

EUROPA,
ATLÂNTICO
E O MUNDO
MOBILIDADES, CRISES,
DINÂMICAS CULTURAIS

PENSAR COM

MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO

EUROPE, THE ATLANTIC AND THE WORLD
MOBILITY, CRISES, CULTURAL DYNAMICS

THINKING WITH MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO

COORDENAÇÃO

ISABEL MARIA FREITAS VALENTE

Imprensa da Universidade de Coimbra
Coimbra University Press
2017

O REINO UNIDO E A EUROPA EM PERSPETIVA HISTÓRICA QUE LUGAR NA UNIÃO EUROPEIA PÓS-REFERENDO?

António Martins da Silva

Professor Associado com Agregação da FLUC

Investigador do CEIS20-UC

E-mail: ams@fl.uc.pt

Resumo

Vista à distância, a questão do Reino Unido com a Europa é antiga. A sua relação com o continente releva da desconfiança e da preservação da sua segurança, identidade e seus interesses, seja qual for a proveniência da ameaça, de um Estado ou de uma associação de Estados, que comprometa o equilíbrio dos poderes. É este desígnio maior que determinou a estratégia que tradicionalmente adotou em relação ao Continente e que motivou a sua adesão tardia à CEE/UE, na qual manteve um posicionamento recalcitrante. Analisada, na ótica do realismo político e da racionalidade económica, a saída do Reino Unido da UE, sendo matéria estratégica, não faz sentido, podendo comprometer a força e a unidade do reino. Saindo ou não, é também um problema para a UE, que, para bem desta, carece de solução adequada.

Palavras-chave: Reino Unido e a Europa; Europa *à la carte*; União Europeia; Ordem europeia

Abstract

Viewed from a distance, the issue of the United Kingdom with Europe is old. Its relationship with the continent depends on the distrust and the preservation of its security, identity and its interests, whatever the origin of the threat, of a State or an association of States that compromises the balance of powers. It is this major purpose that has determined the strategy that traditionally it adopted in relation to the Continent and that motivated its late accession to the EEC / EU, in which it maintained a recalcitrant positioning.

Analysed from the perspective of political realism and economic rationality, the departure of the United Kingdom from the EU, being a strategic matter, makes no sense and could compromise the strength and unity of the kingdom. Whether it is coming out or not, it is also a problem for the EU, which, for its sake, lacks an adequate solution.

Keywords: UK and Europe; Europe à la carte; European Union; European order

Charles de Gaulle tinha uma posição de princípio contra a adesão do Reino Unido às Comunidades Europeias. Para além da razão de fundo que motivava, por parte do chefe de Estado francês, o veto expedito e a recusa unilateral, por duas vezes, do pedido de adesão – a presença britânica na Europa comunitária era estrategicamente incompatível com a visão gaullista de uma Europa Unida dos Estados como cobertura para a “grandeza” da França –, não deixavam de ser pertinentes os argumentos aduzidos para justificar a sua oposição ao alargamento comunitário do Reino Unido. Dizia que este país estava muito ligado aos EUA e que as especificidades do espírito inglês e da economia britânica causariam «perturbações destrutivas» no Mercado Comum, que diluiriam a Comunidade Europeia numa «Comunidade atlântica colossal sob dependência e direção americanas».

É bem conhecido o posicionamento tradicional britânico em relação à Europa continental. Estimaram os ingleses a fórmula “balança do

poder” (*balance of power*) como princípio e como estratégia da ordem internacional: ou seja, o equilíbrio de forças das potências continentais para, ao dificultar, por essa paridade, a guerra entre elas, garantir a tranquilidade do império britânico cujos interesses estavam “no largo” e não na Europa, da qual, em rigor, não se consideravam parte integrante. É expressiva a frase de W. Churchill quando disse, em 1930, em relação ao seu país: «Estamos com a Europa, mas não pertencemos à Europa». É este mesmo ex-Primeiro-Ministro britânico que, em 1946, quando no célebre discurso de Zurique apelou para a criação dos Estados Unidos da Europa, acrescentou, no mesmo passo, que deles não faria parte o Reino Unido porque os seus interesses estavam não na Europa unida continental, mas fora dela, no seu próprio «agrupamento natural do hemisfério Ocidental», a sua própria Comunidade, “britânica”, de seu nome.

Contudo, este pronunciamento retórico de Churchill, em favor de uma Europa Unida, com aparente valência supranacional, cujos contornos institucionais jamais precisou, não seria revertido na ação governativa britânica, trabalhista ou conservadora, nem mesmo quando Churchill voltou ao governo (1951-1955). Comungaram todos desse tradicional distanciamento em relação ao continente, desde que, neste, nenhuma potência (Estado ou associação de Estados), compromettesse o equilíbrio europeu tão necessário à estabilidade das ambições britânicas na sua extensa área de tutela, «onde o sol nunca se punha».

1. Um distanciamento europeu visceral e resistente

Uma Europa integrada, económica ou política, não era do agrado dos súbditos de Sua Majestade, cujos interesses, no seu entendimento, poderia ameaçar, considerando a influência geopolítica e a força estratégica que um tal “império” europeu continental poderia disseminar. Não querendo nela participar, combateram-na, sempre que uma tal possibilidade pan-europeia se colocou, no passado como no presente. Assim tem sido, na verdade, desde que, no século XX, a ideia filosófica

da unidade europeia ganhou estatuto de credibilidade política institucional, a partir, nomeadamente, do memorando Briand de «união federal europeia», protagonizado pela França em 1929-30 na SDN, ao recente relatório para “Concluir a União Económica e Monetária”, dito “Plano dos Cinco Presidentes”, atualmente em curso de ação normativa. Em todos os grandes momentos em que emergiu a possibilidade institucional de criação de uma Europa integrada, do relançamento comunitário ou do aprofundamento da União, o posicionamento do Reino Unido foi de oposição.

