIMES. **Commons votes, 356 to 244, for Britain's Membership in the European Market**. 29 October 1971. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1971/10/29/archives/commons-votes-356-to-244-for-britains-membership-in-the-european.html>> Acesso em: 15 set. 2020.

THE SCOTTISH PARLIAMENT. **Scottish Independence Referendum 2014: Results**. 2014. Disponível em: <https://www.parliament.scot/ResearchBriefingsAndFactsheets/Scottish_Independence_Referendum_2014_Results.pdf> Acesso em: 15 set. 2020.

THE UK IN A CHANGING EUROPE. **Brexit and Public Opinion**. 31 January 2018. Disponível em: <<https://ukandeu.ac.uk/partner-reports/brexit-and-public-opinion/>>

Acesso em: 15 set. 2020.

- TINDEMANS, Leo. **European Union. Report by Mr. Leo Tindemans**, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities Supplement 1/76. 29 December 1975. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/942/>> Acesso em: 15 set. 2020.
- USHERWOOD, Simon. **Brexit as a Cause and a Consequence of Political Change in the UK**. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=68996788-ad96-f476-3304-2327c7214008&groupId=288143> Acesso em: 15 set. 2020.
- USHERWOOD, Simon; STARTIN, Nick. Euroscepticism as a Persistent Phenomenon. **Journal of Common Market Studies**, v. 51, n. 1, p. 1–16, 2013.
- VOLLAARD, Hans. Explaining European disintegration. **Journal of Common Market Studies**, p. 1–18, 2014.
- VOTE LEAVE. **Why Vote Leave**. 2016 Disponível em: <<http://www.voteleavetakecontrol.org>> Acesso em: 15 set. 2020.
- WALL, Stephen. **A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- WATSON, Matthew. Brexit , the left behind and the let down : the political abstraction of ‘the economy’ and the UK’s EU referendum. **British Politics**, 2017.
- WEBBER, Douglas. How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives. **European Journal of International Relations**, p. 1–25, 2013.
- WEBBER, Douglas. Trends in European political (dis)integration. An analysis of postfunctionalist and other explanations. **Journal of European Public Policy**, v. 26, n. 8, p. 1134–1152, 2019.
- WIENER, Antje. A theory of contestation - A concise summary of its argument and concepts. **Polity**, v. 49, n. 1, p. 109–125, 2017.
- WIENER, Antje; BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Eds.). **European Integration Theory**. 3rd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- WIENER, Antje; DIEZ, Thomas (Eds.). **European Integration Theory**. 2nd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- WINCOTT, Daniel; PETERSON, John; CONVERY, Alan (Eds.). Special Issue: Brexit ’ s causes and consequences. **The British Journal of Politics and International Relations**, 2017.
- WINZEN, Thomas; SCHIMMELFENNIG, Frank. Explaining differentiation in European Union treaties. **European Union Politics**, v. 17, n. 4, p. 616–637, 1 dez. 2016.
- YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- YOUNG, Hugo. **This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair**. New York:

Macmillan, 1998.

ZÜRN, Michael. The politicization of world politics and its effects: Eight propositions. **European Political Science Review**, v. 6, n. 1, p. 47–71, 2014.

Anexos

Anexo 1: Lista de primeiros-ministros no Reino Unido após 1945

Primeiro-Ministro	Início do governo	Fim do governo	Partido
Clement Attlee	27 de julho de 1945	26 de outubro de 1951	Trabalhista
Winston Churchill	26 de outubro de 1951	7 de abril de 1955	Conservador
Anthony Eden	7 de abril de 1955	9 de janeiro de 1957	Conservador
Harold Macmillan	11 de janeiro de 1957	19 de outubro de 1963	Conservador
Alec Douglas	19 de outubro de 1963	16 de outubro de 1964	Conservador
Harold Wilson	16 de outubro de 1964	19 de junho de 1970	Trabalhista
Edward Heath	19 de junho de 1970	4 de março de 1974	Conservador
Harold Wilson	4 de março de 1974	5 de abril de 1976	Trabalhista
James Callaghan	5 de abril de 1976	4 de maio de 1979	Trabalhista
Margaret Thatcher	4 de maio de 1979	28 de novembro de 1990	Conservador
John Major	28 de novembro de 1990	2 de maio de 1997	Conservador
Tony Blair	2 de maio de 1997	27 de junho de 2007	Trabalhista
Gordon Brown	27 de junho de 2007	11 de maio de 2010	Trabalhista
David Cameron	11 de maio de 2010	13 de julho de 2016	Conservador
Theresa May	13 de julho de 2016	24 de julho de 2019	Conservador
Boris Johnson	24 de julho de 2019	-	Conservador

