



RELATÓRIO ESPECIAL

União Europeia-Reino Unido: uma desconexão muito complexa

Madrid, julho 2016

d+i desenvolvendo
ideias

LLORENTE & CUENCA

I. INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO
2. O PROCESSO DE SEPARAÇÃO E O ARTIGO 50 DO TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (TUE)
3. O IMPACTO
4. MODALIDADES PARA UMA POSSÍVEL RELAÇÃO COM A UE
5. UM FUTURO INCERTO

AUTOR

A lendária canção de Paul Simon e Art Garfunkel *Bridge Over Troubled Water* – “Ponte sobre águas turbulentas”, na tradução – poderia ter ilustrado o resultado do referendo realizado em 23 de junho, se o Reino Unido tivesse tomado a decisão de continuar como membro da União Europeia. Afinal de contas, ainda com um tratamento ad-hoc, se os britânicos tivessem se mantido a um modelo de Europa integrada, estariam ainda entre as águas turbulentas de uma crise de múltiplas faces.

Ao ter decidido abandonar a União Europeia, depois de 43 anos de adesão, é evidente que as águas trazem uma turbulência ainda maior para o Reino Unido, para a Europa e também para o Ocidente. E, além disso, no momento, a realidade é que qualquer possível ponte está não apenas por ser construída, mas ainda por ser projetada.

É verdade que este foi o segundo referendo no qual o povo britânico opinou sobre sua permanência na União Europeia. O primeiro foi realizado em 1975, impulsionado pelo então primeiro-ministro trabalhista, Harold Wilson. Nem o resultado, nem a motivação, nem os líderes dos dois principais partidos britânicos (Thatcher versus Cameron / Wilson versus Corbyn), nem o contexto europeu e internacional, naquele momento, poderiam ser comparados à situação atual.

É verdade, também, que desde sua adesão, em 1973, o Reino Unido tem sido uma espécie de membro rebelde, que sempre procurou mostrar até onde estava disposto a ceder sua soberania em favor de uma construção mais profunda da Europa. Nesse sentido, não podemos esquecer sua tradicional visão de livre comércio da economia, diante de uma integração de países baseada em mercado único, sustentado por uma união econômica e monetária, cujo objetivo principal é a união política.

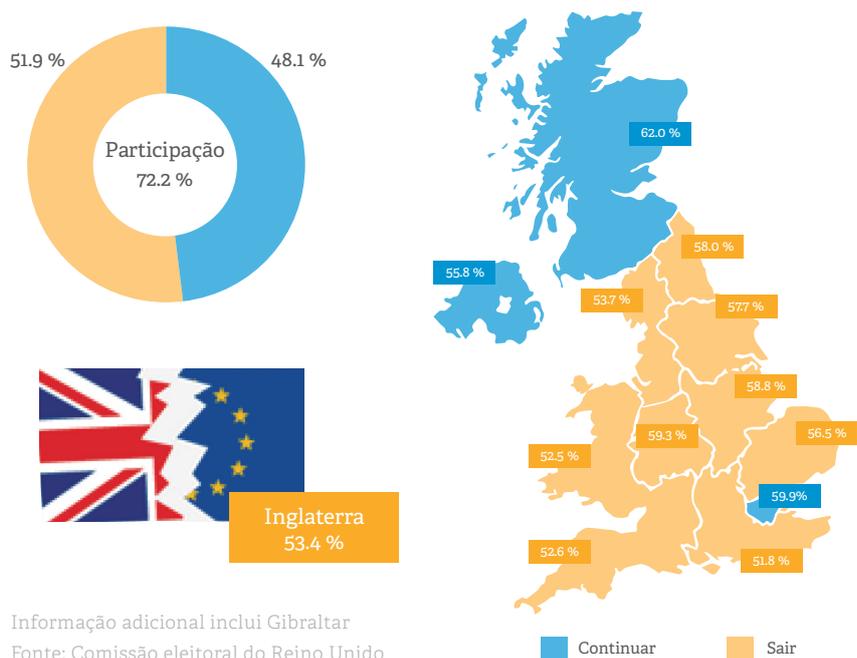
Inicialmente, o Reino Unido impulsionou a Associação Europeia de Livre Comércio, mais conhecida pela sigla em inglês, EFTA. No entanto, vendo que a poucos anos da criação da Comunidade Econômica Europeia, por meio do Tratado de Roma em 1957, seus seis países fundadores experimentavam um crescimento econômico muito positivo, superior ao dos Estados Unidos, enquanto a economia britânica continuava a desacelerar, decidiu solicitar sua adesão em 1961, com um governo conservador, à frente do qual estava Harold MacMillan e, de novo, em 1967, tendo como primeiro-ministro o trabalhista Harold Wilson.

“Só depois de sua saída da Presidência da República, em 1969, o Reino Unido pôde negociar a adesão, efetivada em 1 de janeiro de 1973”

Por duas vezes, De Gaulle, o então presidente da França, vetou a adesão, já que percebia o Reino Unido como um apêndice norte-americano, sem uma vocação europeia clara. Quando indagado por que ele não via o Reino Unido no âmbito do processo de integração europeia, respondeu que “as Ilhas Britânicas eram apenas ilhas, e cada um dos Ingleses, uma ilha em si mesmo”. De Gaulle se opunha à visão continental de Europa pela aproximação atlântica britânica. Tanto assim que só depois de sua saída da Presidência da República, em 1969, o Reino Unido pôde negociar a adesão, efetivada em 1 de janeiro de 1973, graças à mudança de abordagem de Georges Pompidou, sucessor de De Gaulle, e com o conservador Edward Heat como primeiro-ministro do Reino Unido.

Desde o primeiro dia de sua adesão, o Reino Unido tentou manter sua peculiar visão do working together na União Europeia. Com esse referendo, é difícil estimar as consequências internas – tanto qualitativas, quanto quantitativas – para o Reino Unido, a médio e longo prazo, embora essas sejam muito visíveis no futuro imediato. Pode-se impulsionar um processo de diversificação e decomposição que o faça menos unido, e de a União Europeia não atuar com a consequente celeridade e clareza de ideias para converter um risco certo em oportunidade de maior coesão interna, o que poderia afetar seriamente o próprio futuro do projeto integrador de Europa.

Figura 1. Reino Unido escolhe o Brexit (resultados do referendo por região)



“Estamos diante de uma situação sem precedentes na UE”

O PROCESSO DE SEPARAÇÃO E O ARTIGO 50 DO TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (TUE)

A cédula de votação para o referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia continha, literalmente, uma pergunta simples: o Reino Unido deve permanecer como membro da União Europeia ou deixar a União Europeia? Mais abaixo, estavam duas caixas. A primeira correspondia à resposta permanecer. A segunda, abandonar.

Uma vez que o Reino Unido, por meio de um exercício de democracia direta, se pronunciou claramente a favor de abandonar a União Europeia, seu governo tem o dever de agir em conformidade e em caráter imediato, como manifestou, na Câmara dos Comuns, antes de realizar o referendo, o primeiro-ministro David Cameron.