Com efeito, a Inglaterra foi categórica quando rejeitou essa «espécie de laço federal» discutido na SDN em 1929-30: firmou uma posição que seria, no essencial, seguida por outros Estados, incluindo Portugal, ao demarcar-se do projeto francês de união europeia, autónoma e exclusivista. Ao invés, pronunciou-se em favor de uma simples coordenação europeia no quadro orgânico da SDN, para facilitar e não prejudicar a missão desta, que salvaguardasse o respeito absoluto da soberania dos Estados e dos particularismos dos povos; declarou não poder associar-se a uma tal estrutura europeia, dada a relação estreita com os seus domínios, se operasse fora do quadro orgânico da SDN; apoiou a criação de uma Comissão de Estudos para a União Europeia, para analisar melhor a difícil questão – forma britânica airosa e costumeira de adiar para esquecer.

O envolvimento da Grã-Bretanha durante a segunda guerra não poderia ser outro. A paz separada pretendida pela Alemanha nazi era incomportável com o tradicional posicionamento estratégico britânico como guardião da balança do poder continental, consciente de que, rompido o equilíbrio, o Reino Unido seria o senhor-que-se-segue na ambição neutralizadora da potência hegemónica. No imediato pós-guerra, a ilusão da vitória e a convicção do seu prestígio como potência contribuía para reforçar a falta de ambição no que concerne ao destino europeu: aspirava a um lugar igual ao lado das grandes potências (EUA e URSS), pretendia partilhar um papel relevante no concerto do mundo e ter uma influência decisiva numa parte dele, na sua *Commonwealth*, em detrimento de uma

«Terceira força» europeia. Não surpreende, por conseguinte, que a sua preferência se centrasse no «grande largo», que a ideia de unidade não lhe fosse apetecível e que a constituição de um bloco político europeu continental lhe fosse indesejável. Era-lhe indispensável, sem dúvida, a garantia da estabilidade europeia; mas a contenção da possibilidade de uma desestabilização continental parecia-lhe mais credível se fosse alicerçada numa aliança com os Estados Unidos. Se esta fosse suportada por uma presença militar contínua e dissuasora no ocidente continental, seria bem mais eficaz e menos incómoda do que um eventual concerto de uma Europa integrada liderada por uma França enfraquecida.

Na OECE opôs-se a qualquer veleidade continental de reforço de laços de maior cooperação e unidade, desejados pela França e pelo Benelux. Rejeitou, nomeadamente, a possibilidade de uma união económica europeia, incluindo o projeto de uma união aduaneira europeia, considerado como um primeiro passo para a integração económica e, a prazo, para uma federação política. Não podendo, de todo, contrariar uma tal pretensão, apoiada pelos EUA, os ingleses esgrimiram o argumento da complexidade de uma união alfandegária para justificar o apoio à criação do denominado Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, na qual viriam vivamente a participar não para apoiar um tal desígnio de união, mas sim para o inviabilizar, como conseguiram.

No Congresso da Haia de 1948 os representantes britânicos, bem organizados, pugnaram por uma Europa unida dos Estados, sem valências supranacionais, tendo conseguido influenciar as conclusões finais da conferência em detrimento dos defensores de uma Europa política democrática e federal. Nas negociações intergovernamentais subsequentes, o governo inglês foi irredutível na sua pretensão de uma união puramente intergovernamental, um Conselho da Europa, com um Comité de Ministros, como órgão de decisão, composto por representantes dos governos com direito de veto – pretensão que, no essencial, conseguiram fazer valer. Nos debates travados na Assembleia Consultiva desta organização, uma vez posta em funcionamento,

os delegados mais europeístas bem se esforçaram para imprimir uma dimensão mais profunda à unidade europeia, mas todas as propostas que aprovaram nesse sentido foram rejeitadas pelo Comité de Ministros, com o representante britânico sempre atento e lesto nessa recusa. A Europa (intergovernamental) do Conselho da dita era inglesa, a única que o governo britânico admitia e fomentou para evitar qualquer outra ao gosto continental. Mas o Continente não desistiu: continuou a desbravar o caminho rumo à unidade por outra via, desembaraçada do estorvo britânico – a Europa das Comunidades.

Não tendo conseguido evitar a aprovação da primeira Comunidade Europeia (CECA), o Reino Unido tentou, depois, controlá-la e impedir, de percurso, a criação da Comunidade subsequente que previa a instalação de um exército comum europeu e, na sua esteira, uma estrutura política de índole federal: apresentou um plano (plano Eden) no Comité de Ministros do Conselho da Europa em maio de 1952, visando submeter o funcionamento da CECA, prestes a entrar em vigor, e da CED, em vias de aprovação pelos Seis, ao quadro político daquela instituição intergovernamental. Não foi, porém, bem sucedido: a tal pretensão se opuseram os que temiam o controlo interessado da Grã-Bretanha sobre as organizações europeias dos Seis, que ela rejeitara desde o início. Com o fracasso da CED, os britânicos, que respiraram fundo, nem assim desarmaram: apoiaram a inclusão da Alemanha na União Ocidental (Tratado de Bruxelas) e a reconfiguração, à sua maneira, desta estrutura inativa numa nova organização dita União da Europa Ocidental (UEO), uma espécie de ramo europeu da NATO, com uma existência pouco mais do que formal, para gáudio dos ingleses e rotundo fracasso de uma Europa integrada da defesa e de uma França (pós-CED) em desnorte total. Na Assembleia Parlamentar desta organização europeia de cooperação e de segurança, ainda se tencionou, dos lados francês e alemão, fazer dela um esboço de polo dinamizador da futura política europeia – tal como se intentara no organismo congénere do Conselho da Europa –, mas, de balde, os ingleses vetaram quaisquer veleidades nesse sentido.