Fonte: elaboração da autora com base nas informações disponíveis em

<https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers>

Anexo 2: Eleições gerais no Reino Unido após 1945

Data	Taxa de comparecimento	Partido eleito	Primeiro-Ministro
05 de julho de 1945	72,80%	Trabalhista	Clement Attlee
23 de fevereiro de 1950	83,90%	Trabalhista	Clement Attlee
25 de outubro de 1951	82,60%	Conservador	Winston Churchill
26 de maio de 1955	76,80%	Conservador	Anthony Eden (1955-57); Harold Macmillan
8 de outubro de 1959	78,70%	Conservador	Harold Macmillan (1957-63); Alex Douglas-Home
15 de outubro de 1964	77,10%	Trabalhista	Harold Wilson
31 de março de 1966	75,80%	Trabalhista	Harold Wilson
18 de junho de 1970	72,00%	Conservador	Edward Heath
28 de fevereiro de 1974	78,80%	Trabalhista	Harold Wilson
10 de outubro de 1974	72,80%	Trabalhista	Harold Wilson (1974-76); James Callaghan
3 de maio de 1979	76,00%	Conservador	Margaret Thatcher
9 de junho de 1983	72,70%	Conservador	Margaret Thatcher
11 de junho de 1987	75,30%	Conservador	Margaret Thatcher (1979-90); John Major
9 de abril de 1992	77,70%	Conservador	John Major
1 de maio de 1997	71,40%	Trabalhista	Tony Blair
7 de junho de 2001	59,40%	Trabalhista	Tony Blair
5 de maio de 2005	61,40%	Trabalhista	Tony Blair (1997-2007); Gordon Brown
6 de maio de 2010	65,10%	Conservador	David Cameron
7 de maio de 2015	66,10%	Conservador	David Cameron (2010-16); Theresa May
8 de junho de 2017	69,00%	Conservador	Theresa May (2016-19); Boris Johnson
12 de dezembro de 2019	67,30%	Conservador	Boris Johnson

Fonte: elaboração da autora com base nas informações disponíveis em <http://www.ukpolitical.info/>

Anexo 3: Taxa de comparecimento dos Estados-Membros às urnas nas eleições para o Parlamento Europeu

	1979 CE9	1984 CE10	1989 CE12	1994 UE12	1999 UE15	2004 UE25	2009 UE27	2014 UE28	2019 UE28	Média
Reino Unido	32,35%	32,57%	36,37%	36,43%	24,00%	38,52%	34,70%	35,60%	37,00%	34,17%
Média europeia	61,99%	58,98%	58,41%	56,67%	49,51%	45,47%	42,97%	42,61%	50,82%	51,94%
Bélgica	91,36%	92,09%	90,73%	90,66%	91,05%	90,81%	90,39%	89,64%	88,47%	90,58%
Dinamarca	47,82%	52,38%	46,17%	52,92%	50,46%	47,89%	59,54%	56,32%	66,00%	53,28%
Alemanha	65,73%	56,76%	62,28%	60,02%	45,19%	43,00%	43,27%	48,10%	61,41%	53,97%
Irlanda	63,61%	47,56%	68,28%	43,98%	50,21%	58,28%	58,64%	52,44%	49,30%	54,70%
França	60,71%	56,72%	48,80%	52,71%	46,76%	42,76%	40,63%	42,43%	50,12%	49,07%
Itália	85,65%	82,47%	81,07%	73,60%	69,76%	71,72%	65,05%	57,20%	54,50%	71,22%
Luxemburgo	88,91%	88,79%	87,39%	88,55%	82,27%	91,35%	90,76%	85,55%	84,10%	87,52%
Países Baixos	58,12%	50,88%	47,48%	35,69%	30,02%	39,26%	36,75%	37,32%	41,80%	41,92%
Grécia		80,59%	80,03%	73,18%	70,25%	63,22%	52,61%	59,97%	58,34%	67,27%
Espanha			54,71%	59,14%	63,05%	45,14%	44,87%	43,81%	64,30%	53,57%
Portugal			51,10%	35,54%	39,93%	38,60%	36,77%	33,67%	31,01%	38,09%
Suécia					38,84%	37,85%	45,53%	51,07%	53,30%	45,32%
Áustria					49,40%	42,43%	45,97%	45,39%	59,30%	48,50%
Finlândia					30,14%	39,43%	38,60%	39,10%	40,70%	37,59%
República Tcheca						28,30%	28,20%	18,20%	28,72%	25,86%
Estônia						26,83%	43,90%	35,52%	37,60%	35,96%
Chipre						72,50%	59,40%	43,97%	44,99%	55,22%
Lituânia						43,38%	20,98%	47,35%	53,08%	41,20%
Letônia						41,34%	53,70%	30,24%	33,60%	39,72%
Hungria						38,50%	36,31%	28,97%	43,36%	36,79%
Malta						82,39%	78,79%	74,80%	72,70%	77,17%
Polónia						20,87%	24,53%	23,83%	45,61%	28,71%
Eslovênia						28,35%	28,37%	24,45%	28,29%	27,37%
Eslováquia						16,97%	19,64%	13,05%	22,74%	18,10%
Bulgária							38,99%	35,84%	30,83%	35,22%
Romênia							27,67%	32,44%	49,02%	36,38%
Croácia								25,24%	29,65%	27,45%