O artigo 50 do Tratado da União Europeia (TUE) foi incorporado aos Tratados da União por meio do Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1.º de dezembro de 2009. Ele outorgou, pela primeira vez, um direito explícito aos Estados-membros de abandonar a União Europeia. O mesmo artigo estabelece o procedimento para a realização desse tipo de abandono.

Como a névoa que caracteriza determinadas circunstâncias da navegação no Canal da Mancha, a incerteza envolve o contexto que emergiu após o referendo de 23 de junho. Até hoje, nenhum Estado-membro havia feito uso desse artigo. Portanto, estamos diante de uma situação sem precedentes na UE— e, nesse sentido, poderia ser equiparada à abertura de uma caixa de Pandora.

É importante analisar detalhadamente o alcance do artigo 50, assim como suas possíveis consequências, explicando-as de forma clara e da maneira mais inteligível possível. Não em vão, tanto o Reino Unido quanto a União Europeia terão de enfrentar um processo labiríntico de desvendar mais de quatro décadas de construção de uma arquitetura jurídica conjunta.

Uma série de perguntas surgiu diante desse evento insólito. Aqui estão algumas: o artigo 50 do TUE é o único caminho para retirar-se da União Europeia? Qual é o roteiro para levar adiante esse processo? Que tipo de relação substituiria a de atual

“A decisão de saída da União Europeia, de acordo com o estabelecido no artigo 50, parágrafo 1º, é, portanto, de caráter absolutamente unilateral”

membro da UE? Qual a duração máxima das negociações para esse abandono? É possível negociar, simultaneamente, uma nova relação entre o Estado-membro que deixa a UE e os 27 restantes que permanecem? Quem, sob que mandato e controle, negocia em nome da UE? A decisão de deixar a UE poderia ser revertida?

Texto do artigo 50 do Tratado da União Europeia:

Artigo 50

1. Todo Estado-membro poderá decidir, em conformidade com suas normas constitucionais, retirar-se da União.

A decisão de saída da União Europeia, de acordo com o estabelecido no artigo 50, parágrafo 1º, é, portanto, de caráter absolutamente unilateral, cabendo sua adoção exclusivamente ao Estado-membro. Neste contexto, não é necessária a concordância dos outros Estados-membros e também não há necessidade de nenhuma justificativa. Deverá ser adotada em conformidade com seus processos constitucionais e, obviamente, que essa conformidade só poderá ser verificada pelas autoridades competentes a fazê-lo.

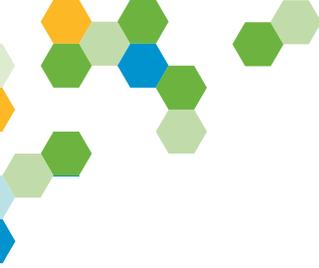
2. O Estado-membro que decida retirar-se notificará sua intenção ao Conselho Europeu. À luz das orientações do Conselho Europeu, a União negociará e celebrará com esse Estado um acordo que estabelecerá as regras para sua retirada, tendo em conta o

quadro de suas futuras relações com a União. Esse acordo será negociado com base no termo 3 do artigo 218 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. O Conselho celebrará, em nome da União, por maioria qualificada, prévia aprovação do Parlamento Europeu.

Uma vez que, de acordo com suas disposições constitucionais, o Estado-membro tenha decidido deixar a UE, deve notificar o Conselho Europeu. Essa notificação não precisa ser feita em caráter automático ou mesmo imediatamente. Nada se diz a respeito disso. Portanto, o Estado-membro pode levar um tempo, embora, seja lógico que, quanto mais se distancia essa notificação de uma decisão evidente, especialmente se esta se vê suportada por um referendo, mais incerteza política, econômica e social gerará ao Estado-membro que a tenha adotado e ao resto da União Europeia. E, claro, afetará todos aqueles atores que interagem ou venham a fazê-lo, tanto para aquele que deixa, como para aqueles que permanecem na União.

O Conselho Europeu, em conformidade com o estabelecido no artigo 15, parágrafo 2º do TUE, está composto por chefes de Estado ou de governo dos Estados-membros, além de seu presidente e do presidente da Comissão.

A notificação ao Conselho Europeu, parece lógico, se reveste da formalidade requerida e se concretiza em uma carta, neste caso, do futuro primeiro-ministro do



“A União Europeia deverá negociar e concluir um acordo para definir de que maneira deverá ocorrer sua saída”

Reino Unido ao presidente do Conselho Europeu. Esse foi o formato escolhido em 10 de novembro de 2015 por David Cameron para dirigir-se ao presidente do Conselho Europeu, solicitando um novo regime para o Reino Unido em uma União Europeia reformada.

O Conselho Europeu dará as diretrizes que deverão ser adotadas por consenso (artigo 15, parágrafo 4º, do TUE), o que significa que nenhum dos 27 Estados-membros da UE pode se opor. Em função disso, a União Europeia deverá negociar e concluir um acordo para definir de que maneira deverá ocorrer sua saída, tendo em conta, ao mesmo tempo, o futuro contexto desejável das relações entre a UE e o Reino Unido. Ou seja, é preciso trabalhar em um complexo e muito delicado equilíbrio de phasing out (eliminação progressiva) existente, em direção a um phasing in (adaptação) do que se pretende que seja uma relação estável no futuro. Da leitura desse artigo, não se deduz, com clareza, se haverá uma negociação simultânea, consecutiva ou subsequente do novo marco de relações no Reino Unido com a UE. Isso, também, será parte de um complicado contexto de negociação.

Para negociar tal acordo, esse parágrafo 2º do artigo 50 estabelece que será preciso respeitar o disposto no artigo 218, parágrafo 3º, do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). Esse artigo, como um todo, faz parte do Título V (Acordos

Internacionais) da Quinta Parte (A Ação Exterior da União) do TFUE e se refere a acordos entre a União e os países terceiros. Especificamente, o parágrafo 3º estabelece que “a Comissão apresenta recomendações ao Conselho, que adota uma decisão autorizando a abertura das negociações e designando, em função da matéria do acordo contemplado, o negociador ou o chefe da equipe de negociação da União”. A Comissão Europeia recebe um mandato de negociação do Conselho, ou seja, dos representantes dos governos dos 27 Estados-membros, em nível ministerial ou, em sua ausência, como secretário de Estado. Esse mandato é aprovado por maioria qualificada (20 dos 27 Estados-membros, representando 65% da população). No entanto, o parágrafo 8º deste mesmo artigo 218 estabelece que, quando o acordo afeta um ato para o qual seja exigida a unanimidade, assim como para a celebração de acordos de associação, o Conselho decidirá por unanimidade.

O Conselho nomeia um negociador ou um líder para a equipe de negociação. Da mesma forma, o Conselho pode estabelecer um “comitê especial”, que trabalhará conjuntamente com a Comissão. Uma vez concluídas as negociações, será o Conselho que também, por maioria qualificada, o concluirá, com a aprovação prévia, portanto com um direito de veto, do Parlamento Europeu, para o qual será necessária a maioria simples dos 751 parlamentares (incluindo o voto dos britânicos, já que até este mo-

“No caso de um acordo de caráter misto, ou seja, que mantenha matérias que são competências da UE (por exemplo, a política comercial) e também dos Estados-membros”

mento o Reino Unido segue sendo um Estado-membro da UE).