Contudo, foi no contexto do processo negocial para o relançamento da integração europeia na perspectiva do Mercado Comum que o Reino Unido, ao qual foi associado, desenvolveu um intenso esforço diplomático de obstrução e uma manobra divisionista para impedir a criação de um tal mercado e dissolver a Comunidade já existente. Avançou em meados de 1956 na OECE uma proposta de criação de uma zona de comércio livre (ZCL), extensiva a todos os membros, tendo esta organização constituído, para o efeito, uma comissão interministerial presidida pelo representante britânico (comité Maudling). Esta iniciativa teve o apoio inicial de Jean Monnet, que viu nela um sinal do interesse dos ingleses pela unidade europeia; mas Spaak (Paul-Henri), com a sua hábil experiência política e internacional, percebeu desde o início que os ingleses, mantendo a sua preferência pela Commonwealth, pretendiam sobretudo destruir as construções comunitárias, reforçar o seu domínio na OECE e ter acesso facilitado ao mercado continental. Quando o processo negocial do Mercado Comum se finalizava positivamente, o Reino Unido, que participava no comité Spaak, encarregado de preparar os projetos de tratados das duas novas Comunidades (CEE e CEEA), abandonou este organismo, não podendo já parar um processo irreversível.

Não desistiu este país nórdico, de qualquer modo, de continuar a minar a construção comunitária: pelos finais de 1956 lançou um plano para a criação de uma ampla comunidade atlântica sob os auspícios da NATO, que se ocuparia das questões político-estratégicas, e da OECE, que trataria das matérias económicas, alegadamente para associar os Seis não só ao Reino Unido mas também «ao maior número possível de países» para «a mais larga cooperação económica». Nesta configuração abrangente, as Comunidades Europeias (CECA, Euratom e Mercado Comum) ficariam subordinadas aos respetivos órgãos intergovernamentais decisórios (Conselho do Atlântico Norte da NATO e Conselho de Ministros da OECE); uma Assembleia parlamentar consultiva única seria extensiva a todas as estruturas organizativas associadas (Conselho da Europa, NATO, UEO, OECE e Comunidades Europeias) – tornada menos

incômoda assim, porque diluída por esta abrangência redutora. Uma tal pretensão, porém, não teve acolhimento: do lado dos americanos, que não viram interesse em associar-se a assembleias que tratariam sobretudo de matérias europeias; do lado dos europeus continentais, que bem entenderam a pretensão interesseira e demolidora dos ingleses. Estes, perante o fracasso das suas congeminações, ainda teimaram reabilitar e concluir o seu projeto de realização da ZCL, renegociado em 1957, mas o PE contestou-o vigorosamente, a França desligou-se dos respetivos debates, e os Seis arrumaram definitivamente a questão e libertaram-se mais uma vez dos pedregulhos lançados pelos ingleses no caminho da integração; estes, por sua vez, acusaram os europeus comunitários de se erguerem como reduto protecionista e de divisão da Europa.

Baldaram-se os esforços britânicos para a constituição de uma grande zona de comércio livre, no seio da OECE ou de uma comunidade atlântica no quadro da NATO e daquela organização económica, muito para neutralizar ou diluir a construção comunitária, uma vez constituído o Mercado Comum. Contudo, o Reino Unido protagonizou, ainda assim, uma “Pequena Zona” de livre-câmbio, destinada aos países europeus industrializados, menos ambiciosa que as goradas iniciativas congêneres anteriores, mas bem mais pragmática, ao jeito e na conformidade da salvaguarda dos interesses ingleses ou, pelo menos, como suporte para minorar as descompensações que os pudessem prejudicar por força dos avanços e dos sucessos da integração económica continental. A convenção que criou a dita zona de livre-câmbio foi assinada em Estocolmo, a 4 de janeiro de 1960, instituindo a AELC (EFTA) e associando a generalidade dos países não participantes nas comunidades europeias. Apesar dos inegáveis resultados positivos que uma tal associação proporcionou aos seus participantes, revelou-se insatisfatória para a conveniência dos interesses ingleses, porque, pouco anos depois de vigência da EFTA, o Reino Unido bateu à porta da CEE pedindo que o deixasse entrar; mas, como é relembrado acima, a França do Presidente de Gaulle não permitiu que se abrisse. A apetência agora do Reino Unido pelo Mercado Comum

resultava não só dos sucessos comunitários em contraste com as debilidades britânicas, mas justificava-se também porque este país nórdico perdera muitas das suas ilusões imperiais e da sua suposta condição de potência internacional. Não tardaria, pois, a dar-se conta de que não só não fora uma potência estratégica vencedora da segunda guerra mundial, como foi perdendo domínios vitais da sua própria Commonwealth, e, desde logo, a perda traumática da Índia, a joia da coroa, em 1947.

Mendigando, pois, insistentemente o Reino Unido a sua entrada no clube comunitário, encontraria por parte do sucessor do General de Gaulle no Eliseu, George Pompidou, pouco convencido também da ambição integradora europeia, mais flexibilidade quanto à adesão solicitada: não sendo, afinal, o requerente nórdico, nem os seus presumíveis acompanhantes, um competidor da PAC – vantagem substantiva francesa na negociata comunitária –, sempre poderia contar com a ajuda superveniente de um comparsa acrescido para frustrar os ímpetus supranacionais dos parceiros que pugnavam por uma comunidade mais integrada, tendencialmente federativa. E tinha razão. Ao entrar em 1973, o Reino Unido influenciaria, desde logo, o ritmo e o alcance do processo de integração europeia, que iria introduzir doravante um dado novo: a exceção britânica.

