



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ITALO BELUDI FERNANDES LEITE SILVA

**BREXIT SOB A PERSPECTIVA DO JOGO DE DOIS NÍVEIS: APLICAÇÃO DO
MODELO DE ROBERT PUTNAM**

**JOÃO PESSOA
2021**

ITALO BELUDI FERNANDES LEITE SILVA

**BREXIT SOB A PERSPECTIVA DO JOGO DE DOIS NÍVEIS: APLICAÇÃO DO
MODELO DE ROBERT PUTNAM.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado a/ao Coordenação /Departamento do Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Cristina Pacheco

**JOÃO PESSOA
2021**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586b Silva, Italo Beludi Fernandes Leite.
Brexit sob a perspectiva do jogo de dois níveis [manuscrito]
: aplicação do modelo de Robert Putnam / Italo Beludi
Fernandes Leite Silva. - 2021.
60 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2021.

"Orientação : Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."

1. Jogo de dois níveis. 2. Brexit. 3. Theresa May. 4. Robert Putnam. 5. Política externa. I. Título

21. ed. CDD 327.1

ITALO BELUDI FERNANDES LEITE SILVA

**BREXIT SOB A PERSPECTIVA DO JOGO DE DOIS NÍVEIS: aplicação do modelo de
Robert Putnam**

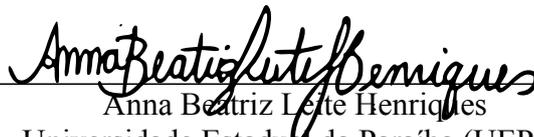
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: 28 / 05 / 2021_____.

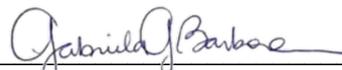
BANCA EXAMINADORA



Cristina Carvalho Pacheco (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Anna Beatriz Leite Henriques
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Gabriela Gonçalves Barbosa
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Saulo Felipe Costa
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Aos meus pais, irmãos, amigos, a Juliana, a Saulo pela enorme contribuição e a Cristina,
quem tornou possível este trabalho.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Trajetória estimada dos pagamentos acordados.....	33
Figura 2 – Valores estimados pelo Escritório para Responsabilidade Orçamentária....	34
Figura 3 – Votação do acordo de Theresa May.....	51
Figura 4 – Votação do acordo de Boris Johnson.....	52

LISTA DE TABELAS/QUADROS/GRÁFICOS

Quadro 1 – Tabuleiro duplo.....	9
Gráfico 1 – Reuniões para negociação do Brexit.....	20
Quadro 2 – Documentos oficiais da primeira fase de negociação.....	22
Gráfico 2 – Posicionamento frente aos tópicos de direitos civis.....	24
Quadro 3 – Documentos oficiais da segunda fase de negociação.....	32
Gráfico 3 – Assentos na Câmara dos Comuns pós eleições gerais de 2017.....	36
Quadro 4 – Indicadores.....	45
Quadro 5 – Formulação teórica do índice de eficácia do negociador chefe.....	45
Quadro 6 – Sub-variáveis.....	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia

SUMÁRIO

RESUMO	8
1 INTRODUÇÃO	10
2 A LÓGICA DO JOGO DE DOIS NÍVEIS	11
3 DO REFERENDO POPULAR AO ACORDO FINAL: A ESTRUTURA DA NEGOCIAÇÃO DO BREXIT	15
3.1 David Cameron.....	15
3.2 Theresa May	18
3.3 Os termos da negociação	22
3.3.1 Primeira fase de negociação.....	23
3.3.1.1 <i>Direitos civis</i>	23
3.3.1.2 <i>Acordo financeiro</i>	26
3.3.1.3 <i>Fronteira Irlanda/Irlanda do Norte</i>	20
3.3.2 Segunda fase de negociação 31	
3.3.2.1 <i>Direitos Civis</i>	32
3.3.2.2 <i>Acordo financeiro</i>	33
3.3.2.3 <i>Fronteira Irlanda/Irlanda do Norte</i>	34
3.3.3 Votação do acordo na Câmara dos Comuns 35	
3.4 Boris Johnson	31
4 O BREXIT SOB A ÓTICA DO JOGO DE DOIS NÍVEIS.....	40
4.1 Eficácia do negociador chefe	41
4.2 Análise dos negociadores	49
5 CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	57