No caso de um acordo de caráter misto, ou seja, que mantenha matérias que são competências da UE (por exemplo, a política comercial) e também dos Estados-membros (por exemplo, política externa), se exigirá a aprovação tanto do Conselho e do Parlamento Europeu como dos Estados-membros, por conta dos procedimentos estabelecidos para ratificar esses tipos de acordo (por exemplo, na Bélgica, seria necessária a aprovação de 7 Câmaras Parlamentares).

Por último, um Estado-membro, o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão podem dirigir-se ao Tribunal de Justiça para solicitar um parecer sobre a compatibilidade de um acordo com as disposições dos Tratados. Se o tribunal se pronunciar negativamente, o acordo não poderá entrar em vigor, salvo alteração deste ou revisão dos Tratados.

3. Os Tratados deixarão de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação mencionada no termo 2, a menos que o Conselho Europeu, de acordo com o Estado em questão, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo.

Durante o processo de negociação, assinatura e ratificação de abandono da UE por parte do Reino Unido, este continuará a ser um membro de pleno direi-

to da União e, portanto, terá de respeitar igualmente suas obrigações (por exemplo, continuar fornecendo, como colaborador, o orçamento da UE, de £ 8 bilhões). No entanto, a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, no caso de este não ter sido concluído dois anos a partir da data de notificação, os Tratados deixarão de ser aplicados ao Reino Unido. Isso acontecerá, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado interessado, decida prorrogar o prazo por unanimidade de votos. Essa unanimidade significa, nem mais nem menos, que os membros do Conselho Europeu têm de estar plenamente de acordo, sem falhas de nenhum tipo, quanto à prorrogação do prazo. Caso contrário, automaticamente, os Tratados deixarão de ser aplicados, com todas as suas consequências, ao Reino Unido e, portanto, este estará fora da UE. É verdade que não se estabelece limite algum, nem sobre quanto esse período pode ser estendido nem quantas vezes pode ser prorrogado.

4. Para efeitos dos termos 2 e 3, o membro do Conselho Europeu e do Conselho que representa o Estado-membro que deseja se retirar não participarão nem das deliberações nem das decisões do Conselho Europeu ou do Conselho que lhe dizem respeito.

A maioria qualificada é definida de acordo com a letra b) do termo 3 do artigo 238 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

“O representante do Estado-Membro que tenha decidido deixar a UE, não estará habilitado a participar nas deliberações”

O representante do Estado-Membro que tenha decidido deixar a UE, não estará habilitado a participar nas deliberações, nem, é claro, das decisões de ambas as instituições relacionadas a essas negociações, tanto no Conselho Europeu como no Conselho – o primeiro-ministro do Reino Unido, no caso do Conselho Europeu e ministro/secretário de Estado do governo britânico, no segundo caso, assim como no Comitê de Representantes Permanentes (COREPER), embaixadores e os representados no restante dos Comitês e Grupos de Trabalho do Conselho

O primeiro exemplo disto já foi visto durante a reunião informal do Conselho Europeu de 29 de Junho, da qual participaram 27 Estados-membros da UE, já sem a presença de David Cameron como primeiro-ministro do Reino Unido e na qual foi acordada uma declaração conjunta em que destaca o respeito pela decisão majoritária do Reino Unido de deixar a UE; a necessidade de que se notifique o Conselho Europeu da referida decisão, e, por fim, que sem a notificação não haverá nenhum tipo de negociação, mesmo informal, como insistiu o presidente da Comissão Europeia.

No entanto, esse artigo, tal como foi redigido, levanta interpretações sutis. O que se entende por “o Estado-membro que se retira”? Uma vez que, nos termos do parágrafo 2º do Artigo 50, bem como as próprias interpretações do presidente da Comissão, do

Conselho Europeu e dos líderes da Alemanha, França e Itália, após o referendo britânico, apenas quando se produza a notificação formal, o processo de desligamento será iniciado. Por que, então, ainda que informalmente, o Conselho Europeu de 27, se reuniu se a dita notificação formal ainda não chegou? Por que, “de fato”, se desconectou do Reino Unido? Quis, desde o início, deixar muito claro que não há nenhuma volta atrás na saída do Reino Unido da UE? Quis transmitir uma mensagem nítida e forte contra qualquer possibilidade de contágio em outros Estados-membros da UE? É evidente que a lógica e o senso comum foram impostos na interpretação dessa disposição. Em todo caso, é um elemento de reflexão diante da complexidade que gera um salto dessa natureza nunca visto antes.

Quanto à definição por maioria qualificada, o artigo 238, alínea b), parágrafo 3º do TFUE, estabelece que deve ser igual a, pelo menos, 72% dos membros do Conselho que representem os Estados-membros participantes e, ao mesmo tempo, reúnam ao menos 65% da população desses Estados.

5. Se o Estado-membro que tenha se retirado da União solicitar nova adesão, sua solicitação será submetida ao procedimento previsto no artigo 49.

Quando um Estado-membro abandonar a UE, qualquer que seja a relação que se estabeleça

“Desde que, hipoteticamente, o Reino Unido solicitasse a nova entrada na UE até que a Ata de Adesão fosse assinada, no melhor dos casos, transcorreriam, pelo menos, vários anos”

com esta, passa a converter-se em país terceiro. Ou seja, fora da UE. Portanto, se decidir pertencer novamente, terá de pôr em prática as disposições para converter-se em membro de pleno direito. O Artigo 49 da TUE estabelece claramente o procedimento.

Artigo 49

Qualquer Estado europeu que respeite os valores mencionados no artigo 2 e se comprometa a promovê-los poderá solicitar sua entrada como membro da União. Serão informados dessa solicitação o Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais. O Estado requerente dirigirá seu pedido ao Conselho, que deliberará, por unanimidade, após consultar a Comissão e após a prévia aprovação do Parlamento Europeu, que se pronunciará por maioria dos membros que o compõem. Serão levados em

conta critérios de elegibilidade acordados pelo Conselho Europeu.

As condições de admissão e as adaptações decorrentes dessa admissão em relação aos Tratados sobre os quais se fundam a União serão objeto de um acordo entre os Estados-membros e o Estado requerente. Esse acordo será submetido à ratificação de todos os Estados contratantes, em conformidade com suas respectivas normas constitucionais.

Desde que, hipoteticamente, o Reino Unido solicitasse a nova entrada na UE até que a Ata de Adesão fosse assinada, no melhor dos casos, transcorreriam, pelo menos, vários anos. Período de tempo em que, é claro, estaria sujeita às incidências e vicissitudes do contexto em que fosse realizada. Por exemplo, a Espanha solicitou adesão em

Figura 2. Fases do processo



“É muito difícil, a priori, estabelecer qualquer tipo de limitação temporal para uma ação de tal magnitude”

julho de 1977, a assinatura do Ato de Adesão ocorreu em junho de 1985 e sua entrada efetiva, em janeiro de 1986. Uma exceção foi a Finlândia, que solicitou participação em março de 1992 e tornou-se membro de pleno direito em janeiro de 1995.