2. Uma integração excecional e recalcitrante na Europa comunitária

Defensor persistente da unanimidade do Conselho e do maior alargamento possível a outros Estados, mais interessado em usufruir do mercado do que de qualquer outra valência, opositor, por princípio, a quaisquer avanços supranacionais, o Reino Unido, conservador ou trabalhista, comportar-se-ia dentro das Comunidades com a coerência de posição que sempre o norteou em relação à Europa continental: não se empenhou no projeto europeu, boicotou sempre que possível, condescendeu quando conveniente, aproveitou benefícios quanto desejável sem os constrangimentos inaceitáveis. Cumpridor diligente das normas europeias que subscreveu, foi ficando de fora, estando dentro, relati-

vamente a outras que não acatou: exigiu, logo, em 1979, com Margaret Thatcher, a devolução de parte substantiva da sua contribuição líquida para os cofres comunitários (“cheque britânico”), o que provocou uma crise durável cujo desenlace, após ameaças de uma nova política de cadeira vazia, se saldou, em 1984, pela satisfação da obstinada exigência da Dama de Ferro (*I want my money back*); influenciou expressivamente a orientação ideológica do mercado unificado concebido pelo AUC, deixando uma marca profunda até hoje no espírito neoliberal que o inspirou; tentou impedir a criação da união monetária com um projeto radical e inconsistente (plano Major) que os seus parceiros não apoiaram, e, não o tendo conseguido, exigiu ficar fora da moeda única para aprovar o tratado de Maastricht que a estabeleceu; não aceitou o acervo de Schengen que os seus parceiros adotaram em Amesterdão, ficando de fora de aspetos importantes do espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça, nomeadamente em matéria policial e penal. Traçou «linhas vermelhas» (Tony Blair), aquando da negociação do projeto de tratado que de Lisboa se designaria: a eliminação, neste novo texto, da terminologia contemplada no defunto tratado constitucional, que, alegadamente, era própria de um Estado soberano ou de uma federação, que a União não é (constituição, lei, MNE, primado do direito europeu) e a não inserção dos símbolos da União (bandeira, hino, divisa); fez questão também que a indicação explícita do euro como moeda da União não ficasse consignada no tratado a aprovar, e não subscreveu, com efeito jurídico vinculativo, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Em 2012 não assinou o denominado tratado orçamental (TECG) e não aderiu à união bancária em curso.

3. Uma deriva eurocética em rota de colisão?

a. Um referendo oportunista e perigoso

Antes das eleições legislativas no Reino Unido de maio de 2015, o candidato a Primeiro-Ministro David Cameron, acossado pelos eurocéticos

do seu partido (conservador) bem como pelos populistas antieuropeus do partido anti-imigração UKIP, prometeu, se ganhasse as eleições, a realização de um referendo até 2017 sobre a permanência do país na UE. Reeleito para um segundo mandato, com maioria absoluta, Cameron tem, pois, em mãos um problema, de desfecho incerto. Embora apoie a permanência britânica numa UE reformada, manteve em relação a esta um certo distanciamento desde o início do seu primeiro mandato, em 2010, e terá que confrontar-se com uma onda expressiva de opiniões favoráveis à saída da União, incluindo membros do seu governo que pedem liberdade de expressão e de voto quando o referendo for realizado. Por outro lado, apesar de alguma flutuação dos resultados das sondagens, tem-se registado uma evolução tendencialmente favorável a saída da União, que a crise dos refugiados veio potenciar. O resultado do referendo é, pois, improvável, com possibilidade de pender favoravelmente pelo abandono da UE se não ocorrer uma viragem significativa.

Não é a primeira vez que o Reino Unido utiliza este instrumento plebiscitário na sua relação com a Europa integrada. Em 1975 o referendo sobre a permanência na Comunidade, protagonizado pelo então governo trabalhista (Harold Wilson), foi muito expressivo (67% de votos no “sim”), mas realizou-se em condições institucionais internas e contextuais europeias mais favoráveis que as atuais. Hoje, com efeito, a realidade é bem diferente: a litania dominante na Europa não morre de amores por esta, e o euroceticismo larvar invade o Reino Unido, no presente, com uma ala *tory* eurocéptica, desde os anos 90, com um partido anti-imigração eurófono, que quer a saída britânica da UE, e com os partidos pró-europeus (trabalhistas e liberais democratas) em situação de fragilidade persistente. Além disso, a possibilidade de Cameron influenciar o eleitorado, tal como fez H. Wilson em 1975, é improvável, tendo em conta a divisão do seu partido e do seu governo sobre a matéria.

Cameron não deseja a saída do Reino Unido, mas pretende uma UE reformada, à sua maneira, que vai, no essencial, em sentido contrário ao que é pretendido pela generalidade dos parceiros continentais e,

nomeadamente, pela Alemanha e pela França. E foi nesse sentido que endereçou uma carta, a 10 de novembro de 2015, ao presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, onde enunciava os pontos fundamentais das suas reivindicações reformistas. Se não houver acordo, não o predisporá, conforme disse, para militar em favor da permanência; e, a ser assim, nada está excluído, incluindo a hipótese de um apelo ao "não" à UE, que é «mandona e metediça» e com a qual, esclarece, não tem «qualquer ligação romântica nem com as suas instituições».

b. Um caderno reivindicativo para uma Europa à inglesa

O elenco de reclamações que o Primeiro-Ministro (PM) britânico endereça ao Conselho Europeu é em geral consentâneo com a visão tradicional do Reino Unido em relação à Europa, reduzida a um grande mercado, competitivo e concorrencial, sem constrangimentos reguladores, que favoreça, e, sobretudo, não prejudique, os interesses ingleses, alargado a outros Estados europeus e aberto ao mundo com amplos e diversificados acordos comerciais. Preocupa-o, contudo, a evolução da zona euro, na qual não quer participar nem contribuir para a sua sustentabilidade. Exige um estatuto permanente de exclusão e de reconhecimento igualitário e soberano das moedas não participantes; e considera que não pode a dita zona prejudicar a integralidade do mercado único ou os interesses dos membros não-euro, devendo quaisquer potenciais medidas nesse sentido ser decididas por todos. Rejeita a união bancária, mas deseja a união do mercado de capitais.

