

A saída do Reino Unido da União Europeia: um revés civilizatório



Paulo José Whitaker Wolf

Doutorando em economia no Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp) e pesquisador do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri), da mesma instituição.
e-mail: paulowwolf@gmail.com

Giuliano Contento de Oliveira

Professor do IE/Unicamp e diretor-executivo do Ceri.
e-mail: giulianooliveira@gmail.com

Introdução

A comunidade internacional recebeu, com inegável surpresa, a decisão do Reino Unido de deixar a União Europeia no referendo realizado pelo governo conservador liderado por David Cameron em junho de 2016. O referendo mostrou que a maioria dos britânicos preferiu desvincular o seu destino do de seus vizinhos e, assim, encerrar a relação iniciada em 1973 e mantida com grande dificuldade desde então. De fato, os britânicos sempre se mostraram desconfortáveis com um projeto de integração regional do tipo supranacional, em que os países concordam em transferir poderes soberanos das instituições nacionais para um conjunto de instituições supranacionais. Nem mesmo as importantes concessões obtidas de seus vizinhos foram suficientes para fazê-los mudar de ideia. Prevaleceu o entendimento de que não caberia mais a uma complexa e custosa burocracia em Bruxelas decidir sobre o futuro do Reino Unido, sobretudo diante da mais grave crise econômica e social enfrentada pelos britânicos desde a Grande Depressão da década de 1930.

Com essa decisão, os britânicos deverão abandonar o mais ousado projeto de integração regional da história. Embora propostas existissem desde há muito tempo, foi somente no contexto adverso do pós-guerra que foram realizados os primeiros esforços concretos nessa direção, ainda que não por iniciativa dos europeus, mas, sim, dos Estados Unidos. Os norte-americanos entenderam que a cooperação era o único caminho para que o continente europeu se recuperasse e, assim, pudesse servir como um contraponto à ameaça comunista, diante do aprofundamento da Guerra Fria. O primeiro incentivo dos Estados Unidos nesse sentido foi o Plano Marshall, lançado em 1948 e encerrado em 1952. Para que recebessem ajuda, os países europeus teriam que definir em comum acordo como o dinheiro seria repartido e de que forma ele seria utilizado. Já o segundo incentivo dos Estados Unidos foi a União Europeia de Pagamentos (UEP), lançada em 1950 e encerrada em 1958. Ela funcionava como uma câmara de compensação, em que os países europeus trocavam entre si e o saldo não liquidado em divisas se tornava um crédito do país superavitário em relação ao país deficitário, evitando que os países europeus precisassem reduzir o comércio regional por falta de recursos. Tratou-se de uma iniciativa fundamental para a recuperação europeia em um contexto fortemente marcado por escassez de dívidas (Eichengreen, 2006).

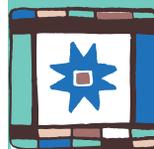
Diante do sucesso inegável das iniciativas capitaneadas pelos Estados Unidos, os europeus assumiram o controle sobre o processo de integração regional. Em 1951, por meio do Tratado de Paris, foi criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que colocou sob



o controle de uma instituição supranacional a produção e o comércio de recursos essenciais à reconstrução de suas economias, tendo sido uma iniciativa de França e Alemanha aberta à participação de outros países europeus. Em 1957, por meio do Tratado de Roma, foi criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que eliminou as barreiras ao comércio entre os países membros e unificou as barreiras ao comércio em relação aos países não membros, assim como a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom), que aumentou a cooperação nessa área. Em 1965, as três comunidades passaram a partilhar as mesmas instituições executivas, legislativas e judiciárias no âmbito da chamada Comunidade Europeia (CE). Em 1985, foram iniciados os preparativos para a criação de um mercado comum, a partir da eliminação das fronteiras à circulação não apenas de bens e serviços, mas também de pessoas e capitais. O Ato Único Europeu assegurou as reformas institucionais necessárias para que isso fosse possível. Em 1993, mediante o Tratado de Maastricht, foi criada a União Europeia (UE), que assumiu as funções da CE e avançou em diversas frentes, incluindo a criação de uma união monetária. Alterações foram realizadas pelo Tratado de Amsterdã (1997), pelo Tratado de Nice (2001), e pelo Tratado de Lisboa (2007), mas a essência do Tratado de Maastricht permaneceu relativamente inalterada¹.

A ideia de uma união monetária esteve presente desde o início do processo de integração regional europeu, mas foi somente diante do fim eminente da ordem de Bretton Woods que ela ganhou força. A partir das recomendações do Relatório Werner, de 1970, e com o intuito de manter a estabilidade das taxas de câmbio no momento em que elas eliminavam as barreiras ao comércio entre si, os países europeus criaram a serpente europeia, em 1971, e o Sistema Monetário Europeu (SME), em 1979, que basicamente criavam um sistema de bandas dentro das quais os valores de suas moedas poderiam flutuar. Mesmo diante das dificuldades de manter esse sistema em um espaço heterogêneo, os países europeus decidiram criar uma mesma moeda a fim de facilitar o funcionamento do mercado comum que começou a ser implementado em 1985. Seguindo as recomendações do Relatório Delors, de 1989, o Tratado de Maastricht estabeleceu um cronograma para a criação do euro, ao qual poderiam aderir todos os países da UE que atendessem a determinados critérios. O euro foi, assim, formalmente criado em 1999, passando a circular três anos depois, em 2002.

Com a criação da moeda comum, as políticas monetária e cambial dos países-membros passaram a ser responsabilidade do Banco Central Europeu (BCE), que persegue uma taxa de inflação de aproximadamente 2% ao ano. Já a política fiscal permaneceu sob responsabilidade de cada um dos países-membros, ainda que sujeita às rígidas regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que



proíbe déficits públicos superiores a 3% e dívidas públicas superiores a 60% do PIB ao longo do ciclo econômico. Importante destacar, ademais, que o arranjo institucional que sustenta a moeda comum se baseia no princípio de que a ação da política econômica deve se restringir ao controle das variáveis nominais, ao invés das variáveis reais. Isso porque parte-se do entendimento ortodoxo-convenção de que o sistema de preços, ou seja, o mercado, é capaz de assegurar os maiores níveis de renda e emprego possíveis, desde que deixado livre (Arestis e Sawyer, 2012).

Entretanto, tal concepção não é compatível com o funcionamento de uma economia capitalista, onde os atores são movidos pelo desejo de valorizar e acumular riqueza em sua forma mais geral, vale dizer, em sua forma monetária. Nas economias capitalistas, a função da política econômica deve ser assegurar um nível de demanda compatível com a utilização de todos os recursos disponíveis, seja estimulando o setor privado, seja compensando a sua retração por meio do setor público. Como mostrou Keynes (1936), em momentos de aumento da incerteza e deterioração das expectativas, os atores econômicos aumentam o grau de preferência pela liquidez, rompendo o circuito de gasto e financiamento do sistema, com efeitos deletérios sobre a produção e o emprego.

O ingresso do Reino Unido juntamente com a Dinamarca e a Irlanda em 1973 marca a primeira expansão do bloco europeu originalmente composto por Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo. Depois deles, ingressaram no bloco: Grécia, em 1981; Espanha e Portugal, em 1986; Áustria, Finlândia e Suécia, em 1995; Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Tcheca, em 2004; Bulgária e Romênia, em 2007; e, finalmente, a Croácia, em 2013. Dessa forma, ao mesmo tempo em que se tornava mais complexo, o projeto de integração regional passou a contar com uma quantidade maior de países-membros, tornando-se um espaço bastante heterogêneo do ponto de vista econômico, social e político.

Nesse contexto, este artigo tem o objetivo de analisar as especificidades das relações entre o Reino Unido e o projeto de integração regional europeu, as quais estão por trás do resultado do referendo realizado no país em junho de 2016, que resultou no chamado “Brexit”, assim como as consequências prováveis desse resultado não apenas para a Europa, mas para todo o mundo, incluindo o Brasil. Para tanto, ele está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, discute-se a resistência do Reino Unido ao projeto de integração regional europeu e as concessões realizadas por seus vizinhos para assegurar seu avanço. Na terceira seção, discute-se de que forma o resultado do referendo tende a afetar o Reino Unido e o projeto de integração regional europeu. Na quarta seção, discute-se de que forma o resultado



do referendo deve afetar o resto do mundo, com destaque para o Brasil. A quinta seção sintetiza os argumentos à guisa de conclusão.