Além disso, seria altamente improvável que o Reino Unido conseguisse um status especial semelhante ao atual, entre outras coisas porque sua contribuição com o orçamento da UE tem um tratamento ad-hoc, já que está fora do acordo de Schengen, não participa do euro, ou escolhe os acordos em termos de justiça e assuntos internos que mais lhe convêm. As conclusões do Conselho Europeu, em fevereiro de 2016, deixaram muito claro que, se o Reino Unido decidisse deixar a UE, o status especial negociado para assegurar sua permanência não teria nenhuma validade.

3. O IMPACTO

LEGISLATIVO

Depois de mais de 40 anos de adesão do Reino Unido à União Europeia, criou-se uma sobreposição de tal forma que, obviamente, sua saída afetará múltiplos aspectos de sua economia e, sem dúvida, a vida cotidiana de seus cidadãos, tanto dentro quanto fora da UE.

No momento em que entrar em vigor o acordo de saída do Reino Unido como Estado-membro da UE, desaparecerão suas obri-

gações de aplicar a legislação comunitária europeia. Um direito que, em relação ao direito internacional clássico, tem como especificidades: a primazia, o efeito direto, a uniformidade interpretativa, a ausência de reciprocidade, o controle de sua aplicação por uma instituição supranacional (a Comissão Europeia é a guardiã dos Tratados) e um Tribunal de Justiça independente. Também não surtirão efeito as políticas desenvolvidas pela União Europeia. O Reino Unido será forçado a uma operação de profunda desconstrução, por meio da qual terá de decidir o que conserva, revoga ou altera. É muito difícil, a priori, estabelecer qualquer tipo de limitação temporal para uma ação de tal magnitude.

ECONÔMICO

Em 25 de outubro de 2010, David Cameron, na condição de primeiro-ministro, pronunciou, na Conferência Anual da Confederação da Indústria Britânica, um importante discurso, do qual convém destacar: “O Reino Unido exporta mais para a Irlanda do que para o Brasil, Rússia, China e Índia juntos”. E acrescentou: “Esses números são impactantes”.

A UE é o parceiro comercial mais importante do Reino Unido. Um total de 44% de suas exportações são direcionadas a ela, não ocorrendo o contrário. Também 12,6% do Produto Interno Bruto do Reino Unido depende de suas exportações

“Para aqueles que vivem da agricultura no Reino Unido, a não aplicação da PAC acarretará não apenas a perda de ajudas importantes, mas também a perda do acesso preferencial à UE”

para a União, enquanto para os restantes dos 27 esse número chega a 3,1%.

O Mercado Único Europeu representa um espaço económico e comercial de primeira magnitude para a atividade empresarial do Reino Unido. Portanto, uma saída da União Europeia que modificasse substancialmente sua capacidade de acesso a esse dito mercado afetaria significativamente a atividade empresarial.

Esse é o caso do setor de fabricação de automóveis, responsável, aproximadamente, por metade das exportações desse mercado, importando cerca de 40% de seus componentes. A saída do Reino Unido trará graves consequências para esse setor, que vai ver dificultadas suas relações comerciais e, provavelmente, de investimento.

O setor financeiro, tradicionalmente com um peso muito significativo na economia britânica, tem alguns fundamentos regulatórios provenientes da União Europeia. Desagregar essa legislação para torná-la verdadeiramente britânica será uma tarefa complicada, de duração imprevisível, com vistas a uma adaptação ideal e, portanto, com impacto claro sobre os resultados do setor. Algumas entidades, aliás, têm expressado a intenção de mudar suas sedes para fora da “City” londrina.

A União Europeia concluiu muitos acordos com vários países e grupos de países que regulam

suas relações comerciais e de investimento, entre outros. Dada a competência exclusiva da UE em matéria de política comercial, os países signatários desses acordos deixarão de aplicá-los ao Reino Unido, ao deixar de ser membro da UE. É evidente que isso afetará sua capacidade produtiva e comercial.

Entre as políticas da UE, aquela que experimentou maior desenvolvimento é, sem dúvida, a Política Agrícola Comunitária, conhecida por sua sigla PAC e, no Reino Unido, CAP. Para aqueles que vivem da agricultura no Reino Unido, a não aplicação da PAC acarretará não apenas a perda de ajudas importantes, mas também a perda do acesso preferencial à UE, assim como àqueles países com os quais havia negociação de acordos comerciais. Também no que se refere à pesca, os pescadores britânicos perderiam o acesso aos pesqueiros não britânicos, incluindo os do restante da UE e dos países terceiros com os quais tinha negociado acordos de pesca. Da mesma forma, as ajudas provenientes dos Fundos Estruturais deixariam de ser dirigidas a seus beneficiários no Reino Unido.

SEGURANÇA

A estratégia de segurança do Reino Unido e, em particular, a luta contra o terrorismo e o crime organizado serão afetadas por sua saída da UE, uma vez que esta perderá todas as medidas adotadas em matéria de Justiça e Assuntos Internos,

até mesmo pela perda da Europol, a Interpol da Europa, que é a agência europeia de coordenação de luta contra o crime organizado.

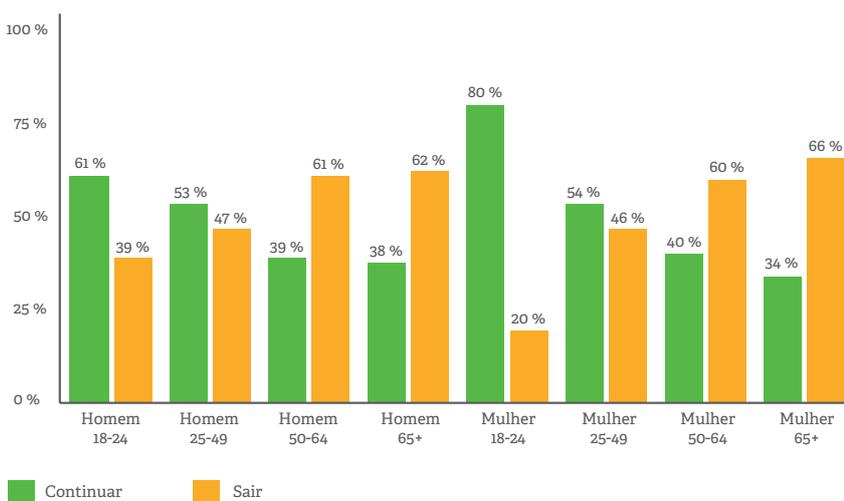
COESÃO

Territorialmente, a saída da UE coloca uma delicada questão de coesão interna. Antes de tudo, com a Escócia, que há menos de dois anos realizou um referendo sobre sua independência, cujo resultado influenciou decisivamente a condição de Estado-membro do Reino Unido na UE. Por outro lado, a Irlanda do Norte ficará em situação delicada em relação à Irlanda, que continuará a ser um membro da UE e, portanto, terá de impor controles na fronteira com a

parte norte do território insular. Da mesma forma, Gibraltar sofrerá uma clara mudança com o resultado da saída do Reino Unido da UE, já que voltará a ter situação semelhante àquela vivida antes de a Espanha converter-se em Estado-membro da UE, na qual, portanto, seus residentes perderão privilégios para deslocar-se e estabelecer-se no país.