Preocupam-no possíveis avanços no caminho da integração, que não sejam estritamente no quadro do mercado interno tal como o concebe. E, nessa ótica, pretende que seja riscado dos tratados o princípio de «união cada vez mais estreita», ou que, pelo menos, não seja aplicável ao Reino Unido. Quer também ver reforçados os poderes dos parlamentos nacionais, para que um grupo deles possa bloquear propostas legislativas indesejáveis. Defensor estrénuo das quatro liberdades do mercado, incluindo a das pessoas, deseja agora que se coloquem restrições à dos

imigrantes comunitários, para aliviar a pressão que pesa sobre os seus serviços públicos, sobretudo quando (ou porque) a sua própria população está em fase de crescimento expansivo. Não se trata apenas de reduzir o número de entradas: pretende-se restringir os benefícios sociais de que usufruem os cidadãos europeus residentes, estabelecendo um período de carência de quatro anos para acederem às prestações associadas ao trabalho e à habitação social, às ajudas estatais.

Conclui-se que a cartada jogada pelo PM britânico – refém que está de relações de força conflituais entre os conservadores eurocéticos, do seu partido e do seu governo, os populistas anti-imigração e os independentistas escoceses, internamente, e, externamente, entre os poderes de Bruxelas e os interesses e juízos dos 27 Estados-membros – representa uma fasquia muito alta para a Europa das instituições e dos parceiros continentais, porque, entre as exigências apresentadas por Cameron, se algumas são admissíveis, outras são in comportáveis. Confrontados com a necessidade de dar uma resposta às pretensões insulares, foi esta conseguida, após difícil negociação, na reunião do Conselho Europeu de 18-19 de março de 2016: as concessões acordadas não têm o alcance, como era expectável, das reivindicações epistolares de Cameron, mas foram ainda assim generosas para um país que foi, cumulativamente, ficando de fora em aspetos relevantes do acervo comunitário. Apesar de, na maior parte, serem extensivas a outros Estados-membros, formalizam, para o Reino Unido, um reforçado «estatuto especial» e consolidam uma efetiva Europa *à la carte*, velha e persistente reivindicação britânica.

Distribuídas pelas quatro áreas indicadas na referida carta, as cedências dos Chefes de Estado e de Governo, a precisar em documento normativo do legislador, são algumas inócuas, que explicitam o quadro jurídico já existente, são outras de maior alcance, podendo mesmo configurar um retrocesso em domínios comunitários vigentes, carecendo, pois, de serem revertidas numa próxima revisão dos tratados. No quadro da competitividade, promete-se empenhamento para «melhorar a regulamentação» e prosseguir «uma política comercial ativa e ambiciosa»

– propósito com o qual a atual liderança europeia está sintonizada, bem ao gosto neoliberal da pretendida «concorrência livre e não falseada», que desde os anos 90 foi plasmada nos tratados europeus e nas políticas dos Estados-membros. No âmbito da soberania, poderá o Reino de Sua Majestade ficar descansado, pois que a ele não se aplicará o objetivo de uma «união cada vez mais estreita»; além disso, o princípio da subsidiariedade, cuja prática tem demonstrado ser um instrumento ao serviço de uma pretensa renacionalização de políticas europeias ou para impedir que a União tome decisões sem que os Estados-membros a ela se substituam, sai, com esta negociação, reforçado, conforme pretensão britânica, com o abandono, em sede de Conselho, de projetos legislativos em que recaiam, na fiscalização parlamentar nacional, pareceres de inobservância do referido princípio correspondentes a 55% dos votos atribuídos aos parlamentos estatais. No âmbito da governação económica, assumem os líderes europeus diversos compromissos, de razoabilidade duvidosa: que os atos jurídicos ligados à área do euro respeitarão a unidade e a coesão do mercado interno (que não se vê bem como, se a zona euro pretender mesmo “descolar”); que a união bancária só é aplicável a instituições de crédito localizadas em Estados-membros cuja moeda seja o euro (o que não deixa de suscitar dúvidas e perplexidades); que «as medidas de emergência e de crise para salvaguardar a estabilidade da área do euro não implicarão responsabilidade orçamental para os Estados-membros cuja moeda não seja o euro»; que «a supervisão ou a resolução de instituições e mercados financeiros» releva, nos casos de Estados-membros não-euro, «da competência das suas próprias autoridades e da sua própria responsabilidade orçamental»; que, nas decisões da zona euro, participarão e serão ouvidos todos os membros em sede de Conselho, como rezam os tratados, mas sem que os não-euro tenham direito a voto ou a veto, contrariamente à pretensão britânica. Contudo, a mais sensível matéria prende-se com restrições à liberdade de circulação dos trabalhadores migrantes e aos respetivos apoios sociais: assim, conforme decisão do Conselho Europeu, além da possibilidade de indexação dos abonos de

família ao nível de vida do país de origem, devidos aos filhos a cargo que nele permanecem, haverá ainda a faculdade de um país, que não apenas o Reino Unido, acionar um “travão de emergência” durante um período excecional de 7 anos, restringindo primeiro e aumentando gradualmente, de seguida, até um máximo de 4 anos, o usufruto, por parte de residentes recém-chegados de outros Estados-membros, de benefícios sociais «não contributivos» ligados ao trabalho. De qualquer modo, uma tal possibilidade, notificada e justificada em função de circunstâncias excecionais que possam fazer perigar gravemente o funcionamento dos serviços públicos do Estado de acolhimento, carece de autorização do Conselho, mediante proposta da Comissão, e não de decisão unilateral do Estado-membro requerente, como pretendia o Reino Unido.