As relações entre o Reino Unido e o projeto de integração regional europeu

As relações entre o Reino Unido e o projeto de integração regional europeu nunca foram fáceis. No pós-guerra, os britânicos retiraram-se das primeiras negociações nessa direção, assustados com um projeto de integração regional supranacional². Naquele momento, o Reino Unido estava mais interessado na eliminação das barreiras aos fluxos de bens, serviços e capitais, mas os países do continente, liderados por Alemanha e França, desejavam ir além. Mais tarde, sabe-se, os britânicos reconsideraram. Mas o esforço de integração regional na Europa havia se tornado um projeto, em grande medida, francês e alemão. O Reino Unido apresentou sua candidatura em 1961. Em função da resistência do então presidente francês Charles de Gaulle, que considerava que os interesses do Reino Unido não eram compatíveis com a Europa em formação, a candidatura do país foi negada duas vezes, a primeira em 1963 e a segunda em 1967. Ela foi aceita apenas em 1972, quando De Gaulle já havia deixado o cargo, após longas e, por vezes, difíceis negociações entre as partes³. Centro do império onde o “sol nunca se punha”, o Reino Unido nunca priorizou as relações com os seus vizinhos. Embora tenha liderado as negociações entre os países europeus no âmbito do Plano Marshall, o país se tornou um membro relutante da UEP e se absteve completamente da CECA e, depois, da CEE e da Euratom. Naquele momento, os britânicos podiam contar com as suas colônias e de relações estreitas com outros países, a começar pelos Estados Unidos. Com o passar dos anos, a realidade mudou e os britânicos começaram a apresentar um desempenho inferior ao de seus vizinhos em processo de integração. Eles perderam as suas colônias e as relações estreitas com os outros países, a começar pelos Estados Unidos, que estavam mais preocupados em frear a ameaça comunista no contexto da Guerra Fria. Foi, então, que o Reino Unido se voltou para o outro lado do Canal da Mancha, não sem grandes resistências internas (Bogdanor, 2013).

A primeira iniciativa nesse sentido foi a fundação da Associação Europeia de Livre Comércio (AELC) como uma alternativa à CECA, CEE e Euratom em 1960. Atendendo os receios do Reino Unido e de outros países europeus, as pretensões da AELC eram muito mais modestas em relação ao outro projeto de integração regional europeu em processo, visando tão somente a eliminação das barreiras ao comércio de determinadas mercadorias entre eles.





A entrada do Reino Unido na então CE em 1973 ocorreu durante o governo conservador liderado por Edward Heath, mas os termos da entrada não agradaram nem um pouco a oposição liderada pelos trabalhistas, que prometeram que eles renegociariam a participação do país no bloco caso eles assumissem o governo nas próximas eleições gerais, o que aconteceu pouco tempo depois. Em 1975, os trabalhistas realizaram um referendo em que os britânicos deveriam decidir se continuariam na CE. Na maior consulta popular da história britânica, 67% dos eleitores optaram pela permanência do Reino Unido no bloco. A questão passou a ser interpretada como uma realidade com a qual os eurocéticos teriam de aprender a lidar já que não poderiam alterar (Gowland e Turner, 2014).

O voto favorável dos britânicos sobre a permanência do Reino Unido na CE foi facilitado pelo fato de que algumas de suas principais reivindicações foram atendidas pelo bloco. Nesse caso, destaca-se a criação de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), em 1975, o qual deveria apoiar ações voltadas para a promoção do desenvolvimento das regiões mais atrasadas do bloco por meio de recursos do orçamento comunitário. Depois da Itália, o Reino Unido foi o país que mais recebeu recursos do FEDER, em função do atraso de algumas regiões da Inglaterra, da Escócia, do País de Gales e da Irlanda do Norte, algumas delas antigos centros industriais que foram duramente afetados pela concorrência internacional, que obrigou empresas a fecharem as portas ou a atuarem em outras regiões que oferecessem condições mais vantajosas de produção. Segundo dados da Comissão Europeia, enquanto os italianos receberam 40% dos recursos do FEDER, os britânicos receberam 28% dele. O terceiro país que mais recebeu recursos do fundo foi a Alemanha, com apenas 6,4%.

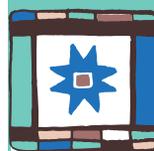
Além do FEDER, destaca-se também o Acordo de Lomé, estabelecido entre a CE e os países subdesenvolvidos em 1975, os quais incluíam algumas das antigas colônias britânicas, mas também belgas, francesas e holandesas. O acordo assegurava a redução unilateral das barreiras comerciais em relação a esses países, o que permitiu a manutenção das relações especiais que o Reino Unido mantinha com algumas de suas antigas colônias mesmo depois de ingressar no bloco e adotar a política comercial comum. Alguns de seus mais importantes parceiros ficaram de fora do acordo, tendo sido os seus produtos preteridos em favor de outros produtos mais baratos de dentro do bloco, graças à elevação das barreiras tarifárias e não tarifárias, como é o caso da Índia, mas também da Austrália e da Nova Zelândia, por exemplo (Bogdanor, 2013; Gowland e Turner, 2014).

Superado o entusiasmo inicial, a resistência do Reino Unido em relação ao projeto de integração regional europeu voltou a aumentar à medida que ele se tornava mais complexo. É bem verdade que os britânicos

tiveram um papel importante para o avanço do mercado comum por meio da eliminação das barreiras aos fluxos de bens, serviços, pessoas e capitais entre os países do bloco, mas eles se opuseram firmemente às iniciativas que significassem a transferência de mais poderes soberanos das instituições nacionais para as instituições supranacionais. Em função da sua intransigência, os britânicos obtiveram concessões importantes dos demais países-membros nas últimas décadas. Essa era a única forma desses países conseguirem avançar no projeto de integração regional, ainda que isso implicasse a criação de uma Europa demais de uma velocidade, o que contrariava os seus princípios originais. Diversos são os exemplos disso.

Os britânicos não aceitaram contribuir muito mais do que recebiam do orçamento comunitário e passaram a receber uma compensação por isso a partir de 1985⁴. As contribuições de cada país-membro para o orçamento comunitário dependem de tarifas sobre importações de países não membros e impostos sobre o valor adicionado, além de uma contribuição decorrente do tamanho da economia. Em função das características da economia britânica, o país recolhia proporcionalmente mais tarifas sobre importações e impostos sobre o valor adicionado que os demais países membros, o que fez com que os britânicos exigissem que parte da diferença entre o valor enviado aos cofres e o valor recebido fosse devolvida. A compensação foi motivo de crescente mal-estar entre os britânicos e os demais países-membros, que argumentavam que ela não fazia mais sentido, uma vez que as razões que levaram à sua criação deixaram de existir. Os britânicos, entretanto, permaneceram intransigentes e afirmaram que sua manutenção era inegociável. De acordo com estimativas do Tesouro, depois de contribuir com 17,8 bilhões de libras para o orçamento comunitário e receber 8 bilhões de libras dele, o Reino Unido recebeu uma compensação de 4,9 bilhões de libras em 2015, de modo que a contribuição final foi de 12,9 bilhões de libras. Os britânicos não aderiram ao Acordo de Schengen de 1985, reformado em 1990. O acordo assegurou a eliminação das barreiras à circulação de pessoas entre os países membros do bloco e a criação de uma política comum de circulação de pessoas em relação a países não membros. A manutenção da checagem de passaporte nas fronteiras entre o país e o resto do bloco decorrem do receio britânico em relação à entrada de imigrantes ilegais e de criminosos potenciais, incluindo terroristas. É importante observar que a recusa do Reino Unido em aderir ao Acordo de Schengen não impediu o país de aderir ao acordo que permite aos europeus trabalhar e morar em outro país-membro do bloco livremente, ou seja, sem a necessidade de vistos⁵.

Os britânicos não adotaram o euro em 1999, preservando a libra esterlina. Embora tenham participado da serpente e, depois, do SME, e terem atendido os critérios exigidos para fazer parte da união





monetária, o Reino Unido não renunciou àquela que já foi a moeda-chave do sistema monetário internacional, sob a égide do padrão libra-ouro. Com isso, os britânicos foram capazes de manter a autonomia das políticas cambial, monetária e fiscal, ao invés de sujeitá-las aos ditames das instituições da zona do euro. É bem verdade que nos anos que antecederam a eclosão da crise europeia, os britânicos sinalizaram a possibilidade de aderir ao euro após a avaliação do impacto disso para a economia britânica, sendo, inclusive, conferida plena independência ao Banco da Inglaterra na gestão da política cambial e monetária. Entretanto, esses planos foram interrompidos e, depois, abandonados com os percalços da zona do euro⁶.