Fonte: elaboração da autora com base nos dados disponíveis em <http://www.ukpolitical.info/european-parliament-election-turnout.htm> e www.europarl.europa.eu

Anexo 4: Contribuições do Reino Unido ao orçamento comunitário – 1973-2018, em milhões de libras

Ano	Contribuição bruta antes do abatimento	Fundos negociados	Abatimento	Contribuição bruta (depois do abatimento e dos fundos negociados)	Receitas do setor público	Contribuição líquida
1973	181			181	79	102
1974	181			181	150	31
1975	342			342	398	-56
1976	463			463	296	167
1977	737			737	368	369
1978	1.348			1.348	526	822
1979	1.606			1.606	659	947
1980	1.767	98		1.669	963	706
1981	2.174	693		1.481	1.084	397
1982	2.863	1.019		1.844	1.238	606
1983	2.976	807		2.169	1.522	647
1984	3.204	528		2.676	2.020	656
1985	3.940	61	166	3.713	1.905	1.808
1986	4.493		1.701	2.792	2.220	572
1987	5.202		1.153	4.049	2.328	1.721
1988	5.138		1.594	3.544	2.182	1.362
1989	5.585		1.154	4.431	2.116	2.315
1990	6.355		1.697	4.658	2.183	2.475
1991	5.807		2.497	3.309	2.765	544
1992	6.738		1.881	4.857	2.827	2.030
1993	7.985		2.539	5.446	3.291	2.155
1994	7.189		1.726	5.463	3.253	2.211
1995	8.889		1.207	7.682	3.665	4.017
1996	9.133		2.412	6.721	4.373	2.348
1997	7.991		1.733	6.258	4.661	1.597
1998	10.090		1.378	8.712	4.115	4.597
1999	10.287		3.171	7.117	3.479	3.638
2000	10.517		2.085	8.433	4.241	4.192
2001	9.379		4.560	4.819	3.430	1.389
2002	9.439		3.099	6.340	3.201	3.139
2003	10.966		3.559	7.407	3.728	3.679
2004	10.895		3.593	7.302	4.294	3.008
2005	12.567		3.656	8.911	5.329	3.582
2006	12.426		3.569	8.857	4.948	3.909
2007	12.456		3.523	8.933	4.332	4.601
2008	12.653		4.862	7.791	4.497	3.294
2009	14.129		5.392	8.737	4.401	4.336
2010	15.196		3.047	12.150	4.768	7.382
2011	15.356		3.143	12.213	4.132	8.082
2012	15.745		3.110	12.635	4.169	8.467
2013	18.135		3.674	14.461	3.996	10.465
2014	18.778		4.416	14.362	4.583	9.779
2015	19.560		4.914	14.646	3.883	10.763
2016	16.996		3.878	13.118	3.492	9.626
2017	18.624		5.633	12.991	4.084	8.909
2018	17.444		4.247	13.197	4.273	8.925

Fonte: HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2019b, p. 8, tradução nossa