No âmbito das gerações, o referendo produziu resultados muito díspares. Paradoxalmente, aqueles que experimentarão, em menor medida, por razões da idade, o impacto da saída da UE, votaram esmagadoramente pela saída, enquanto os mais jovens, ou seja, aqueles que sofrerão essas consequências, votaram por permanecer.

Figura 3. Distribuição de votos do Referendum da UE no Reino Unido em 2016, por idade e gênero.



Informação adicional: Reino Unido; YouGov; 23 de junho a 24 de junho de 2016; 5.455; entrevistados: maiores de 18 anos

Fonte: YouGov

LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DOS CIDADÃOS

Dois milhões de cidadãos do Reino Unido vivem, trabalham, estudam ou são pensionistas em outros Estados-membros da UE e, portanto, por serem nacionais de um Estado-membro, se beneficiam da cidadania europeia. Reciprocamente, um número quase idêntico de nacionais dos outros 27 Estados-membros da UE fazem o mesmo no Reino Unido. Com a saída do Reino Unido, os cidadãos britânicos deixarão de ser cidadãos da União, e os originários dos outros 27 membros da UE deixarão de sê-lo no Reino Unido, já que este será um país terceiro. Portanto, perderão os benefícios associados à cida-

“A negociação do acordo de saída da UE deve ser feita, de acordo com o artigo 50, parágrafo 2º, tendo em conta o contexto de suas futuras relações com a União”

nia europeia, tais como o direito de viver, trabalhar e ter propriedades nos Estados-membros da UE; deslocar-se para viver em outro Estado-membro que não o seu de origem; receber benefícios de saúde, usando o Cartão de Saúde Europeu, previsto no Regulamento Europeu para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social; votar em eleições locais em outros Estados-membros, etc.

INFLUÊNCIA

Enquanto o acordo de saída é negociado, a posição do Reino Unido está muito enfraquecida em reuniões da União Europeia de que deve participar como membro de pleno direito, e, claro, sua credibilidade, muito reduzida, dada a condição de membro em estágio de saída. Do mesmo modo, as agências da UE com base no Reino Unido deverão ser transferidas para outros Estados-membros. Esse é o caso, por exemplo, da Autoridade Bancária Europeia de Medicamento ou da Agência Europeia de Medicamentos, já notificadas pelo governo da Espanha para voltar a sua sede.

Uma vez fora do clube europeu, é evidente que o Reino Unido não poderá influenciar em sua configuração futura. Isso terá impacto claro se, alguma vez, voltar a se tornar membro, já que é muito provável que encontre uma União muito diferente do que a do dia em que a abandonou, e, é claro, com grandes dificuldades em negociar tratamentos ad-hoc.

Os diferentes tipos de impactos anteriormente expostos serão agravados, dependendo do tempo que leve para desfazer a incerteza gerada pelo início de uma situação desconhecida até agora na União Europeia e no Reino Unido, sem saber exatamente como se sai dela, ou em que condições, nem que forma de relação será estabelecida e, acima de tudo, quanto tempo vai durar todo o processo. É uma viagem rumo ao desconhecido.

4. MODALIDADES PARA UMA POSSÍVEL RELAÇÃO COM A UE

A negociação do acordo de saída da UE deve ser feita, de acordo com o artigo 50, parágrafo 2º, tendo em conta o contexto de suas futuras relações com a União.

No momento, considerando as reações desencadeadas no Reino Unido diante do resultado do referendo, tanto a classe política como os cidadãos em geral, e sem esquecer os problemas de natureza territorial, é difícil ter uma perspectiva sobre como podem evoluir os acontecimentos. Será necessário que as águas voltem à normalidade para poder fazer uma análise mais ajustada a uma realidade menos emocional.

A primeira preocupação para o Reino Unido, e até mesmo para a UE, será a de reduzir os danos, uma vez que ambos enfrentam o inexplorado, e, portanto, surgirão muitas dificuldades

“No EEE existe um sistema de consulta permanente da Comissão Europeia com os países terceiros, mas são as instituições da UE que ditam, por fim, as decisões”

no processo de negociação para estabelecer uma nova relação.

Antes de o referendo ser realizado, talvez na crença de que havia outra vida melhor fora da UE, várias opções estavam embaralhadas. O próprio governo britânico, em seus documentos e ao longo da campanha, deixou claro que era preferível permanecer na UE, especialmente após alcançar o acordo no Conselho Europeu, em fevereiro passado, já que o Reino Unido teria o melhor dos dois mundos. No entanto, também declarou que, no caso de vitória da opção de deixar a UE, uma negociação construtiva seria aberta para estabelecer os termos positivos de uma relação futura com a UE.

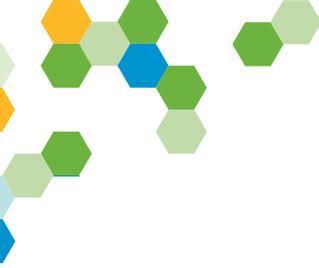
O Reino Unido decidiria aderir ao Espaço Econômico Europeu (EEE)?

Para aderir ao EEE, o Reino Unido teria primeiro de aderir à EFTA, associação da qual foi um dos membros fundadores, em 1960, em conjunto com Áustria, Dinamarca, Grã-Bretanha, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça. Em 1961, a Finlândia aderiu; em 1970, a Islândia, e, finalmente, em 1991, juntou-se Liechtenstein. Inicialmente, eram países que optaram por uma abordagem de livre mercado, em vez da visão integradora da União Europeia. Atualmente, no EEE, além da UE, estão Islândia, Liechtenstein e Noruega. A princípio, esta poderia parecer uma opção fácil. O EEE permite, a estes três países, o amplo acesso ao mercado interno europeu,

desfrutando das quatro liberdades que fundamentam, sem que tenham de assumir os compromissos decorrentes das políticas comunitárias.

No EEE existe um sistema de consulta permanente da Comissão Europeia com os países terceiros, mas são as instituições da UE que ditam, por fim, as decisões. Algo semelhante ao que ocorre na esfera judicial, uma vez que as decisões do Tribunal de Justiça da UE prevalecem em caso de litígio. No EEE, o Reino Unido deixaria de estar em condições de controle no processo decisório, ao perder sua condição de Estado-membro da UE, situando-se no nível da consulta. Por outro lado, é altamente improvável que a UE aceite negociar com o Reino Unido um estatuto especial que a permita não implementar a livre circulação de trabalhadores no contexto do Mercado Único Europeu (Juncker foi muito claro sobre o assunto). Portanto, pareceria muito complexo aceitar a adesão ao EEE, assumindo as disposições relativas ao mercado interno europeu, sem ter capacidade alguma de influenciar seu conteúdo. Além disso, para um acordo de adesão de um novo Estado-membro ao EEE, seria necessária a aprovação dos 27 Estados-membros da UE e dos 3 do próprio EEE.