Os britânicos não aderiram integralmente à Carta dos Direitos Fundamentais da UE em 2007, obtendo uma cláusula especial que assegurava que a legislação britânica prevaleceria sobre a legislação europeia em assuntos contemplados pelo tratado, ou seja, em caso de divergências entre as duas legislações, o bloco não poderia obrigar o Reino Unido a fazer as adaptações necessárias para corrigir a distorção. A Carta dos Direitos Fundamentais da UE estabelece o conjunto de direitos econômicos, sociais e políticos individuais que devem ser assegurados pelos países-membros. Ao obter essa ressalva, os britânicos asseguraram maior margem de manobra para não adotar as normas acordadas, o que é bastante provável que será aproveitado. O Reino Unido não apenas possui um sistema de proteção social menos sofisticado do que a maioria dos países europeus, como esse sistema tem sofrido ataques permanentes do governo conservador desde a eclosão da crise europeia, sobretudo no que se refere à legislação trabalhista, cuja maior flexibilidade é defendida pelo governo atual como um elemento fundamental para a competitividade de sua economia.

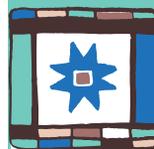
O sentimento pró-britânico e/ou antieuropeu ganhou força no Reino Unido depois da eclosão da crise europeia, uma consequência de mercados desregulados, liberalizados e pouco supervisionados. De fato, após a criação do euro, os países do centro da região europeia passaram a emprestar para os países da periferia dessa região em condições vantajosas, levando ao aumento do endividamento dos bancos, das famílias e das empresas desses países. Depois da crise com origem no mercado de crédito imobiliário dos Estados Unidos, os países do centro deixaram de emprestar, obrigando os países da periferia a reduzir o seu endividamento, por meio da redução do consumo e do investimento. A fim de evitar consequências ainda mais graves, os governos intervieram socorrendo os bancos em crise e sustentando a demanda. Essa intervenção levou a um aumento do déficit fiscal e, consequentemente, da dívida pública, que teve como resultante a redução das notas de crédito de seus papéis atribuídas pelas agências de *rating*. Os mercados, então, passaram a emprestar em condições

cada vez mais desvantajosas e a exigir desses países a implementação de um rigoroso ajuste fiscal, com graves consequências sobre os níveis de renda e emprego (Belluzzo, 2013).

O compromisso em implementar esse rigoroso ajuste fiscal exigido pelo mercado, inclusive, tornou-se pré-condição para que os países da periferia europeia tivessem acesso aos mecanismos de resgate criados pela UE e o BCE, com o apoio do FMI –que, juntos foram a chamada “Troika”–, com o intuito de evitar um *default* em série na zona do euro, o que poderia colocar em risco a própria sobrevivência da moeda comum. Dentre esses mecanismos de resgate, destacam-se o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEFF) e o Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (MEEF), os quais foram posteriormente substituídos pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

Ainda que não façam parte da zona do euro, os britânicos não permaneceram imunes ao calvário enfrentado pelos países que adotaram a moeda comum. O Reino Unido foi forçado a adotar uma política fiscal fortemente contracionista, cujos efeitos negativos sobre a economia foram apenas parcialmente compensados pela adoção de uma política monetária menos rígida, que incluiu um programa de expansão quantitativa de mais de 375 bilhões de libras. Segundo dados do FMI, o Reino Unido apresentou uma taxa de crescimento do PIB média de 0,9% entre 2008 e 2015, contra uma taxa de crescimento média de 2,8% entre 2000 e 2007. Da mesma forma, o país apresentou uma taxa de desemprego média de 7,1% entre 2008 e 2015, contra uma taxa de desemprego média de 5,1% entre 2000 e 2007. A desaceleração dos países da zona do euro e seu impacto sobre os fluxos intrarregionais de comércio e de investimento também contribuíram para o fraco desempenho da economia britânica nos últimos anos, já que esses países são os seus principais parceiros.

O Reino Unido e os demais países-membros da UE também divergiram quanto às reformas que deveriam ser implementadas no bloco para assegurar a superação da crise. Os britânicos não assinaram o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança da União Econômica e Monetária em 2012, pois ele aumentaria o poder das instituições da UE em detrimento das instituições britânicas. O tratado buscava assegurar o compromisso dos países europeus com a disciplina fiscal, ao obrigá-los a incorporar em suas legislações esse princípio. Segundo o tratado, o déficit público não deverá exceder 0,5% do PIB. Aos países com uma dívida pública significativamente abaixo de 60% e onde os riscos em termos de sua sustentabilidade no tempo são baixos, será permitido manter um déficit público anual de até 1% do PIB. O Tribunal de Justiça terá a prerrogativa de multar um país que não incorporar a regra uma regra em sua legislação. O dinheiro será destinado ao Mecanismo Europeu de Estabilidade, no caso dos países infratores que



pertencerem à zona do euro, e para o orçamento da União Europeia, no caso dos países infratores que não pertencerem à zona do euro.

O Reino Unido também se opôs veementemente ao enrijecimento da regulação e supervisão do mercado financeiro europeu, tendo em vista que isso poderia limitar a atratividade da City de Londres em relação a outras praças no mundo. Os britânicos ficaram de fora do maior avanço nesse sentido, a constituição de uma união bancária em 2012, por meio da criação do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), com o intuito de assegurar que os bancos estão cumprindo as normas comuns e agindo de forma correta, e do Mecanismo Único de Resolução (MUR), com o intuito de assegurar uma ação concertada em caso de crises bancárias, as quais deverão ser financiadas pelos acionistas e credores do banco e, em última instância, por meio do Fundo Único de Resolução (FUR), o qual é financiado pelos próprios bancos regulamentados e supervisionados. O MUS funciona desde 2014 e o MUR desde 2016; o FUR atingirá sua capacidade operacional apenas em 2023. Em 2015, foram iniciadas as negociações para a criação de um novo elemento à união bancária, o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (SEGD), que ainda não foi aprovado.

Diante dos efeitos da crise europeia sobre o Reino Unido e das divergências do país com os seus vizinhos a respeito da melhor forma de superá-la, o primeiro ministro conservador David Cameron anunciou, do nº 10 em *Downing Street*, a realização de um referendo para o dia 23 de junho de 2016, em que os britânicos decidiriam se iriam permanecer ou não na UE. Cameron havia prometido a realização do referendo se fosse eleito no pleito realizado no ano anterior como uma forma de atender as pressões crescentes para renegociar o papel do Reino Unido no projeto de integração regional europeu. De fato, entre os “eurocéticos” britânicos prevalecia o entendimento de que a burocracia de Bruxelas impedia o Reino Unido de exercer as suas potencialidades e, assim, de superar a crise econômica e social mais rapidamente, tornando-se um investimento inviável, já que apresentava custos altos e retornos baixos.

A realização do referendo causou furor em Bruxelas, assim como em Paris e Berlim. Afinal, não se via uma afronta tão grande dos britânicos ao projeto de integração regional desde a intransigência da também conservadora Margaret Thatcher à constituição de um “superestado europeu”. Thatcher surpreendia-se com a obstinação com que seus congêneres defendiam a formação de uma verdadeira federação no continente justamente no momento em que os principais esforços de controlar países diferentes a partir de um mesmo centro decisório se mostravam um retumbante fracasso, como era o caso da União Soviética e da Iugoslávia. Para ela, o projeto de integração regional europeu deve priorizar a formação do mercado comum,

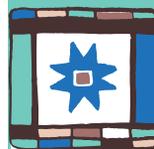


sendo que esse processo deve ser conduzido por instituições intergovernamentais⁷.

As pesquisas de opinião realizadas nos meses anteriores ao referendo mostravam que a decisão sobre a saída do Reino Unido do bloco ficaria por conta dos indecisos. De fato, os britânicos sempre se mostraram os mais céticos em relação aos benefícios do projeto de integração regional europeu entre todos os países-membros do bloco, o que pode ser comprovado pelas pesquisas da instituição Eurobarômetro. Segundo a 81ª pesquisa-padrão realizada pela instituição, um ano antes da realização do referendo, 28% dos britânicos tinham uma imagem negativa da UE, 37% acreditavam que os rumos do bloco estavam equivocados, 42% não se sentiam cidadãos da UE, 43% estavam pessimistas em relação ao futuro do bloco, 43% achavam que teriam um futuro melhor fora da UE, 48% acreditavam que o bloco não estava trabalhando por eles, 54% achavam que os interesses do seu país não eram levados em consideração pela UE, 55% não confiavam nas instituições do bloco, 63% não acreditavam que a sua voz era ouvida na UE e 72% eram contrários ao euro.