**BREXIT UNDER THE PERSPECTIVE OF THE TWO LEVELS GAME:
APPLICATION OF ROBERT PUTNAM'S MODEL.**

Italo Beludi Fernandes Leite Silva

RESUMO

Ao observar lacunas explicativas em teorias de política externa, Robert Putnam propõe uma nova forma de se analisar negociações internacionais: o jogo de dois níveis. Por meio da figura do negociador chefe, Putnam constrói uma constante relação entre os níveis doméstico e internacional. Sob essa perspectiva, examina-se, aqui, o processo de retirada do Reino Unido da União Europeia - popularmente conhecido por *Brexit*. Com a ex Primeira Ministra Theresa May em foco, o estudo busca testar a aplicabilidade do modelo de Putnam, por meio da investigação das constantes movimentações de May entre o parlamento Britânico e o Conselho Europeu.

Palavras-chave: Jogo de dois níveis. *Brexit*. Theresa May.

ABSTRACT

With the observance of explanatory gaps in foreign policy theories, Robert Putnam proposes a new way of analyzing international negotiations: the two-level game. Through the figure of the chief negotiator, Putnam builds a constant relationship between the domestic and international levels. From this perspective, it was examined here the United Kingdom's process of withdrawing from the European Union - popularly known as *Brexit*. With former Prime Minister Theresa May in focus, the study seeks to test the applicability of the Putnam model, by investigating May's constant movements between the British parliament and the European Council.

Keywords: Two-level game. *Brexit*. Theresa May.

1 INTRODUÇÃO

A aplicabilidade da lógica de Putnam, aos estudos de política externa, se dá na identificação de uma lacuna explicativa, advinda das teorias que se propuseram a abordar a influência das questões políticas internas no contexto externo. Tal restrição se apresenta pois, em tais bases teóricas, não se encontra atenção devida ao entrelaçamento entre a política doméstica e a política internacional. Nesse sentido, a metáfora do jogo de dois níveis se qualifica ao reforçar a dinâmica de causa e consequência que acontece em via dupla entre ambas esferas.

A lógica proposta por Putnam, assim como outras bases teóricas de política externa, tenta superar o raciocínio da sobreposição da coalizão governamental, carregado pelo pressuposto do “ator unitário”. Entende-se, portanto, que posturas assumidas por tomadores de decisão, podem redefinir questões pontuais como interesse nacional, refletindo – por lógica, no comportamento adotado pelo Estado em suas negociações internacionais.

A lógica do jogo de dois níveis se caracteriza por uma comunicação constante, promovida pela figura do negociador chefe, entre as negociações internacionais (nível I) e as negociações domésticas (nível II). Assim, os dois níveis estariam continuamente reagindo aos desdobramentos um do outro. A pressão internacional sobre determinada matéria, pode, por exemplo, ser condição necessária para que as negociações domésticas se desenrolem, bem como, a indisposição de um corpo legislativo para aprovar determinado acordo, pode interromper as negociações em nível internacional.

Tal arranjo é ilustrado, por Putnam, em um tabuleiro duplo. O negociador joga de um lado com as determinantes domésticas para a política externa e, do outro, com a contraparte estrangeira- que possui determinantes domésticas próprias. Estas, por sua vez, são definidas pela esfera política em si: partidos, classes sociais, opinião pública, grupos de interesse, legisladores, agências etc. Dessa forma, o negociador está em posição de tentar administrar a pressão criada no nível II (doméstico), enquanto tenta minimizar possíveis consequências geradas pelas negociações no nível I (internacional).