Anexo 5: Atitudes do Reino Unido em relação à União Europeia, 1992-2018

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Sair da UE	10	11	11	14	19	17	14	13	17	14	15	15
Permanecer e reduzir os poderes da UE	30	27	25	23	39	29	36	43	38	38	35	32
<i>Status quo</i>	16	22	20	20	19	18	23	20	19	21	23	27
Permanecer e ampliar os poderes da UE	28	22	28	28	8	16	9	11	10	10	12	11
Apoiar um governo único europeu	10	9	8	8	6	7	8	6	7	7	7	6

	2004	2005	2006	2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Sair da UE	18	16	15	20	30	26	24	22	41	36	34
Permanecer e reduzir os poderes da UE	38	36	36	35	37	29	38	43	35	33	33
<i>Status quo</i>	23	24	27	24	16	19	18	19	16	19	20
Permanecer e ampliar os poderes da UE	7	10	9	9	9	6	10	8	4	4	4
Apoiar um governo único europeu	5	4	4	3	2	3	4	3	2	3	3

Fonte: CURTICE; MONTAGU, 2019, p.5, tradução nossa

Anexo 6: Votações na Câmara dos Comuns do acordo de saída negociado por Theresa May

1ª votação - 15 de janeiro de 2019	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	118	196	-
Trabalhistas	248	3	1
Liberais Democratas	11	-	-
Partido Nacional Escocês	35	-	-
Partido Unionista Democrático	10	-	-
<i>Plaid Cymru</i>	4	-	-
<i>Sinn Féin</i> ⁴⁸⁰	-	-	7
Partido Verde	1	-	-
Independentes	5	3	-
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	432	202	12
2ª votação – 12 de março de 2019	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	75	235	1
Trabalhistas	238	3	-
Liberais Democratas	11	-	-
Partido Nacional Escocês	35	-	-
Partido Unionista Democrático	10	-	-
<i>Plaid Cymru</i>	4	-	-
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	1	-	-
Independentes	17	4	-
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	391	242	12

⁴⁸⁰ O partido adota uma política de abstenção.

3ª votação – 29 de março de 2019	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	34	277	-
Trabalhistas	234	5	2
Liberais Democratas	11	-	-
Partido Nacional Escocês	34	-	1
Partido Unionista Democrático	10	-	-
Plaid Cymru	4	-	-
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	1	-	-
Independentes	16	4	1
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	344	286	15

Fonte: elaboração da autora com base nos dados disponíveis em <https://votes.parliament.uk/>

Anexo 7: Votações indicativas na Câmara dos Comuns em 27 de março de 2019, por partido

Proposta - União Aduaneira	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	234	34	45
Trabalhistas	12	226	5
Liberais Democratas	1	1	9
Partido Nacional Escocês	-	-	35
Partido Unionista Democrático	10	-	-
<i>Plaid Cymru</i>	-	-	4
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	1	-	-
Independentes	13	4	4
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	271	265	113
Proposta - Segundo Referendo	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	254	8	51
Trabalhistas	27	198	18
Liberais Democratas	-	11	-
Partido Nacional Escocês	-	32	3
Partido Unionista Democrático	10	-	-
<i>Plaid Cymru</i>	-	4	-
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	-	1	-
Independentes	4	14	3
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	295	268	86
Proposta - Plano do Labour	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	276	1	36
Trabalhistas	4	232	7
Liberais Democratas	2	-	9
Partido Nacional Escocês	-	-	35
Partido Unionista Democrático	10	-	-
<i>Plaid Cymru</i>	-	-	4
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	1	-	-
Independentes	14	4	3
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	307	237	105

Proposta - Mercado Comum 2.0	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	225	37	51
Trabalhistas	42	143	58
Liberais Democratas	1	1	9
Partido Nacional Escocês	-	-	35
Partido Unionista Democrático	-	-	10
<i>Plaid Cymru</i>	-	4	-
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	1	-	-
Independentes	14	4	3
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	283	189	177
Proposta - Revogar o artigo 50º para evitar uma saída sem acordo	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	259	10	44
Trabalhistas	22	111	110
Liberais Democratas	-	10	1
Partido Nacional Escocês	-	34	1
Partido Unionista Democrático	10	-	-
<i>Plaid Cymru</i>	-	4	-
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	-	1	-
Independentes	2	14	5
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	293	184	172
Proposta - Saída sem acordo	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	94	157	62
Trabalhistas	237	3	3
Liberais Democratas	11	-	-
Partido Nacional Escocês	34	-	1
Partido Unionista Democrático	1	-	9
<i>Plaid Cymru</i>	4	-	-
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	1	-	-
Independentes	18	-	3
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	400	160	89