Diante da perspectiva de uma resposta favorável à saída do Reino Unido da UE no referendo, os britânicos conseguiram novas concessões de seus vizinhos, além de terem asseguradas aquelas já conquistadas nas décadas anteriores. Em particular, os britânicos foram autorizados a não adotar as normas europeias sobre migração entre os países-membros por um período de tempo para que se pudesse ajustar às novas circunstâncias. A questão da migração entre os países-membros tornou-se um tema controverso no Reino Unido, diante do aumento de europeus dispostos a morar e trabalhar no país depois da eclosão da crise europeia, o que significaria uma redução das vagas de trabalho e o aumento da pressão sobre o sistema de proteção social britânico. Com o intuito de desestimular a entrada de novos estrangeiros em busca de moradia e trabalho, o Reino Unido foi autorizado a enrijecer as regras de acesso aos benefícios sociais pelos migrantes relativamente àquelas adotadas nos demais países-membros do bloco. Pelo acordo que duraria sete anos, esses migrantes apenas poderão ter acesso a esses benefícios quatro anos depois de terem se estabelecido no país (Rankin, 2016).

Além disso, Reino Unido e UE haviam iniciado, também, as negociações de um acordo que permitia aos britânicos não adotar a resposta do bloco para crise dos refugiados vindos de zonas de guerra, como a Síria. Essa resposta estabelecia um número máximo de refugiados devidamente registrados para cada país-membro, baseado nas condições de sua economia de acomodar esses indivíduos, o que deveria aliviar as pressões sobre os países que mais recebem esses refugiados, notadamente os que estão nas fronteiras da UE, como a





Grécia e a Itália. O país afirmou que somente receberá indivíduos que estiverem em campos da Jordânia, Líbano e Turquia junto à fronteira Síria e que o número será decidido independentemente das regras adotadas pelos demais países-membros (Wintour, 2015).

As concessões ao Reino Unido não foram suficientes para evitar que 52% dos mais de 30 milhões britânicos que participaram do referendo decidissem que o país deveria deixar a UE. Logo após o anúncio do resultado do referendo, Cameron renunciou ao cargo. Agora, caberá a nova primeira ministra conservadora, Theresa May, concluir o processo que culminará na saída do Reino Unido da UE. Para fazer isso, ela criou o primeiro ministério para assuntos extraordinários desde os tempos de guerra. Esse ministério deverá identificar todas as normas que derivam da legislação europeia para que se possa decidir se ela será mantida, alterada ou eliminada da legislação britânica, além de preparar e levar a cabo as negociações sobre os termos da saída do Reino Unidos com os demais países-membros da UE. O país não realiza uma negociação dessa natureza com outro país desde que ingressou no bloco em 1973 e, para tanto, está recorrendo a especialistas do setor público e do setor privado, inclusive de outros países. De fato, essa competência havia sido transferida das instituições nacionais para as instituições supranacionais há mais de quarenta anos.

O processo de saída de um país-membro da UE é longo, tal como especificado pelo Artigo 50 do Tratado de Lisboa. Primeiro, o Parlamento britânico deve sancionar a decisão das urnas, tal como determinou a Alta Corte do país. Embora a maioria dos parlamentares tenha se mostrado contrário à saída, uma recusa é bastante improvável em função das consequências políticas dessa decisão para os parlamentares e os seus partidos. Em seguida, o Reino Unido deve comunicar oficialmente os demais países-membros da UE de sua decisão. Ainda que todos eles tenham mostrado esforços pela permanência, uma recusa aqui também é bastante improvável. Finalmente, inicia-se o processo de saída, por meio de negociações sobre os termos dessa saída entre as partes, o que não deve acontecer em dois anos, prorrogável por mais um ano, caso todos os demais países-membros da UE concordem que isso seja necessário⁸.

Algumas das principais consequências do referendo para a Europa

Mesmo antes de completado o processo que culminará na saída do Reino Unido da UE, a decisão do referendo deverá produzir efeitos negativos. O aumento da incerteza e a deterioração do estado geral

de expectativas deverá levar a uma queda da demanda e, assim, a uma redução do crescimento no Reino Unido e na UE. Isso reduzirá o comércio e o investimento entre eles, aprofundando ainda mais os efeitos da crise internacional que se arrasta há quase uma década.

É bastante sintomático que logo após o anúncio do resultado do referendo, a libra tenha sofrido forte desvalorização em relação às principais moedas do sistema, refletindo a inquietação dos proprietários de riqueza em relação às consequências do referendo, processo que foi reforçado pela decisão das principais agências de classificação de risco de reduzir a nota de crédito atribuída ao Reino Unido, dias depois. De fato, a busca por segurança levou esses agentes a vender libras e a comprar moedas estrangeiras, reduzindo o valor da libra em relação a essas moedas. Como exemplo, após o anúncio do resultado do referendo, o valor da libra caiu de 1,48 para 1,36 dólar e de 1,31 para 1,25 euro. Esse processo de desvalorização continuou nos meses seguintes e o valor da libra chegou a alcançar 1,29 dólar e 1,16 euro.

A rapidez e a intensidade dessa desvalorização da libra foram ainda maiores do que as que se seguiram à traumática saída do Reino Unido do SME, em setembro de 1992. O país aderiu relutantemente ao acordo em 1990, esperando com isso alcançar o desempenho do país mais importante do sistema, a Alemanha. Anos depois, os alemães elevaram a taxa de juros diante da aceleração do índice de inflação, o que obrigou os demais países do sistema a fazer o mesmo para evitar uma fuga de capitais e uma desvalorização de suas respectivas moedas superior ao acordado. Com uma economia em letargia, os britânicos não elevaram a taxa de juros e sofreram um forte ataque especulativo liderado pelo especulador global George Soros. Incapaz de sustentar o valor da libra, o Reino Unido foi obrigado a deixar o SME em setembro de 1992 e a permitira flutuação de sua moeda. Isso certamente contribuiu para a decisão dos britânicos de não aderir ao euro anos depois, inclusive.

Voltando à reflexão sobre o episódio mais recente, o Reino Unido não tardou em agir para evitar a realização das profecias pessimistas dos mercados financeiros, reforçadas pela redução das notas de crédito atribuídas pelas principais agências de classificação de risco, como mencionado⁹. O Banco da Inglaterra manteve uma política monetária flexível, com as taxas de juros próximas a zero e o fornecimento praticamente irrestrito de liquidez aos bancos. E se isso não for suficiente para estimular a recuperação da confiança dos atores e o aumento da demanda do setor privado, já estão nos planos do novo governo a flexibilização da política fiscal, sobretudo por meio do aumento do investimento em infraestrutura, que está abaixo dos países mais ricos da UE (Titlow, 2016).



Além dessas consequências mais imediatas, outras deverão afetar o Reino Unido e a UE após a conclusão do processo de separação que foi decidido pelos britânicos. No que se refere ao Reino Unido, a reduzida confiança dos bancos, empresas e famílias no futuro da economia doméstica deverá se manter por muito tempo, ainda, o que estende a perspectiva de baixo dinamismo esperado para os meses seguintes ao referendo para os próximos anos, mesmo diante das políticas anticíclicas que podem ser implementadas, com graves consequências sobre a economia do país.

Essa situação deverá ser agravada pelo fato de que o Reino Unido perderá os seus principais parceiros no âmbito das relações de comércio e investimento, membros da UE, viabilizadas pela participação no mercado comum. Dentre os principais parceiros do Reino Unido dentro da UE, encontram-se as maiores economias do bloco, a saber, Alemanha, França, Itália e Espanha. Além disso, porém não menos importante, também estão envolvidos pequenos países com os quais os britânicos tradicionalmente possuem relações mais estreitas, como a Irlanda, além da Bélgica e da Holanda e dos países escandinavos, quais sejam, Dinamarca, Suécia e Finlândia.