O tabuleiro duplo é ilustrado conforme quadro seguinte:

Quadro 1 – Tabuleiro duplo

NÍVEL II	NÍVEL I	NÍVEL II
----------	---------	----------

Negociação doméstica A	Estratégia negociador A	Negociação doméstica B
Grupos de interesse A	Estratégia negociador B	Grupos de interesse B
Instituições A	Acordo preliminar	Instituições B
Ratificação A	Acordo final	Ratificação B

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

A complexidade do jogo é atrelada a quantidade de variáveis que precisam ser levadas em consideração. O fato de os níveis serem reativos entre si, não os fazem proporcionais em motivações, interesses ou comportamentos. Ao passo que uma decisão em nível I possa ser vista como a resposta mais óbvia, a mesma decisão pode ser interpretada como imprudência descabida em nível II. Além de gerenciar o possível *gap* criado por suas decisões, o negociador precisa também ter em mente que a contraparte estrangeira tem o poder de desorganizar o jogo, caso seja necessário.

2 A LÓGICA DO JOGO DE DOIS NÍVEIS

O sucesso do acordo em nível I está atrelado ao que Putnam define por conjunto de vitórias. Esse conjunto se mostra na amplitude de acordos que seriam vitoriosos quando fossem postos ao processo de ratificação em nível II- se caracterizando como uma abstração numérica que se relaciona a certos aspectos definidos por Putnam. O conjunto de vitórias pode ser visto, de forma compendiada, como sendo os interesses das determinantes domésticas garantidos no acordo internacional. Nesse sentido, existe uma relação direta entre a proporção e a influência política das determinantes domésticas e conjunto de vitórias. Abordados em ordem, o conjunto de vitórias tem seu tamanho definido, em Putnam, pelas três seguintes determinantes: 1) preferências e coalizões domésticas; 2) instituições domésticas e; 3) estratégia em nível internacional.

De forma geral, grupos políticos marginalizados, como movimentos sociais, por exemplo, não possuem o mesmo capital político para agregar a dimensão do conjunto de vitórias como têm os partidos políticos ou multinacionais – excluindo-se acordos específicos que tratem de matérias por eles abordados, quando irão angariar meios para expandir sua influência.

Se tratando, por exemplo, de um acordo comercial, por mais que movimentos sociais consigam redirecionar a opinião pública, os seus interesses não precisam ser garantidos em nível I, uma vez que não participam do processo de ratificação e nem estão inseridos em largas cadeias

financeiras ou produtivas do país. Essa relação pode, no entanto, se desdobrar em conflitos que possuem lógicas diferentes, seguindo as preferências e as coalizões.

Em uma situação, por exemplo, em que um governo estivesse em negociação regional para um acordo de proteção ambiental, grupos de movimentos sociais diversos se mostrariam interessados em dar parte para que o acordo fosse firmado. Digamos, nessa suposição, que tal país se mostra ineficiente para políticas públicas que abordassem esse tema e o congresso se apresenta, em sua maioria, de ala conservadora. Para os grupos sociais interessados em ampliar a proteção ambiental das reservas nacionais, o custo do não-acordo se mostra alto, uma vez que a negociação é maneira mais eficiente de conquistar seus interesses. No outro lado, o grupo político conservador que aparenta entender a necessidade, mas não vê urgência para questões ambientais, apresenta um baixo custo para o não-acordo.

Tal situação hipotética configura um conflito homogêneo, onde existe uma matéria em comum debatida entre os determinantes domésticos, mas há divergência no grau de emergência para o assunto em questão. Tais conflitos são regidos por custos de não-acordo e segue a regra do “quanto mais, melhor”. Tal assertiva quer dizer que grupos apresentam graus de interesse diferentes, mas podem ser convencidos por meio das compensações certas. Por esse motivo, o negociador precisa garantir que o máximo de grupos apoiem sua causa, uma vez que eles não estão necessariamente em lados opostos.

Por outro perspectiva, caso se tratasse de um acordo para expansão da produção de produtos agrícolas por exemplo, o conflito poderia se apresentar de maneira heterogênea- onde as partes se apresentam interesses opostos dentro do processo. Nesse caso, o conflito não se baseia em custos de não-acordo, mas no potencial político do negociador. O grupo conservador que possui mais capital político por fazer parte do legislativo e que, forma coalizões com as grandes empresas, conseguiria, provavelmente, manter a negociação excluindo a necessidade de agregar as demandas dos movimentos sociais ao conjunto de vitórias. Assim, a tentativa de evitar o desmatamento ou questões de demarcação de terra, não constitui parte necessária para a ratificação, uma vez que o negociador apresenta tendências de favorecer os grupos de interesse que mais agreguem seu potencial político, como entende Putnam. Nesse arranjo, o negociador não precisa convencer a maior parte dos grupos, mas sim aqueles que vão lhe garantir a vitória.