Nesse ponto, poderia o Reino Unido considerar sua reincorporação à EFTA, mas sem aderir ao EEE? Seria algo inconcebível, uma vez que a história da EFTA, em comparação com a da UE, é



“As negociações de caráter comercial que a UE concluiu com regiões e países que não são membros demonstram a complexidade para alcançar resultados tangíveis”

de uma evolução muito diferente, desde que foi fundada, e atualmente constitui uma organização muito vazia de conteúdos e membros.

Próximos de entrar no ambiente muito incerto da especulação, há quem tenha tentado uma solução "Suíça" para o futuro das relações entre o Reino Unido e a UE. Algo muito complicado na prática, já que exigiria supor uma negociação relacionada ao acervo comunitário, de acordos bilaterais, mais de uma centena de caráter bilateral e apenas alguns deles considerados relevantes. Por outro lado, as negociações que vêm sendo realizadas atualmente entre a Suíça e a UE para uma série de questões bilaterais, iniciadas em maio de 2014, serão afetadas pela saída do Reino Unido da UE, uma vez que a Suíça pretende estabelecer limites sobre os fluxos migratórios, e a UE avisou que a livre circulação de pessoas está acima de qualquer outra consideração. Na verdade, as negociações entre a Suíça e a UE têm sido abrandadas à espera dos resultados do referendo britânico.

As negociações de caráter comercial que a UE concluiu com regiões e países que não são membros demonstram a complexidade para alcançar resultados tangíveis. Podem durar vários anos. Talvez o acontecimento mais importante de extensão no tempo seja o das negociações UE-Mercosul, que se arrastam há mais de 16 anos.

O Reino Unido e a UE poderiam explorar essa rota, quer no âmbito de um acordo de livre comércio, quer no de associação. No entanto, se o que Reino Unido quer, em particular, é preservar seu acesso ao mercado interno europeu (como David Cameron pediu em sua carta de 10 de novembro de 2015 ao presidente do Conselho Europeu), não existe, neste momento, nenhum acordo de livre comércio ou de associação capaz de satisfazer suas ambições.

Por último, convém levantar uma questão que, longe de seu caráter "abracadabra", não deixa de ter verossimilhança no marco citado no artigo 50 do TUE. A decisão de deixar a UE é reversível? Dito de outra forma, o Reino Unido poderia dar um passo atrás em sua saída? A respeito disso, o Estado-membro que decide sair da União Europeia deixará de ser membro apenas e somente quando entrar em vigor o acordo de saída. Ou seja, no curso de suas negociações para deixar a UE, o Reino Unido pode comunicar sua intenção de não completá-la e, portanto, continuar como membro. É evidente que as consequências políticas internas seriam substanciais, e não podemos medilas no momento presente, ainda sob a influência da convulsão vivida após um resultado que, se não era impossível, foi inesperado. Tampouco podemos dizer que a saída seria o acordado no Conselho Europeu em fevereiro passado, para conceder ao Reino Unido certas especificidades, so-

madras às que já desfruta como membro da UE. Uma vez que o nevoeiro se dissipe, será mais fácil fazer uma análise que se ajuste à realidade circundante.

5. UM FUTURO INCERTO

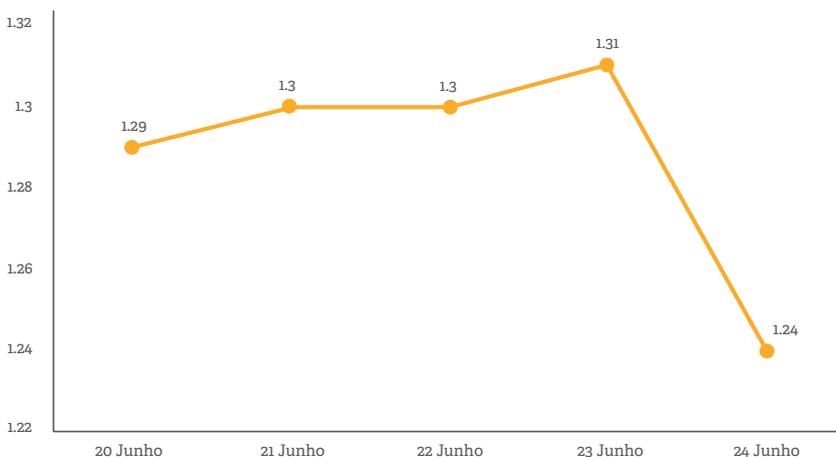
Os acontecimentos ocorridos há alguns dias, desde o referendo britânico, revelaram que os cenários mais pessimistas previstos no caso de vitória da saída foram se cumprindo, até acima do esperado.

A sociedade britânica está dividida. Os jovens votaram a favor da permanência, e os mais velhos, pelo abandono. A reação imediata da Escócia – não esquecendo que a Inglaterra e o País de Gales votaram pela saída, e a Irlanda do Norte, pela permanência – representa sério risco de ruptura territorial. A

perda de valor da libra esterlina e a volatilidade nos mercados foram dois indicadores significativos do ponto de vista econômico, diante da incerteza em que o Reino Unido se encontra. As primeiras decisões de Theresa May como primeira-ministra do Reino Unido mostram que ela e seu governo precisam de tempo para estabelecer uma estratégia de negociação que permita acionar o artigo 50 citado.

A complexidade da União Europeia, tanto do ponto de vista interno, como do ponto de vista de seu papel na globalização e, portanto, as implicações para um de seus Estados-membros acerca da decisão de permanecer nela ou abandoná-la, não deve ser reduzida a uma simples pergunta cuja resposta é sim ou não. Ainda mais quando argumentos falaciosos, que têm sido vistos após o referendo, se transformam em mensagens extravagantes, que, emocionalmente, influenciam os eleitores, dando asas a populismos perturbadores para um modelo de coexistência pacífica que é, precisamente, o fundamento da integração europeia. Questionar a consulta popular supõe, em princípio, uma mensagem antidemocrática. No entanto, a essência das democracias parlamentares se baseia em um governo proveniente de um Parlamento que representa a soberania presente no povo, escolhido para tomar as decisões que lhe correspondam, especialmente aquelas que, por sua dificuldade e transcendência,

Figura 4. Cotação da libra esterlina em comparação com o euro após os resultados do Referendo do Brexit, em junho de 2016.



Informação adicional: Eurozona; Reino Unido; junho de 2016; dados do encerramento do dia
Fonte: EZB

necessitam de um alto nível de conhecimento.

A maratona de reuniões e a avalanche de reações no Reino Unido, na União Europeia e fora dela mostraram a importância do ocorrido com o resultado do referendo britânico. É como se tivessem libertado, subitamente, uma série de elementos que se encontravam contidos à espera de que, no fim do dia, mesmo com dados muito equilibrados, a decisão fosse a de permanecer na UE.