Foi isto que, na reunião de fevereiro de 2016, os líderes europeus prometeram, para, alegadamente, favorecer a posição do Primeiro-Ministro britânico em favor da permanência do Reino Unido na UE: concessões irrisórias para os eurocéticos ingleses, não muito substanciais segundo alguns analistas, bastante graves, conforme outras opiniões, vêm em parte, de qualquer modo, ao encontro de pretensões escondidas de alguns líderes europeus, que não exclusivamente do atual PM britânico. Não serão renegociáveis, disseram responsáveis institucionais, e não produzirão efeito se o *Brexit* ocorrer.

c. Um cenário de Brexit desconcertante e imprevisível

É difícil prever qual será resultado do referendo. A data anteriormente apontada (até finais de 2017) foi antecipada para meados de 2016, mas, até lá, a sensibilidade dos eleitores britânicos, sendo volúvel, poderá ser influenciada por condicionalidades supervenientes. Segundo diversas análises, é entre a elite inglesa que o debate antieuropeu se coloca; a questão europeia não é fraturante na população britânica, não preocupa o inglês comum: preocupantes são as matérias relativas à economia e à imigração. Sem subestimar a situação em que a Europa se encontra, é daquelas e não desta que dependerá essencialmente o resultado da

consulta popular. Ao brandir a arma do referendo para “calar” a gritaria eurocética de membros do seu partido, Cameron, como disse o ex-PM trabalhista Tony Blair, jogou uma cartada tática contra uma matéria estratégica.

Não é relevante, para a pretensão académica deste estudo, de índole historiográfica, abordar, numa ótica antecipatória, quais as consequências para o Reino Unido e para a UE, se o *Brexit* se verificar, o que provavelmente não acontecerá. Sendo matéria que tem sido profusamente tratada na comunicação social e em diversos estudos, indicam-se, de caminho, apenas algumas referências. Os defensores da saída destacam, como é evidente, as vantagens que resultariam da nova condição de um Reino Unido liberto das amarras de Bruxelas: além da restituição da soberania plena, um bem maior só por si, do controlo das fronteiras e da imigração, elencam-se, também, ganhos económicos (os britânicos «viverão melhor», e o Reino Unido «ganharia em influência e prosperidade»); enaltecem-se, sobretudo, cenários eivados de nostalgia imperial: «uma Grã-Bretanha tipo Singapura do Oeste», com a sua capital, Londres, transformada numa espécie de «centro *offshore* de serviços bancários e de comércio»; um Reino Unido livre, «desembaraçado do cadáver da UE, uma vez mais a aventurar-se por todo o globo, numa nova era isabelina de orgulho nacional e de prosperidade». Enfatizando e fantasiando as vantagens, brandidas pelos eurocéticos e antieuropeístas, subestimam estes as desvantagens, as quais, conforme muitas opiniões e estudos diversificados – do mundo académico, dos meios de negócios e dos órgãos de comunicação ligados à City (*Financial Times*, *The Economist*) –, pesariam rudemente sobre o Reino Unido e não deixaram de se repercutir negativamente na UE e nos seus Estados-membros. O já referido ex-PM trabalhista Tony Blair advertiu que a saída da ilha da UE acarretaria uma instabilidade como nunca vista desde a última guerra mundial.

No ponto de vista racional, não se descortina vantagem consistente: isolado, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda – que provavelmente deixaria de o ser, amputado de uma ou de duas das suas partes

(Escócia, País de Gales) – ficaria na situação desconfortável em que se encontram países como a Suécia e a Suíça, que beneficiam do mercado interno europeu, no quadro do EEE (ex-EFTA), mas não participam nas respetivas decisões e têm de pagar para a UE; e isso a Inglaterra não quer, mas qualquer outra opção, de maior rutura, ser-lhe-ia mais desfavorável. Do lado da Europa continental, uma presumível saída do Reino Unido preocupa também, não beneficia de apoios largos e não é do interesse da Alemanha e da França, embora não pelas mesmas exatas razões: além da perda de um parceiro importante no mercado interno, mesmo que atenuada pela sua eventual pertença ao EEE, inviabilizaria a possibilidade de uma defesa europeia que, em todo o caso, seria, com o Reino Unido, sempre intergovernamental, como tem sido até ao presente; acentuaria, por outro lado, o desequilíbrio de poder já existente entre a França e a Alemanha, em favor desta; repercutir-se-ia, cumulativamente, na atual crise da União, que continua sem rumo estratégico para fazer face às dificuldades que a fragilizam; abriria, por certo, uma caixa de Pandora, de descrença no projeto europeu, induzindo outros Estados-membros a afastarem-se – sobretudo, como é previsível, se a atual crise, económica e institucional, continuar a degradar-se. Contudo, diz-se ou pensa-se, teria a vantagem de desentorpecer o aprofundamento da integração europeia e relançar a sua vocação federal, às quais o Reino Unido se tem oposto; e estancaria a evolução económica neoliberal do projeto comunitário, que desde o Ato Único Europeu (1986) foi ideológica e politicamente protagonizada pela *pérfida Albion*, embora não tanto como esta desejaria.

4. Balanço conclusivo. Que Europa para um Reino Unido pós-referendo?

Analisada friamente, na ótica do realismo político e da racionalidade económica, a saída do Reino Unido da UE, sendo uma matéria estratégica, não faz muito sentido; não ocorrerá, por certo, pese embora a

vulnerabilidade de um referendo, permeável que é à conveniência tática e à suscetibilidade do circunstancialismo político e mediático.