É importante ressaltar que os conflitos não são os únicos desdobramentos gerados pelas preferências e coalizões. Tais determinantes são vastas e serão, em caráter de simplificação, direcionadas ao objeto de estudo. Essa discussão será revisitada posteriormente com as atribuições necessárias para que seja possível *linkar* o caso prático aos conceitos teóricos.

Conforme supracitado, as instituições em nível doméstico estão diretamente ligadas ao tamanho do conjunto de vitórias. Quanto menor a quantidade de votos para que um acordo seja ratificado, maior é o conjunto de vitórias. Mesmo que menos votos possa significar que menos grupos de interesse estão sendo representados, a probabilidade de que pelo menos a minoria necessária será atendida se torna maior.

O arranjo institucional também é responsável por definir a sensibilidade apresentada pelo executivo em relação às pressões do nível II. Assim, tomadores de decisão que possuem mais autonomia, agregam maior conjunto de vitórias, uma vez que não precisa discutir em grau elevado as demandas domésticas. Tais exemplos são apenas ilustrações, uma vez que no aspecto institucional, o sistema político em si define a estrutura à qual o negociador precisará dar respaldo. Dessa forma, o regime político, quantidade de atores com poder de veto, quantidade de atores envolvidos e cargo ocupado pelo negociador são algumas das dimensões incluídas no prisma institucional para o conjunto de vitórias.

A estratégia adotada pelo negociador se apresenta como último peso para determinar o conjunto de vitórias. O dilema inicial a esse respeito se trata da relação conjunto de vitórias e barganha. Caso um negociador apresente um alto conjunto de vitórias, a contraparte estrangeira não dará abertura para que o acordo seja mais abrangente, uma vez que a ratificação já estaria garantida com o acordo prévio. Assim, o jogador consegue garantir o propósito da negociação, mas não consegue maximizar seus ganhos. Caso a situação se dê de forma oposta, e o jogador precise aumentar seu conjunto de vitórias para conseguir dar garantia no nível internacional acerca da ratificação do acordo no nível II, ele poderá depender de seu acesso a compensações paralelas. Quanto mais autonomia e status o negociador dispôr, mais fácil será para ele conseguir novas concessões para ampliar o conjunto de vitórias e ter sucesso no acordo.

Não obstante, caso o jogador não consiga administrar a pressão interna e satisfazer as demandas do acordo internacional, pode haver defecção involuntária – quando o jogador precisa sair da negociação por falta de acordo com o nível doméstico, como afirma Putnam. Para essa estrutura, é assumido o esgotamento de todas as possibilidades possíveis para ratificação do acordo. Seja por indisposição do legislativo ou inaptidão do negociador em firmar um bom acordo, a defecção involuntária é caracterizada na saída sem escolha por parte do negociador.

Por outro lado, quando se fala em defecção voluntária, é tratado de motivos particulares aos tomadores de decisão. Um negociador pode, simplesmente, desertar da negociação, havendo no tabuleiro acordos favoráveis ou não. Por motivos exógenos a negociação, a

continuação do processo pode não ser interessante para a carreira política do negociador e, em movimento individual, se retira da negociação.

Para haver chances de sucesso na negociação, é preciso que os conjuntos de vitórias de ambos os jogadores se sobreponham -por isso, é esperado que os negociadores busquem sempre o maior conjunto de vitórias possível. Independente da amplitude, o acordo só é possível caso o conjunto de vitória de ambos seja suficiente para, pelo menos, uma chance de ratificação. Isso se dá pois, mesmo que haja baixa probabilidade, só existem dois resultados possíveis: ratificação ou não ratificação. Assim, caso um dos jogadores não consiga sobrepor o conjunto de vitórias, significa que ele não possui nenhuma chance de ratificar o acordo no nível II, encerrando então a negociação.