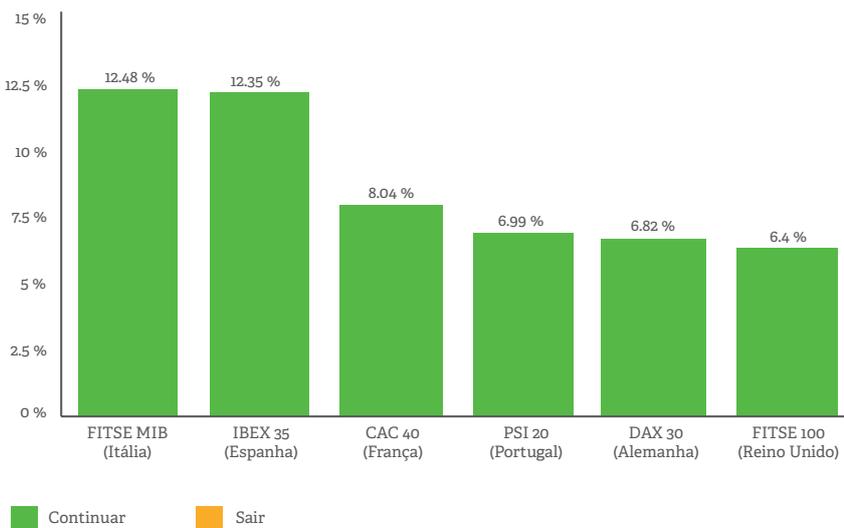
A União Europeia tem de gerir os acontecimentos e suas consequências com prudência, mas também com firmeza. A Europa precisa de um contexto de certeza e previsibilidade. Para isso, é essencial desocupar o caminho

para que um de seus Estados-membros inicie o processo de retirada. Sem precedentes e, portanto, sem nenhum tipo de ensinamentos sobre erros e acertos.

Assim, uma vez conhecido o desejo do povo britânico de deixar a União Europeia, para que se inicie o processo de desconexão, é necessário que se produza a notificação por parte do Reino Unido. Como repetiram líderes europeus ao mais alto nível, enquanto não houver notificação, não haverá negociação. Até mesmo o presidente da Comissão Europeia afirmou ter dado instruções de todos os serviços dessa instituição para que isso se cumpra, mesmo que de maneira informal. Cameron disse ao Parlamento britânico, em 27 de junho, antes da notificação de saída, que o Reino Unido tem de decidir que tipo de relacionamento futuro quer estabelecer com a União Europeia, acrescentando: “Será a tarefa mais complexa e importante que as autoridades britânicas já elaboraram em décadas”. Não parece, em princípio, que a notificação seja um problema no curto prazo.

Esta tabela reflete o difícil contexto político no qual estará situada, a princípio, a negociação da desconexão do Reino Unido. Nela, é preciso destacar as eleições previstas na França e na Alemanha, dois países fundadores da UE que, no futuro do processo de integração da Europa, devem assumir, como têm

Figura 5. Queda da cotação dos principais índices de ações europeus após os resultados do Referendo do Brexit, em junho de 2016.



Informação adicional: Europa; 24 de junho de 2016; dados do encerramento do dia
Fonte: Bloomberg

“A Europa tem de afastar de seu horizonte qualquer indício de contágio populista em seus Estados-membros”

feito até agora, uma liderança significativa.

À crise da UE, já duradoura e com uma série de componentes muito diferentes, se agrega este salto para o desconhecido, mais profundo e sério, da saída do Reino Unido. É hora de reafirmar os valores defendidos pela integração da Europa, que permitiram décadas de progresso e bem-estar aos europeus.

Por isso, agora, a Europa tem de afastar de seu horizonte qualquer indício de contágio populista em seus Estados-membros, passando uma mensagem clara que responda às preocupações e necessidades de seus cidadãos, fazendo-os ver a importância de abordar, conjuntamente, alguns desafios que, separados, seriam insuperáveis. A desconexão britânica deve servir para reforçar a União daqueles que permanecem. Não o contrário. A União deve transformar o risco de saída de um dos seus Estados-membros em uma oportunidade de fortalecimento. Em um impulso para o processo inte-

gradador. E, óbvio, deixando claro e nítido que fora é fora, e lá fora é mais frio do que aqui dentro, ou que é o mesmo, mas melhor juntos do que cada um para seu lado.

É preciso ter em mente que esse referendo tem gerado muitas lições com as quais se pode aprender, algo que sempre tem seu lado positivo. Nesse sentido, deve-se reconhecer que ele tem contribuído para que se fale e se debata a respeito da Europa, dentro do Reino Unido, na própria União Europeia e no mundo.

É evidente que o resultado do último dia 23 de junho marcará um importante ponto de reflexão no processo de integração europeia. É tarefa dos líderes, dos governos dos Estados-membros e dos cidadãos aproveitar este momento de alta sensibilidade para reforçar a Europa, criando um fluxo de esperança ao tomar decisões, com fatos concretos, que revertam a atual tendência de desafeto direcionada à União e suas instituições, convertendo-o em um projeto atraente, com um rosto humano. Nesse caso, vamos ter sido

Período de interrupção da aplicação dos Tratados UE no Reino Unido							Possível prorrogação da aplicação dos Tratados UE	
Referendo Reino Unido	Notificação UE ao longo de 2017	Eleições Presidenciais EUA	Eleições Presidenciais França	Eleições Presidenciais Alemanha	Presidência Reino Unido Conselho UE – sem assumir	Durante 2019	Eleições do Parlamento Europeu	Nova Comissão Europeia
Junho de 2016	Previsto para o Outono de 2016	Novembro de 2016	Primavera de 2017	Verão/Outono de 2017	2º Semestre de 2017	Previsto para o Outono de 2018	Primavera de 2019	Outono de 2019

Autor



José Isaiás Rodríguez é conselheiro da LLORENTE & CUENCA na Espanha. Profissional com notável conhecimento da Europa e das relações das empresas espanholas com a administração pública. Iniciou sua carreira na Confederação Espanhola de Organizações Empresariais (CEOE) como diretor adjunto do Departamento de Comunidades Europeias. Por 25 anos, foi diretor da delegação da CEOE em Bruxelas, posição a partir da qual representou os interesses das empresas espanholas diante de instituições europeias e da BusinessEurope. Posteriormente, e durante dois anos, foi vice-secretário-geral da CEOE. Por 24 anos, foi conselheiro do Comitê Econômico e Social Europeu e vice-presidente europeu do Grupo dos Empregadores. É patrono da Fundação ADECCO. É graduado em economia e administração pela Universidade de Sevilha, mestre em estudos europeus pela Universidade Católica de Lovaina e diplomado em estudos europeus pelo Ministério de Relações Exteriores da Espanha (Escola Diplomática).

jirodriguez@llorenteycuenca.com

LLORENTE & CUENCA

DIREÇÃO CORPORATIVA

José Antonio Llorente
Sócio fundador e presidente
jalloriente@llorenteycuenca.com