Vista à distância, a questão do Reino Unido com a Europa não é, como se viu, de agora. A sua relação com o continente releva da desconfiança e da preservação da sua segurança, da salvaguarda da sua identidade e dos seus interesses, seja qual for a proveniência da ameaça, de um Estado ou de uma associação de Estados. É este desígnio maior que determinou a estratégia que tradicionalmente adotou em relação ao Continente, no quadro bilateral e multilateral, estabelecendo alianças e compromissos necessários, mesmo que indesejáveis: impedir a hegemonia de uma qualquer potência que ponha em perigo a existência do Reino como identidade cultural própria e como entidade política soberana, aberta ao mundo. A relação que assumiu, a partir de 1973, com a Europa Comunitária (da CEE à UE) não rompe antes reforça os estratagemas de equilíbrio e de concerto na ordem internacional que adotou ou partilhou em Viena (1815), em Versalhes (1919) e em Washington (1945), na OECE e no Conselho da Europa, na NATO e na UEO. Assenta, como princípio basilar, na cooperação intergovernamental em amplos domínios – fórmula que salvaguarda os seus desígnios estruturais: rejeita, assim, qualquer pretensão federalista, que ponha em causa a união e a soberania do Reino, pesem, embora, para a preservar, as cedências internas nesse sentido em favor das autonomias regionais da Escócia e do País de Gales; e não enjeita tão-pouco compromissos europeus de integração em sectores precisos, quando necessários e quanto bastem para servir e reforçar os seus interesses relevantes. Há, pois, uma linha de continuidade, com as adaptações e os progressos que o corrume da história foi ditando e a modernidade da política internacional foi estabelecendo.

À luz desta coerência estratégica, desempenhou um papel fundamental na organização internacional da Europa ocidental no pós-II guerra, perante a ameaça do lado lá da cortina de ferro, que denunciou, em primeira mão, em 1946, no célebre discurso de Churchill em Fulton (Missouri, EUA). Todas as organizações europeias intergovernamentais que

nela se constituíram tiveram a sua intervenção determinante, embora, no que respeita à segurança e defesa autónomas da Europa – da UO (Tratado de Bruxelas) à UEO –, as considerasse como serventuárias da grande organização credível e dissuasora, a NATO, protagonizada pelos EUA, com a colaboração estreita do Reino Unido e em concordância com a sua visão securitária, atlântica e continental. A ideia de uma Europa supranacional, sob quaisquer fórmulas, não poderia deixar de merecer o seu repúdio. Mas já não era de todo assim alguns anos após a entrada em vigor do Mercado Comum, que rompera em larga medida com o propósito e método federalistas da Comunidade do Tratado de Paris de 1951: se a CEE fosse depurada de alguns excessos – tais como a Política Agrícola Comum, desenhada para conveniência francesa, o poder excessivo da Comissão (de Bruxelas, como dirá depois) e o bloqueio ou a restrição da maioria qualificada do Conselho –, bem poderia o Mercado Comum servir os interesses relevantes de Sua Majestade, agora que a Commonwealth se esvaía e a EFTA revelava as suas limitações.

É comum dizer-se que o Reino Unido só por duas vezes foi claramente pró-europeu: nos anos 1970-74, com Edward Heath, conservador, que fez entrar o seu país na CEE; e com Tony Blair, trabalhista, nos anos 1997-2007, que investiu ativamente na Europa em vários domínios (da economia à defesa) e pretendeu, sem o conseguir, fazer participar o Reino Unido na zona euro. Uma tal asserção necessita, no entanto, de ser clarificada: Heath, Thatcher e Blair partilhavam no essencial a mesma visão estratégica quanto ao lugar do Reino Unido na Europa comunitária; era dentro dela que melhor se poderiam garantir os interesses britânicos, condicionar e moldar, pela via do compromisso, a evolução do projeto europeu, sem renunciar a nenhuma valência fundamental da nação britânica; separava-os apenas as diferenças contextuais de quando estiveram à frente do governo e dos acervos e desafios em que, na oportunidade, a CEE/UE se encontrava. Thatcher entendia que o lugar do Reino Unido era na Europa, na sua, naturalmente, jamais se escudou num referendo ou contestou a adesão, embora tivesse ameaçado com a possibilidade

de bloqueio institucional se a devolução do «seu dinheiro» (“cheque britânico”) não fosse satisfeita: «O nosso destino é na Europa [...]. Mas isso não significa que se limite à Europa [...]. A Comunidade não é um fim em si [...]. É o instrumento que permitirá à Europa garantir a prosperidade futura e a segurança do seu povo» – dirá no histórico discurso de Bruges em setembro de 1988. Tony Blair tentou seguramente ir mais longe, incluindo a criação de uma defesa europeia que protagonizou com Chirac na cimeira franco-britânica de Saint-Malo em dezembro de 1998; mas a União não era para ele, como não o foi para os seus antecessores, um destino em si mesmo, mas um meio para catapultar o Reino Unido na liderança da integração europeia, moldá-la à sua maneira e à sua ambição internacional, que passava por ser influente em Washington para ser respeitado em Bruxelas e vice-versa. Foi, contudo, o seu seguidismo em relação à Casa Branca, e ao desajeitado presidente G. W. Bush na embrulhada do Iraque, que poria fim ao seu desígnio europeu e ditaria, no plano doméstico, a sua derrota política.

O referendo prometido por Cameron se resultasse num *Brexit* seria um rompimento brutal com esta ambição multissecular de posicionamento do Reino Unido como potência atuante na ordem do mundo; seria um corte absurdo com uma estratégia concertada de reassunção de um lugar credível na Europa integrada que foi ganhando forma e prestígio na consideração internacional; seria por certo um salto no escuro ou no abismo, que ditaria, quiçá, o fim inexorável do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda, enquanto ator respeitável no concerto das nações ou das potências. Fora da União, este país insular, deixaria, porventura, de ser interessante para o grande aliado do outro lado do Atlântico, e suscitaria, de certeza, feridas severas e estigmatizantes na relação com os países europeus continentais e com a Europa da integração.