Proposta - Arranjos preferenciais contingentes	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	122	126	65
Trabalhistas	233	3	7
Liberais Democratas	11	-	-
Partido Nacional Escocês	33	-	2
Partido Unionista Democrático	-	10	-
<i>Plaid Cymru</i>	4	-	-
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	1	-	-
Independentes	18	-	3
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	422	139	88
Proposta - Espaço Econômico Europeu (EFTA/EEA)	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	200	59	54
Trabalhistas	124	4	115
Liberais Democratas	2	-	9
Partido Nacional Escocês	34	-	1
Partido Unionista Democrático	-	-	10
<i>Plaid Cymru</i>	-	-	4
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	1	-	-
Independentes	16	1	4
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	377	64	208

Fonte: elaboração da autora com base nos dados disponíveis em <https://votes.parliament.uk/>

Anexo 8: Votações indicativas na Câmara dos Comuns em 1º de abril de 2019, por partido

Proposta - União Aduaneira	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	236	36	40
Trabalhistas	10	230	3
Liberais Democratas	5	1	5
Partido Nacional Escocês	-	-	35
Partido Unionista Democrático	10	-	-
<i>Plaid Cymru</i>	-	-	4
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	1	-	-
Independentes	14	6	2
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	276	273	100
Proposta - Segundo Referendo	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	253	14	45
Trabalhistas	24	203	16
Liberais Democratas	-	11	-
Partido Nacional Escocês	-	31	4
Partido Unionista Democrático	10	-	-
<i>Plaid Cymru</i>	-	4	-
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	-	1	-
Independentes	5	16	1
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	292	280	77
Proposta - Mercado Comum 2.0	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	228	32	52
Trabalhistas	25	185	33
Liberais Democratas	4	2	5
Partido Nacional Escocês	-	32	3
Partido Unionista Democrático	10	-	-
<i>Plaid Cymru</i>	-	4	-
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	1	-	-
Independentes	14	6	2
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	282	261	106

Proposta – Supremacia parlamentar	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	260	9	43
Trabalhistas	18	121	104
Liberais Democratas	-	10	1
Partido Nacional Escocês	-	32	3
Partido Unionista Democrático	10	-	-
<i>Plaid Cymru</i>	-	4	-
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido Verde	-	1	-
Independentes	4	14	4
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	292	191	166

Fonte: elaboração da autora com base nos dados disponíveis em <https://votes.parliament.uk/>

Anexo 9: Resultado das eleições gerais no Reino Unido em 2019 e alterações em relação ao período 2017-2019

	CON	LAB	SNP	LD	DUP	SF	PC	Green	Outros	Total
Assentos	365	202	48	11	8	7	4	1	4	650
Alteração	+48	-60	+13	-1	-2	0	0	0	+2	0
% votos	43,6%	32,1%	11,6%	3,9%	0,8%	0,6%	0,5%	2,7%	4,2%	100%

Legenda: CON – Partido Conservador; LAB – Partido Trabalhista; SNP – Partido Nacional Escocês; LD – Partido Liberal Democrata; DUP – *Democratic Unionist Party*; SF – *Sinn Féin*; PC – *Plaid Cymru*; Green – Partido Verde

Fonte: elaboração da autora com base em HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 2020, p. 3 e 8

Anexo 10: Votação na Câmara dos Comuns do acordo de saída negociado por Boris Johnson

9 de janeiro de 2020	Contra	A favor	Abstenções
Conservadores	-	330	31
Trabalhistas	167	-	32
Liberais Democratas	11	-	-
Partido Nacional Escocês	45	-	2
Partido Unionista Democrático	-	-	8
<i>Plaid Cymru</i>	4	-	-
<i>Sinn Féin</i>	-	-	7
Partido da Aliança da Irlanda do Norte	1	-	-
Partido Social Democrata e Trabalhista	2	-	-
Partido Verde	1	-	-
Independentes	-	-	1
Presidente e mesa diretora	-	-	4
TOTAL	231	330	85

Fonte: elaboração da autora com base nos dados disponíveis em <https://votes.parliament.uk/>