Existe uma variação da posição relativa de barganha no nível I, que acompanha determinadas variáveis. A incerteza do conjunto de vitórias pode ser relacionada nesse aspecto. Um jogador pode omitir parte das informações que determinam suas negociações em nível doméstico. Nesse sentido, pode tentar melhorar o acordo para seu lado, alegando que caso não seja feito dessa maneira, não poderá garantir a ratificação no nível II. Ao mesmo tempo, restringir a informação do conjunto de vitórias, faz com que o nível de probabilidade para defecção involuntária aumente. Isso acontece pois, caso não haja certeza acerca da sobreposição do conjunto de vitórias, o jogador terá mais dificuldade para convencer os grupos de interesse de que aquele determinado acordo é viável. A barganha se dá em uma constante tentativa, por parte dos negociadores, em tentar alterar a forma com que são encaradas as propostas postas à mesa. Por técnicas ou compensações paralelas, o jogador tem por intuito aumentar as chances de sucesso de acordo.

Em meio a todas as disposições do jogo, a figura do negociador chefe destaca sua importância. A variação das motivações desta figura é fundamental para conferir flexibilidade ao jogo. Em primeiro lugar, o negociador chefe entende que sua posição doméstica precisa sempre estar solidificada. Caso contrário, estará suscetível a perder sua posição política – contrariando a própria ideia de ser um negociador chefe. É entendido, então, que sua disposição no jogo estará inclinada para a administração da pressão do nível II.

Outro ponto importante é que, durante a negociação em nível I, ambos jogadores possuem poder de veto. Por isso, o sucesso da negociação vai muito além apenas da sobreposição dos conjuntos de vitória. Como supracitado, o negociador chefe detém autonomia para sobrepor determinados grupos de interesse em detrimento de outros, a fim de fortalecer sua potencialidade. Por essa lógica, o negociador, caso articulado e ciente das regras do jogo, possui capacidade de manipular, com restrições, as determinantes do conjunto de vitória. A

articulação do jogo se encontra na capacidade do negociador chefe em não precisar abrir mão de um acordo que se adequa ao seu conjunto de vitórias, por influência do nível I, e, não ficar sem capacidade de negociação no nível internacional por não conseguir apresentar benefícios suficientes para o nível II ratificar um acordo.

3 DO REFERENDO POPULAR AO ACORDO FINAL: A ESTRUTURA DA NEGOCIAÇÃO DO *BREXIT*

3.1 David Cameron

O processo de afastamento da Grã Bretanha da União Europeia - carinhosamente apelidado de *Brexit*, foi marcado, desde seu início, por um debate entre interesses nacionais opostos. Tal debate não se dá necessariamente entre forças políticas antagônicas, uma vez que havia grandes divergências entre membros de um mesmo partido político. Assim, o arranjo primário deste processo se caracteriza por ser composto por agentes políticos individuais trabalhando na maximização de suas coalizões bem como na tentativa de conquistar a opinião pública para a sua proposta.

O *Brexit* se torna oficial quando acionado o artigo 50 da Tratado da União Europeia - que previa a retirada de um país do bloco, em 29 de março de 2017. No entanto, as negociações começam a ser organizadas ainda em 2016, após o resultado do referendo popular convocado pelo então Primeiro Ministro David Cameron - quando 52% dos participantes optaram pela saída.

Mas por que Cameron, principal figura política em defesa da permanência, convocou um referendo que poderia - e assim o fez - retirar a Grã Bretanha da U.E.? Simples: campanha política. De acordo com Jessica Elgot, do jornal britânico *The Guardian*, 7 de março de 2016, sob a pressão do aumento de popularidade do Partido pela Independência da Grã Bretanha (UKIP), Cameron propôs um referendo popular que decidiria pela permanência ou retirada num prazo máximo de dois anos - garantindo, então, apoio da ala eurocética de seu partido. A votação se daria em meio a sua tentativa de renegociar os termos da participação britânica no bloco europeu.