Se o Reino Unido permanecer na União (outra alternativa racional não existe) será bom, no plano doméstico, para o governo de serviço, que obteve, sob pressão de baixa política, mais alguns trunfos numa pretensa Europa *à la carte*. Contudo, o posicionamento ambivalente e

recalcitrante em relação à UE não desaparecerá no pós-referendo: por um lado, porque as concessões obtidas na negociata europeia serão sempre poucas para os soberanistas e eurocéticos empedernidos; por outro, e sobretudo, porque, tal como a soberania parlamentar, a oposição ao continente ou a desconfiança em relação aos seus vizinhos europeus é marca ancestral do modo de estar britânico e não parece ter fim à vista. Ao reconhecer, com o pedido de adesão à CEE, que a melhor maneira de servir os seus interesses era estar dentro e não fora, a sua presença na Europa comunitária não deixou de ser polémica: «a ambivalência britânica face à Europa bem poderá refletir a sua incapacidade persistente em esquecer a época da sua grandeza imperial» – refere Gordon Brown, o ex-PM trabalhista, que traça um cenário catastrofista e vaticina uma longa «travessia do deserto» para o Reino Unido se sair da UE.

Não estando disponível para participar na moeda única, receia agora, na mesma lógica ancestral, que uma zona euro mais integrada e forte possa prejudicá-lo. Os motivos estratégicos que justificaram a participação britânica na integração europeia não estão ultrapassados, bem pelo contrário: as incertezas da globalização, as ameaças à segurança (europeia e internacional) apelam a mais Europa e não a mais Estado-nação, que será sempre pequeno neste tempo incerto e temerário. A atual Europa não seduz e até desmotiva, o que abona em favor da sua reforma, mas não do abandono. Contudo, ao pôr em causa um desígnio estratégico, ininterrupto desde Edward Heath a Gordon Brown, a imprudência oportunista do referendo, que privilegiou a opção partidária em vez do interesse nacional, pode ter resultados ruinosos e contrários aos que foram congeminações por quem teve a iniciativa de o convocar: face à circunstância emotiva ligada ao terrorismo islâmico e às imparáveis migrações, manipulada pela retórica populista-nacionalista e eurocética-eurofóbica, eventualmente favorecida por uma presumível desafeição ao governo (ou ao PM), poderá acarretar a queda deste, a destruição do partido e o desmantelamento do Reino Unido.

Que fazer, pois, com o Reino Unido pós-referendo? A carta enviada por D. Cameron a D. Tusk configura a pretensão de duas uniões dentro da União: a da inevitável zona do euro e a do não euro “multidivisas”, liderada pelo Reino Unido, na persuasão de que a moeda mais forte (a libra) eliminará as restantes. Pretenderia este que as suas reivindicações fossem extensivas aos Estados-membros não euro, com capacidade para se oporem aos avanços da zona euro em decisões que os pudessem prejudicar: tal como a EFTA *versus* CEE, seriam assim duas Europas conflituais em jogo, uma “união britânica” dentro da União, para governo de Sua Majestade.

A Europa terá ido longe de mais, com impactos difíceis de avaliar, nas concessões que fez ao Reino Unido, determinadas por uma lógica mercantil, de manter no mercado interno um país com uma economia forte e conveniente, subestimando a coesão e o reforço do projeto europeu, de que as atuais lideranças andam tão arredadas. O tratamento de exceção dado a um governo que usou a Europa para conveniência partidária doméstica deixa-se adivinhar: os reflexos não serão inócuos numa Europa percebida como cada vez mais desigual, dominada pelos grandes. A União tem, pois, mais um problema para resolver, a somar a todos os outros: o do destino ou do enquadramento a dar ao Reino Unido pós-referendo dentro da UE, que não pode continuar a ser o de *pick and choose*, com a prometida acomodação na futura revisão dos tratados, que resvala para um processo de desintegração da unidade da construção comunitária.

Os desafios da União são mais prementes que nunca. Ou persiste nesta vertigem intergovernamental, de responder a problemas ingentes com soluções de remedeio, de que as concessões ao Reino Unido serão mais um clamoroso exemplo; ou interrompe este desfiguramento errático e suicidário e redefine um rumo estruturado e um quadro coerente e eficaz de geometria variável que permita a uns avançar, sem atropelos, e a outros juntarem-se mais tarde, quando estiverem preparados ou disponíveis.

Referências bibliográficas

- BAKER, David; SCHNAPPER, Pauline – *Britain and the Crisis of the European Union*. Palgrave, 2015.
- BONIN, Hubert *et al.* – *Le Royaume-Uni, l'Europe et le monde*. Presses Universitaires du Septentrion, 2015.
- CHOPIN, Thierry, *et al.* – «UE(M) et Royaume-Uni: une ou plusieurs Europe?». In *Question d'Europe*. N.º 381, 15 de fevereiro de 2016. Fondation Robert Schuman, 2016.
- COLOMER, Josep M. – *The European Empire*. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016.
- FINANTIAL TIMES (reporters) – *Britain and the EU: in or out?* Londres: FT Publishing International/FT ebooks editor, 2014.
- GEDDES, Andrew – *Britain and the European Union*. Palgrave, 2013.
- HARRIS, Trevor – *La Grande-Bretagne et l'Europe depuis 1945*. Ellipses, 1999.
- LIDDLE, Roger – *The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration*. I. B. Tauris / Palgrave, 2014.
- MACSHANE, Denis – *Brexit: How Britain Will Leave Europe*. I. B. Tauris, 2015.
- MENON, Anand, – «Le Royaume-Uni et l'Union européenne : rester ou sortir». In CHOPIN, Thierry et FOUCHER, Michel (dir.) – *L'État de l'Union 2009, Rapport Schuman sur l'Europe/L'État de l'Union Rapport Schuman 2015 sur l'Europe*. Paris: Éditions Lignes de Repères, 2015.
- SCHNAPPER, Pauline – *Le Royaume-Uni doit-il sortir de l'Union européenne?* Paris: La Documentation Française, 2014.
- SILVA, António Martins da – *História da Unificação Europeia: a integração europeia (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.
- SILVA, António Martins da – *Portugal e a Europa: distanciamento e reencontro*. Viseu: Palimage, 2005.
- WALL, Stephen – *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*. Oxford University Press, 2008.