No que se refere ao comércio, em 2015, 44,4% das exportações e 53,6% das importações britânicas vieram da UE, sendo que o Reino Unido teve um déficit de 118 bilhões de euros em relação aos seus vizinhos, o que significa que ele comprou mais do que vendeu deles. O comércio entre o Reino Unido e os membros da UE é concentrado na troca de manufaturas diversas, refletindo o fato de que as economias do Reino Unido e de seus principais parceiros são caracterizadas por estruturas produtivas diversificadas e integradas. Naquele ano, 14% das exportações do Reino Unido para a UE eram compostas por produtos primários, 14,9% de manufaturas intensivas em trabalho e outros recursos, 13,9% de manufaturas de baixa intensidade tecnológica, 32,3% de manufaturas de média intensidade tecnológica e 21,6% de manufaturas de alta intensidade tecnológica. Por sua vez, 7,8% das importações britânicas do bloco eram compostas por produtos primários, 17,2% de manufaturas intensivas em trabalho e outros recursos, 12,5% de manufaturas de baixa intensidade tecnológica, 39,4% de manufaturas de média intensidade tecnológica e 20,1% de manufaturas de alta intensidade tecnológica, segundo dados da Unctad.

Já no que diz respeito ao investimento, tomando-se como base a posição de internacional de investimentos do Reino Unido, que mostra os ativos possuídos por britânicos no exterior e os passivos possuídos por estrangeiros no Reino Unido ao final de cada período, em 2013, 43,3% dos ativos e 48,1% dos passivos associados ao investimento direto estrangeiro no Reino Unido decorrem de operações com a UE,



sendo que a diferença entre os ativos e os passivos naquele ano foi de 54,6 bilhões de libras, o que significa que os britânicos possuem mais investimentos dessa modalidade na UE do que os europeus no Reino Unido. Nesse mesmo ano, 40,6% dos ativos e 39,6% dos passivos eram associados ao investimento de portfólio decorrentes de operações com a UE, sendo que a diferença entre os ativos e os passivos do Reino Unido foi de - 36,1 bilhões de libras, o que significa que os europeus possuem mais investimentos dessa modalidade no Reino Unido do que os britânicos na UE, segundo dados do Banco da Inglaterra. O fato de o Reino Unido ser um grande receptor de investimentos de portfólio dos europeus está intimamente relacionado à importância da City de Londres enquanto principal praça financeira não apenas do bloco, mas do mundo.

De fato, a saída do Reino Unido da UE terá um impacto sobre o setor de agricultura e indústria, mas provavelmente nenhum deles será mais profundo do que o seu impacto sobre o setor de serviços, em geral, e sobre a City de Londres, em particular, o atual centro dinâmico da economia britânica. De fato, 80,1% do valor adicionado pelo país foi realizado pelo setor de serviços, 10,3% pela manufatura e 0,6% pela agricultura, muito diferente das outras grandes economias do bloco, onde a importância das manufaturas e da agricultura no valor adicionado é muito maior. Dificilmente a City de Londres perderá a proeminente condição de praça financeira do mundo após a saída do bloco, mas não há dúvidas de que ela passará a enfrentar a concorrência mais contundente de seus vizinhos que também possuem uma infraestrutura adequada para a sua realização, a começar por Frankfurt e Paris. Nesse contexto, bancos e outras instituições financeiras poderão deixar a capital britânica para poder continuar usufruindo dos benefícios propiciados pelo mercado comum.

É bastante provável que os países da UE prefiram direcionar pelo menos parte de seus investimentos e o seu comércio do Reino Unido para o interior do bloco, a fim de se beneficiar das regras do mercado comum. No que se refere às relações que esses países manterão com o resto do mundo, o Reino Unido passará a concorrer nas mesmas condições que outros países muito competitivos pela atenção dos países do bloco, a começar pela China. O mundo atual é muito diferente daquele enfrentado pelos britânicos antes de entrar no bloco, com o surgimento de economias capazes de produzir e exportar bens e serviços muito sofisticados a um baixo preço, ao mesmo tempo em que oferecem incentivos fiscais, monetários, cambiais e alfandegários irresistíveis para atrair empresas estrangeiras. Enquanto estavam na UE, os britânicos estavam protegidos dessa concorrência. Dúvidas surgem em relação à capacidade de o Reino Unido, de forma isolada, manter essa proteção depois de legitimado o abandono do bloco.



De fato, os britânicos não devem esperar concessões de seus vizinhos nos moldes das obtidas pelos países do Espaço Econômico Europeu (EEE) e pela Suíça, já que isso poderia fortalecer os grupos sociais contrários à UE nos demais países-membros do bloco, o que poderia levar a novos referendos e, no limite, a novas deserções¹⁰. Em 1992, a UE negociou com a Associação Europeia de Livre Comércio (AELC) um acordo que daria origem ao EEE, o qual assegurou a extensão do mercado comum da UE aos países da AELC, com exceção da Suíça. Pouco tempo depois, UE e Suíça iniciaram a negociação de acordos bilaterais em algumas das áreas do acordo com os demais países da AELC. Para obter esses benefícios, entretanto, tanto os países do EEE como a Suíça devem contribuir para o orçamento da UE e não possuem participação nas decisões tomadas pelos países do bloco sobre o seu funcionamento, ainda que possam ser consultados nesse processo.

É importante registrar que a AELC foi criada em 1960 por iniciativa do próprio Reino Unido, como uma alternativa ao principal projeto de integração regional no continente. A AELC seria um projeto intergovernamental e não supranacional, de modo que poderes soberanos seriam retidos nas instituições nacionais ao invés de serem transferidos para instituições supranacionais. Além do Reino Unido, participaram da fundação do bloco Áustria, Irlanda, Dinamarca, Portugal, Noruega e Suíça, que, como os britânicos, desejavam estimular os fluxos de comércio e investimento entre si, mas temiam a formação de um superestado europeu. Mais tarde, ingressaram na AELC a Finlândia, Islândia e Liechtenstein. Com a saída da maioria desses países para viabilizar o ingresso na UE, o bloco perdeu força nas últimas décadas, sendo atualmente composto apenas por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. É muito difícil os britânicos conseguirem retornar ao bloco nas mesmas condições de antes, já que isso exigiria a aprovação de todos os países-membros e a Noruega já afirmou que não está disposta a tolerar uma mudança do equilíbrio de forças dentro do bloco (Wintour, 2016).

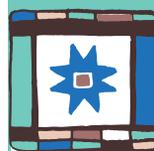
Outra consequência potencialmente desastrosa do resultado do referendo é o fato de que o Reino Unido perderá o auxílio da UE por meio das políticas supranacionais, como é o caso da Política Regional, que financia projetos orientados para o desenvolvimento econômico e social das regiões mais atrasadas do bloco, sobretudo os projetos que compreendem investimentos em áreas estratégicas, como investimento produtivo (investimento na expansão da capacidade produtiva), em inovação (investimento em pesquisa e desenvolvimento), em infraestrutura (investimentos em redes de transporte, comunicação e energia), em mão-de-obra (investimento em educação, treinamento, colocação e recolocação de trabalhadores no mercado), em condições de vida (investimento em saúde, habitação, saneamento básico), em combate à exclusão social (investimentos

na redução da miséria e da pobreza e na inclusão de grupos mais vulneráveis), em cultura (investimentos na proteção do patrimônio, na promoção das artes, no estímulo ao turismo), em sustentabilidade (investimento em proteção e recuperação do meio ambiente), entre outros. Os projetos são financiados com os recursos de fundos criados especialmente para esse fim, notadamente os Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, e são alocados de acordo com as prioridades definidas periodicamente pela UE (Comissão Europeia, 2008)¹¹.

Depois de intensas negociações, foram alocados 10 bilhões de euros para o financiamento de projetos que busquem o desenvolvimento de regiões da Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, entre 2014 a 2020, segundo dados da Comissão Europeia, o que é realmente notável. Enquanto o orçamento disponível para o financiamento da Política Regional diminuiu e a maioria dos países teve de enfrentar uma redução nos recursos alocados, o Reino Unido conseguiu aumentar a quantidade recebida dos fundos. Entretanto, tão logo o país deixe o bloco e, assim, pare de fazer contribuições ao orçamento comunitário, ele também deixará de receber os recursos acordados, de modo que os projetos financiados pela Política Regional terão de ser interrompidos, a não ser que os recursos sejam garantidos pelo Tesouro britânico. Sem mais acesso aos recursos, o Reino Unido precisaria desenvolver iniciativas próprias, mas o comprometimento do país nesse âmbito é menor que outros países do mesmo porte com desigualdades regionais, como a Alemanha e a Itália. Instituições foram fechadas e políticas encerradas nesse âmbito desde que o país passou a receber o auxílio dos fundos da UE (Tondl, 2007).