Enrique González
Sócio e CFO
egonzalez@llorenteycuenca.com

Adolfo Corujo
Sócio e diretor geral corporativo de
Talento, Organização e Inovação
acorujo@llorenteycuenca.com

Tomás Matesanz
Diretor geral corporativo
tmatesanz@llorenteycuenca.com

DIREÇÃO ESPANHA E PORTUGAL

Arturo Pinedo
Sócio e diretor geral
apinedo@llorenteycuenca.com

Goyo Panadero
Sócio e diretor geral
gpanadero@llorenteycuenca.com

DIREÇÃO AMÉRICA LATINA

Alejandro Romero
Sócio e CEO América Latina
aromero@llorenteycuenca.com

Luisa García
Sócia e CEO Região Andina
lgarcia@llorenteycuenca.com

José Luis Di Girolamo
Sócio e CEO América Latina
jldgirolamo@llorenteycuenca.com

DIREÇÃO DE TALENTO

Daniel Moreno
Diretor de Talento
dmoreno@llorenteycuenca.com

Marjorie Barrientos
Gerente de Talento
para Região Andina
mbarrientos@llorenteycuenca.com

Eva Pérez
Gerente de Talento
para América do Norte, América
Central e Caribe
eperez@llorenteycuenca.com

Karina Sanches
Gerente de Talento para
Cone Sul
ksanches@llorenteycuenca.com

ESPAÑA E PORTUGAL

Barcelona

María Cura
Sócia e diretora geral
mcura@llorenteycuenca.com

Muntaner, 240-242, 1º-1ª
08021 Barcelona
Tel. +34 93 217 22 17

Madrid

Joan Navarro
Sócio e vice-presidente
Assuntos Públicos
jnavarro@llorenteycuenca.com

Amalio Moratalla
Sócio e diretor sénior
amoratalla@llorenteycuenca.com

Luis Miguel Peña
Sócio e diretor sénior
lmpena@llorenteycuenca.com

Latam Desk
Claudio Vallejo
Diretor senior
cvallejo@llorenteycuenca.com

Lagasca, 88 - planta 3
28001 Madrid
Tel. +34 91 563 77 22

Ana Folgueira
Diretora geral de Impossible Tellers
ana@impossibletellers.com

Impossible Tellers
Diego de León, 22, 3º izq
28006 Madrid
Tel. +34 91 438 42 95

Lisboa

Madalena Martins
Sócia
mmartins@llorenteycuenca.com

Tiago Vidal
Diretor geral
tvidal@llorenteycuenca.com

Avenida da Liberdade nº225, 5º Esq.
1250-142 Lisboa
Tel. + 351 21 923 97 00



Sergio Cortés
Sócio. Fundador e presidente
scortes@cink.es

Calle Girona, 52 Bajos
08009 Barcelona
Tel. +34 93 348 84 28

EUA

Miami

Erich de la Fuente
Sócio e diretor geral
edela Fuente@llorenteycuenca.com

600 Brickell Ave.
Suite 2020
Miami, FL 33131
Tel. +1 786 590 1000

Nova Iorque

Latam Desk
Adriana Aristizábal
Consultora sénior
aaristizabal@llorenteycuenca.com

277 Park Avenue, 39th Floor
New York, NY 10172
Tel. +1 917 833 0103

Washington, DC

Ana Gamonal
Diretora
agamonal@llorenteycuenca.com

10705 Rosehaven Street
Fairfax, VA 22030
Washington, DC
Tel. +1 703 505 4211

MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL E CARIBE

Cidade do México

Juan Rivera
Sócio e diretor geral
jrivera@llorenteycuenca.com

Av. Paseo de la Reforma 412, Piso 14,
Col. Juárez, Del. Cuauhtémoc
CP 06600, Cidade do México
Tel. +52 55 5257 1084

A Havana

Pau Solanilla
Diretor geral para Cuba
psolanilla@llorenteycuenca.com

Lagasca, 88 - planta 3
28001 Madrid
Tel. +34 91 563 77 22

Panamá

Javier Rosado
Sócio e diretor geral
jrosado@llorenteycuenca.com

Av. Samuel Lewis
Edifício Omega - piso 6
Tel. +507 206 5200

Santo Domingo

Iban Campo
Diretor geral
icampo@llorenteycuenca.com

Av. Abraham Lincoln 1069
Torre Ejecutiva Sonora, planta 7
Tel. +1 809 6161975

REGIÃO ANDINA

Bogotá

María Esteve
Diretora geral
mesteve@llorenteycuenca.com

Carrera 14, # 94-44. Torre B – of. 501
Tel. +57 1 7438000

LIMA

Luisa García
Sócia e CEO Região Andina
lgarcia@llorenteycuenca.com

Humberto Zogbi
Presidente
hzogbi@llorenteycuenca.com

Av. Andrés Reyes 420, piso 7
San Isidro
Tel. +51 1 2229491

Quito

Alejandra Rivas
Diretora geral
arivas@llorenteycuenca.com

Avda. 12 de Octubre N24-528 y
Cordero – Edificio World Trade
Center – Torre B - piso 11
Tel. +593 2 2565820

Santiago de Chile

Claudio Ramírez
Sócio e gerente geral
cramirez@llorenteycuenca.com

Magdalena 140, Oficina 1801.
Las Condes.
Tel. +56 22 207 32 00

AMÉRICA DO SUL

Buenos Aires

Pablo Abiad
Sócio e diretor geral
pabiad@llorenteycuenca.com

Daniel Valli
Diretor sénior de Desenvolvimento
de Negócios Cone Sul
dvalli@llorenteycuenca.com

Av. Corrientes 222, piso 8. C1043AAP
Tel. +54 11 5556 0700

Rio de Janeiro

Yeray Carretero
Diretor executivo
ycarretero@llorenteycuenca.com

Rua da Assembleia, 10 - Sala 1801
RJ - 20011-000
Tel. +55 21 3797 6400

São Paulo

Marco Antonio Sabino
Sócio e presidente Brasil
masabino@llorenteycuenca.com

Juan Carlos Gozzer
Diretor geral
jgozzer@llorenteycuenca.com

Rua Oscar Freire, 379, Cj 111,
Cerqueira César SP - 01426-001
Tel. +55 11 3060 3390



d+i desenvolvendo ideias

LLORENTE & CUENCA

Desenvolvendo Ideias é o Centro de Ideias, Análise e Tendências da LLORENTE & CUENCA.

Porque estamos testemunhando um novo modelo macroeconômico e social. E a comunicação não fica atrás. Avança.

Desenvolvendo Ideias é uma combinação global de relacionamento e troca de conhecimentos que identifica, se concentra e transmite os novos paradigmas da comunicação a partir de uma posição independente.

Desenvolvendo Ideias é um fluxo constante de ideias que adianta os avanços da nova era da informação e da gestão empresarial.

Porque a realidade não é preta ou branca existe

Desenvolvendo Ideias.

www.desenvolvendo-ideias.com

www.revista-uno.com