É importante observar que, além dos seus instrumentos próprios de financiamento, a Política Regional da UE conta, ainda, com a assistência do Banco Europeu de Investimento (BEI), no que diz respeito ao financiamento de projetos que busquem o desenvolvimento das regiões mais atrasadas do bloco. Ao contrário dessa política, os recursos do banco não provêm do orçamento comunitário, mas da captação no mercado via emissão de títulos de dívida garantidos pelos países-membros do bloco. Além disso, os recursos não são entregues a fundo perdido, mas emprestados ao tomador final, ainda que em condições bastante vantajosas em termos de custos e prazos.

O Reino Unido respondia por 16% do capital do BEI e era um dos grandes beneficiários dos empréstimos do banco. Os projetos financiados pelo banco somaram 6,7 bilhões de euros em 2015 e 50 bilhões de euros na última década, segundo dados do BEI. Ao deixar o bloco e a sua contribuição ao BEI, o Reino Unido deixará de ser elegível aos seus empréstimos em condições vantajosas, perdendo uma das mais importantes fontes de financiamento do investimento no país, já que ele não apenas não possui nenhuma iniciativa parecida com uma



política regional como também nenhum banco de desenvolvimento público que possa assumir as funções do BEI. O rebaixamento da nota de crédito do país pelas principais agências de classificação de risco, ademais, mostram que os britânicos terão dificuldades de encontrar novos recursos de custos menores e prazos maiores após o Brexit.

Tudo isso colocará em risco importantes avanços econômicos e sociais alcançados pelo Reino Unido nas últimas décadas e para os quais o projeto de integração regional certamente contribuiu. Segundo dados da Unctad, em 1980, a renda per capita do Reino Unido era de 21.967 dólares e correspondia a 95,8% da Alemanha e 93,8% da França, as principais economias do bloco. Em 2014, a renda per capita dos britânicos praticamente dobrou, atingindo 41.598 dólares e já correspondia a 107% da dos alemães e 117,7% da dos franceses, revelando que os britânicos não apenas alcançaram como superaram as principais economias do bloco depois de terem ingressado nele. As diferenças existentes entre os países que compõem o Reino Unido também diminuíram sensivelmente. Segundo dados da Eurostat, a renda per capita dos países mais pobres convergiram para a média da união e, em 2014, a renda per capita da Escócia já correspondia a 92% da do Reino Unido, a da Irlanda do Norte a 74,8%, e do País de Gales a 70,5%. As diferenças entre as regiões do país também diminuíram, ainda que continuem bastante elevadas. Em 2014, a região mais pobre do Reino Unido, o oeste do País de Gales, correspondia a 63% da renda per capita da união, ao passo que a região mais rica, o interior de Londres, chegava a corresponder a 494,5% da renda per capita da união.

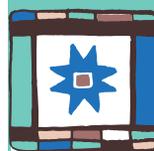
Nem mesmo uma das principais preocupações que contribuíram para a saída do Reino Unido da UE deverão trazer os benefícios esperados pelos seus defensores, qual seja, o aumento da quantidade de imigrantes no país. O maior controle sobre os fluxos de imigrantes de dentro e de fora da UE deverá recair sobre os trabalhadores de menor qualificação e não dos de maior qualificação, que competem diretamente com os britânicos pelas vagas no mercado de trabalho. Os imigrantes de menor qualificação têm um papel fundamental para a economia do Reino Unido, assumindo vagas não ocupadas pelos britânicos e contribuindo para a geração de renda no país. Além disso, há evidências de que os imigrantes contribuem mais para os cofres públicos do que recebem dele, na forma de acesso aos sistemas de educação e saúde, além de outras áreas do sistema de proteção social do Reino Unido. Segundo Dustmann e Frattini (2014), os imigrantes de outros países da UE pagaram 20 bilhões de libras a mais aos cofres públicos do que receberam entre 2000 e 2011, sendo que essa diferença é de 15 bilhões de libras no caso dos oriundos de países que eram membros da UE antes de 2004 e de 5 bilhões de libras no caso dos países que se tornaram membros do bloco depois disso.

Não bastassem essas consequências prováveis da saída do Reino Unido da UE, o país ainda passa a enfrentar o risco concreto de uma fragmentação interna. Primeiro, do ponto de vista social. O referendo mostrou uma sociedade muito heterogênea, sendo que os mais ricos, os de maior escolaridade, os mais jovens e os que moram nos centros urbanos optaram pela permanência na UE, ao passo que os mais pobres, de menor escolaridade, os mais velhos e os que moram em regiões rurais optaram pela saída do bloco. É bastante provável que as tensões entre esses diferentes grupos sociais aumente consideravelmente depois do resultado do referendo, dificultando a criação de políticas públicas necessárias à viabilização do crescimento econômico e da coesão social.

E, depois, mas não menos importante, o risco de fragmentação interna do ponto de vista político. Com origem no Ato de União de 1800, o Reino Unido é atualmente uma união política entre quatro países, isto é, a Inglaterra, o País de Gales, a Escócia e a Irlanda do Norte. É evidente que há uma assimetria de forças entre esses países, tendo os interesses ingleses frequentemente prevalecido sobre os interesses escoceses, galeses e norte-irlandeses. Essa assimetria de forças entre esses países deve-se, entre outros motivos, ao tamanho de suas economias. Em 2014, a Inglaterra respondeu por 86,8% do PIB do Reino Unido, ao passo que a Escócia respondeu por 7,7%, o País de Gales por 3,4% e a Irlanda do Norte por 2,1% do total, segundo dados da Eurostat.

O referendo mostrou mais uma vez o quão diferentes são os interesses dos países que compõem o Reino Unido e colocou em xeque a capacidade de conciliá-los. Enquanto 53,4% dos ingleses e 52,5% dos galeses optaram por sair do bloco, 38% dos escoceses e 44,2% dos norte-irlandeses optaram por esse caminho. Isso demonstra que Edimburgo e, em menor medida, Belfast, já não se sentem mais representadas por Londres, aumentando a probabilidade de que elas escolham deixar a união e seguir seus próprios caminhos, muito provavelmente se aliando a Bruxelas. A única questão é que a entrada desses países na UE exigiria a aprovação dos países-membros e essa aprovação não é óbvia, já que ela pode enfrentar a resistência daqueles países que apresentam movimentos separatistas internos, como é o caso da Espanha, que teme que uma eventual saída da Escócia e da Irlanda do Norte do Reino Unido favoreça as reivindicações de regiões como a Catalunha.

A Escócia demonstra a sua insatisfação com as diretrizes de Londres há muito tempo. No referendo realizado em 2014, 45% dos escoceses optou por romper a relação com o Reino Unido. A Escócia possui uma orientação para o resto da Europa mais forte do que qualquer outro país da união, além de uma maior desconfiança em relação à capacidade do mercado de assegurar a todos condições de vida



adequadas. E a questão é que, possuindo uma economia dinâmica, que, inclusive, conta com grandes reservas de petróleo no Mar do Norte, os escoceses teriam pouco a temer em deixar o Reino Unido e, em seguida, ingressar na UE. Um novo referendo sobre a questão deve ocorrer em breve, já que houve uma mudança considerável nas circunstâncias comparativamente aqueles que existiam em 2014, como sugeriu a primeira-ministra escocesa Nicola Sturgeon (Carrel e Brooks, 2016).

Por sua vez, a Irlanda do Norte é menos rica que a Escócia e, portanto, mais dependente de Londres. Entretanto, deixar o controle britânico poderia levar a uma aproximação e, talvez, a uma união à Irlanda, que já é um país-membro da UE. A ilha da Irlanda compunha o Reino Unido desde a sua origem, mas, em 1922, a Irlanda, de maioria católica, tornou-se independente, enquanto que a Irlanda do Norte, de maioria protestante, permaneceu unida aos britânicos. Durante muito tempo, a relação entre a comunidade católica, que desejava a união à Irlanda, e a comunidade protestante, que desejava permanecer unidos aos britânicos, foram bastante tensas na Irlanda do Norte, incluindo ações de grupos terroristas, que causaram a morte de mais de 3,5 mil pessoas. Entretanto, as relações entre as duas comunidades do país melhoraram consideravelmente nas últimas décadas. Isso leva a um aumento das esperanças de um entendimento que leve à reunificação da ilha, como sugeriram autoridades dos dois países assim que o resultado do referendo foi anunciado¹² (O'Doherty, 2016).

Evidentemente, não apenas o Reino Unido será afetado pela decisão de deixar a UE. O projeto de integração regional europeu também não permanecerá imune. A UE perderá um de seus mais influentes membros, a começar pelo fato de que o Reino Unido respondeu por mais de 17% do PIB comunitário em 2014 – o terceiro maior, depois da Alemanha e da França. Nesse mesmo ano, o país respondeu por 18,6% do valor adicionado pelo setor de serviços, 10,9% pela manufatura e 6,4% pela agricultura no bloco, segundo dados da Unctad. Com a saída do Reino Unido, a UE fica inegavelmente mais pobre do ponto de vista econômico, mas também social e político, e isso poderá enfraquecer não apenas o seu dinamismo interno, mas também a sua influência nas relações internacionais.

Em verdade, a saída do Reino Unido da UE deverá levar a maior reforma do projeto de integração regional europeu desde sua fundação, o que não é surpreendente, já que os principais avanços nesse projeto sempre ocorreram em momentos de graves impasses. Essa reforma deverá levar a um aprofundamento do processo de integração regional e deverá incluir o fortalecimento das políticas supranacionais, para que elas se somem à ação das políticas nacionais destinadas a promover o desenvolvimento harmonioso dos países-membros do bloco, já que



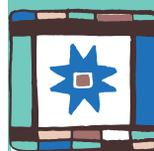
isso não é possível por meio da simples abertura das fronteiras entre eles. O fortalecimento das políticas supranacionais, por sua vez, implica o fortalecimento das instituições e do orçamento da UE.

De fato, as instituições da UE ainda sofrem com a ampla falta de legitimidade entre os cidadãos. Na UE, o Conselho Europeu estabelece diretrizes para o projeto de integração regional a partir das quais a Comissão Europeia desenvolve propostas e as submete à aprovação do Conselho dos Ministros e do Parlamento Europeu, que devem aprová-las ou rejeitá-las. As propostas são desenvolvidas com o apoio de órgãos consultivos, como o Comitê das Regiões e o Comitê Econômico e Social Europeu. O cumprimento das propostas aprovadas pelos países-membros é supervisionado pelo Tribunal Europeu. Nesse contexto, o aumento de legitimidade pressupõe, em grande medida, a redução do déficit democrático, ou seja, à reduzida participação desses cidadãos nas esferas de decisão, que parecem ser tomadas por uma burocracia distante de suas realidades e, conseqüentemente, de suas necessidades. O Tratado de Lisboa trouxe importantes avanços nesse sentido ao assegurar um maior poder ao Parlamento Europeu no processo de aprovação das propostas, além de uma maior participação dos parlamentos nacionais nesse processo. Entretanto, isso não é suficiente.

Já o orçamento da UE é ainda muito pequeno, correspondendo a apenas 1% do PIB comunitário, o que impede ações mais contundentes do bloco. Os recursos do orçamento provêm de taxas sobre a importação e sobre o valor-adicionado, além de uma contribuição proporcional ao tamanho da economia de cada país-membro. Para que ele seja capaz de financiar ações mais contundentes do bloco, deve-se aumentar as contribuições dos países-membros ou, o que é melhor, permitir que a UE capte recursos no mercado mediante a emissão de títulos de dívida garantidos por esses países. Esses papéis teriam notas de crédito elevadas, o que permitiria à UE captar recursos em condições vantajosas para financiar as ações do bloco, em termos de custos e de prazos.

Algumas das principais conseqüências do referendo para o mundo

A saída do Reino Unido da UE terá conseqüências não apenas para a Europa, mas para todo o mundo, incluindo o Brasil. Ao afetar adversamente a confiança no continente e, conseqüentemente, o crescimento econômico, o Brexit deverá impactar negativamente as relações de comércio e investimento entre o Reino Unido e os demais países do mundo.





O Brasil tende a ser particularmente afetado pela desaceleração das economias da UE em decorrência do resultado do referendo, pois o bloco responde por uma parcela importante do comércio e dos investimentos recebidos pelo país. Esse processo pode levar à redução das exportações brasileiras ao Reino Unido, não apenas em função da queda do volume, mas também dos preços dos produtos vendidos, sobretudo dos produtos primários, como matérias-primas e alimentos. O Brasil também poderá receber menos investimentos, não apenas porque os europeus, em geral, e os britânicos, em particular, estarão menos dispostos a investir, mas também porque aqueles que estiverem dispostos a fazê-lo de certo podem encontrar alternativas mais seguras que o Brasil, atualmente.

O Mercosul também será afetado pela saída do Reino Unido da UE. Em 1991, o Tratado de Assunção buscou criar uma união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, eliminando as barreiras ao comércio entre os países-membros e estabelecendo barreiras ao comércio em relação aos países não membros. Embora tenha se avançado muito nesse âmbito, o Mercosul ainda constituiu uma união aduaneira imperfeita, uma vez que existem problemas em relação à eliminação das barreiras ao comércio entre os países-membros e ao estabelecimento de barreiras aos países não-membros, com os países alterando essas barreiras sem o consentimento dos demais. Se a saída do Reino Unido da UE aumentou as dúvidas sobre a viabilidade de projetos de integração regional, isso é ainda mais verdadeiro no caso de um projeto que mesmo sendo bem menos complexo que o europeu, possui graves falhas de concepção e implementação, reduzindo a sua legitimidade.

Além disso, a saída do Reino Unido da UE deverá esfriar as negociações de um acordo comercial entre as partes. As relações entre o Mercosul e a UE nesse sentido não são recentes. Em 1995, foi assinado um acordo em que os blocos manifestavam a vontade de aumentar a cooperação entre eles, inclusive por meio da eliminação das barreiras ao comércio. Em 2004, as negociações foram suspensas em função das divergências quanto ao ritmo de abertura. Enquanto os países do Mercosul mostram-se mais resistentes na indústria e nos serviços, os países da UE mostram-se mais resistentes no setor agrícola, em grande medida porque isso implicaria reduzir ou até mesmo eliminara proteção oferecida pelo bloco aos produtores locais por meio da Política Agrícola Comum (PAC). A PAC é a principal política supranacional da UE, absorvendo a maior parte dos recursos do orçamento comunitário. Criada em 1957, a política era originalmente baseada na sustentação de preços dos produtos primários por meio da retenção da oferta, mas a geração de grandes estoques de produtos que eram perdidos levaram a uma grande revisão da política mais recentemente, que passou a ser baseada na transferência de renda para os produtores.

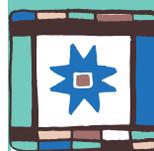
Depois de serem suspensas em 2004, as negociações entre o Mercosul e a UE foram retomadas em 2010 e, desde então, os blocos têm trocado propostas a respeito do ritmo de abertura de seus mercados. As principais resistências continuam a vir da UE, que teme que a redução da proteção aos produtores locais acabará levando à destruição do setor agrícola europeu. Se o Reino Unido sair da UE, os interesses dos países contrários ao acordo deverão prevalecer e ele será postergado mais uma vez, já que os britânicos eram um de seus principais entusiastas. Ao contrário de outros países, eles tinham pouco a perder com o aumento da importação de produtos agrícolas e muito a ganhar com o aumento das exportações de produtos industriais e de serviços para o Mercosul (Mota et al., 2016).

Além disso, após a saída do Reino Unido, a UE deverá priorizar outros acordos mais importantes para ela nesse momento, como o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento com os Estados Unidos. O acordo negociado a portas fechadas prevê a eliminação das barreiras ao comércio e investimento entre europeus e norte-americanos, o que não agradou todos os países do bloco. De fato, esses países temem que a redução da proteção aos produtores locais acabará levando à destruição não apenas do setor agrícola, mas também da indústria e dos serviços europeus, sendo que a redução do grau de diversificação e integração de suas estruturas produtivas reduziria ainda mais a sua capacidade de gerar mais renda e emprego. Nesse contexto, a aprovação do acordo somente será possível mediante um intenso processo de negociação entre as partes, o que implicará a utilização de todos os recursos disponíveis.

Conclusão

O Reino Unido sempre se mostrou desconfortável com o projeto de integração regional europeu e recebeu importantes concessões de seus vizinhos por causa disso. Em que pese esse desconforto dos britânicos em relação ao projeto de integração regional, poucos realmente acreditavam que o Reino Unido optaria por deixar a UE no referendo realizado pelo governo conservador liderado por David Cameron, em junho de 2016. A decisão pelo Brexit terá consequências não apenas para o Reino Unido e a UE, mas para todo o mundo, incluindo o Brasil, como se procurou demonstrar nesse artigo.

Com efeito, pode-se afirmar que a saída do Reino Unido da UE é um verdadeiro revés civilizatório, na medida em que se trata do mais duro golpe contra a mais ousada tentativa de cooperação entre diferentes países em favor de objetivos comuns da história. Lições importantes



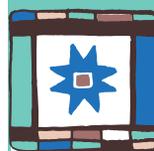


devem ser tiradas desse evento e transformadas em ações concretas, a começar pelo fato de que a resposta a um contexto de grave crise econômica e social, como o enfrentado pelos países europeus, deve ser mais e não menos integração entre eles, por meio do fortalecimento das políticas supranacionais. Estas devem, pois, complementar as políticas nacionais destinadas a promover o desenvolvimento.

Notas

1. Em 2004, foi assinado um novo tratado que estabelecia uma constituição para a UE, que, entretanto, não foi ratificado por todos os países-membros e, por isso, não chegou a ser implementado. Depois de ter sido rejeitado em referendos realizados na França e, depois, na Holanda, ele foi posto de lado e um novo período de negociações entre os países-membros se seguiu, culminando no Tratado de Lisboa. Ao contrário do tratado anterior que substituiu todos os tratados existentes, o Tratado de Lisboa apenas reformou esses tratados, sendo bastante menos ambiciosos, portanto.
2. Curiosamente, foi o primeiro-ministro britânico Winston Churchill o primeiro líder europeu a defender, de forma mais contundente no contexto do pós-guerra, a integração entre os países europeus como forma de superar as divergências que existiam entre eles e que apenas haviam trazido caos ao continente. De fato, Churchill defendeu a criação dos “Estados Unidos da Europa” em um discurso na Universidade de Zurique, na Suíça, em 1946.
3. Na ocasião do primeiro veto à entrada do Reino Unido no bloco em 1963, disse De Gaulle: “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 things very marked and very original habits and traditions”
4. Pode-se dizer que esse “rebate” deve-se, em grande medida, à então primeira-ministra britânica Margaret Thatcher, que engajou-se pessoalmente em pressionar as autoridades europeias para que concordassem em compensar o Reino Unido, ao ameaçar suspender os pagamentos ao orçamento do bloco. Durante a reunião do Conselho Europeu em 1984, disse ela aos demais chefes de governo dos países-membros da CE: “We are not asking the Community or anyone else for money. We are simply asking to have our own money back!”.
5. Além do Reino Unido, a Irlanda também optou por permanecer fora do acordo. Se ela tivesse aceitado, mas os britânicos não, ela seria obrigada a restabelecer os controles na fronteira com a Irlanda do Norte, o que não era uma opção.

6. Além do Reino Unido, Dinamarca e Suécia também optaram por não adotar o euro.
7. Em seu célebre discurso às autoridades europeia sem Bruges, na Bélgica, disse: "To try to suppress nationhood and concentrate power a the centre of a European conglomerate would be highly damaging and would jeopardize the objectives we seek to achieve. Europe will be strong precisely because it has France as France, Spain as Spain, Britain as Britain, each with its own customs, traditions and identity. It would be folly to try to fit them into some sort of identikit European personality...working more closely together does not require power to be centralized in Brussels or decisions tp be taken by an appointed bureaucracy...we have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain only to see them re-imposed at the European level". Desde Thatcher, o partido conservador endureceu o discurso em relação ao projeto de integração regional europeu, o que torna menos surpreendente a decisão de David Cameron. A partir daquele momento, o principal partido de oposição, o partido trabalhista, assumiu a postura contrária.
8. Nenhum país-membro jamais deixou o bloco. Mas a Groenlândia, um dos territórios ultramarinos da Dinamarca, realizou um referendo em 1982, depois de ganhar um grau maior de autonomia em relação à Copenhague, e votou 52% a favor da saída, o que aconteceu após um período de negociações. Os groenlandeses permaneceram fora do bloco basicamente pelo mesmo motivo que os noruegueses e islandeses, ou seja, o impacto do bloco sobre a indústria da pesca, que responde por uma parcela importante do produto desses países.
9. Enquanto a Fitch reduziu a nota de crédito do Reino Unido de AA+ para AA-, a Standard & Poor's reduziu a nota de crédito de AAA para AA, sendo que as duas estão com perspectiva negativa, o que significa que essas notas podem ser rebaixadas novamente mais à frente.
10. De fato, logo após o anúncio do resultado do referendo, representantes de partidos nacionalistas e, portanto, contrários à transferência de competências das instituições nacionais para as instituições supranacionais -na França, Marine Le Pen, e na Holanda, Geert Wilders, anunciaram a intenção de promover consultas populares similares em seus países.
11. Desde 2010, as políticas da UE têm como referência a estratégia "Europa 2020", ou seja, a construção de um projeto de integração regional baseado no crescimento econômico liderado pelos setores de alta tecnologia, sem abrir mão da coesão social e da proteção do meio-ambiente.
12. Questão particularmente sensível no processo de separação do Reino Unido da UE diz respeito à possibilidade de se restaurar as fronteiras entre as duas Irlandas, uma vez que ela se torna uma fronteira do bloco e, dessa forma, deve respeitar a legislação estabelecida em relação ao fluxo de pessoas, bens, serviços e capitais entre países de dentro e fora do bloco. Isso seria um lamentável retrocesso ao processo de paz entre as Irlandas, revivendo os



momentos mais difíceis das relações entre os dois países desde que eles se separaram, em que as fronteiras eram fortemente protegidas por cercas e torres. Ainda que as autoridades insistam que isso não serão reativadas, alguma mudança na fronteira talvez seja inevitável.

Bibliografía

- Arestis, P.; Sawyer, M. (2012). Can the Euro survive after the European crisis? In: Arestis, P.; Sawyer, M. (Org.). *The Euro crisis*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Belluzzo, L. G. Prefácio (2013). In: Cintra, M. A. M.; Martins, A. R. (Org.) *As Transformações no Sistema Monetário Internacional*. Brasília: IPEA.
- Bogdanor, V. (2013). Britain and the continent. Conferência em Gresham College, set. 2013.
- Carrell, S.; Brooks, L. (2016). Nicola Sturgeon: second Scottish independence poll highly likely. *The Guardian*, 24 de jun. de 2016.
- Comissão Europeia (2008). EU Cohesion Policy 1988-2008: investing in Europe's future. *Panorama Magazine*, Luxembourg, n.26, p.1-44, jun. 2008.
- Comissão Europeia (2014). *Sixth report on economic and social cohesion*. Luxembourg, LU: Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (2015). *Standard Eurobarometer 81*. Luxembourg, LU: Office for Official Publications of the European Communities.
- Dustmann, C.; Frattini, T. (2014). The fiscal effects of immigration to the UK. *The Economic Journal*, v. 124, nov. 2014.
- Eichengreen, B. (2006). *The European economy since 1945: coordinated capitalism and beyond*. Princeton, US: Princeton University Press.
- Gowland, D.; Turner, A. (2014). *Reluctant Europeans: Britain and European integration 1945-1998*. Abingdon, UK: Routledge.
- Keynes, J. M. (1936). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 2007.
- Mota, C.; Moreira, A.; Watanabe, M.; Carro, R. (2016). Bloco tende a ser mais protecionista. *Valor Econômico*, 27 de jun. de 2016.
- O'doherty, M. (2016). English Brexit vote has revived calls for a united Ireland. *Times*, 28 de jun. de 2016.
- Rankin, J. (2016). David Cameron's EU deal: what he wanted and what he got. *The Guardian*, 19 de fev. de 2016.
- Tetlow, G. (2016). Theresa May weighs options to soften Brexit blow. *Financial Times*, 5 de ago. de 2016.



Tondl, G. (2001). Regional Policy. In: Artis, M. J.; Nixon, F. I. The economics of the European Union: policy and analysis. Oxford, UK: Oxford University Press, 2001.

Wintour, P. (2016). Norway may block UK return to European Free Trade Association. *The Guardian*, 9 de ago. de 2016.

Wintour, P. (2015). UK to take up to 20,000 Syrian refugees over five years, David Cameron confirms. *The Guardian*, 7 de set. de 2015.