Em outra matéria do *The Guardian*, em 24 de fevereiro de 2016, Rowena Mason, correspondente política, explica que Cameron levava em consideração a relação da Grã Bretanha com sua rede de países 'amigáveis'. Ele entendia que relações com países como Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Índia, entre outros, seria afetada caso se retirassem do bloco.

Existia uma ideia, a esse respeito, de que a política britânica poderia influenciar a UE em prol de tais países, o que os mantinha perto e mais confiáveis para acordos bilaterais.

O jornal também traduz a grande preocupação que o ministro carregava em relação aos acordos comerciais britânicos. Era defendido por ele que, com a saída da UE, haveria um *delay* de pelo menos dois anos para que pudessem voltar a fazer novos acordos com a comunidade internacional. Essa condição era concreta em seu argumento pois precisariam, primeiramente, esquematizar os acordos com a comunidade europeia.

Além disso, Cameron também botava em foco a cadeia produtiva britânica. Caso saíssem do bloco, toda organização tarifária seria rearranjada. Assim, um carro produzido dentro da Grã Bretanha - por exemplo, enfrentaria barreiras não calculadas no custo, diminuindo a margem de lucro das empresas. O mesmo se daria no inverso, onde produtos de manufatura que entrassem da Europa para Grã-Bretanha passariam a ser mais caros.

O primeiro ministro esperava que a agenda de segurança também fosse observada. A matéria de apoio à Síria - por exemplo, ocupa a primeira posição na seção de relações externas do documento oficial acordado entre Cameron e o Conselho Europeu. Tal resolução se deu em sua última tentativa de renegociar os termos de participação antes do referendo - em fevereiro de 2016.

De acordo com a análise vinculada ao *The Guardian*, a complexidade das matérias e a própria dificuldade de unificação do discurso de permanência dentro do Partido Conservador - ao qual Cameron fazia parte, diminuía o alcance para a opinião pública. Por outro lado, a parte que defendia a saída estava munida de um argumento mais simples e, portanto, mais persuasivo: retomada de controle.

Cameron, aliado de seu corpo político- como a secretária Theresa May, defendia o acordo com o Conselho Europeu, de fevereiro de 2016, como base para futuras negociações. A oposição, por sua vez, entendia que o ministro havia falhado em conseguir chegar perto dos objetivos esboçados em seu discurso de campanha em 2013 - de acordo com a *BBC UK*, 20 de fevereiro de 2016.

Esses objetivos estavam focados principalmente, nas questões de soberania, e nas imigratórias. Cameron apenas conseguiu garantir uma espécie de freio de emergência para benefícios pagos aos estrangeiros. Dessa maneira, por não conseguir satisfazer demandas mais amplas, ficou difícil subverter a oposição, o que se traduziu em perda de apoio dentro do partido conservador.

Associada a um certo grau de desfragmentação dentro do grupo de apoio à permanência, existia uma participação desnivelada por parte da mídia Britânica. De acordo com pesquisa

publicada pelo Centro de Pesquisa em Comunicação e Cultura da Universidade de Loughborough, a cobertura para ambos argumentos era desequilibrada quanti e qualitativamente.

Enquanto veículos a favor da permanência reservavam larga porcentagem de publicação para opinião pública e preocupações da população, veículos a favor da saída reservavam maior espaço para assuntos políticos como corrupção dentro da UE e imigração. Embora não tenha sido identificado padrão para todas as mídias, assunto e figuras políticas, o estudo aponta que houve, de forma geral, maior cobertura para os argumentos de saída do bloco.

Para que seja entendido a quem as demandas, argumentos e posicionamentos estavam propensos a atingir, é adequada a revisão de características básicas que identificam a divisão da opinião pública à época do referendo. Em mesma publicação vinculada ao *The Guardian*, em março de 2016, Jessica Elgot separou alguns dados que estabelecem os dois lados civis inseridos no processo, os ‘remainiacs’ - os que eram favoráveis a permanência do Grã Bretanha no bloco, e os ‘Brexit-ers’ - os favoráveis a saída.

O grupo favorável à permanência, liderado pelo primeiro ministro David Cameron, tinha maior apelo entre uma parcela mais jovem da população - àqueles com menos de 30 anos de idade. Outros fatores, como nível de escolaridade ou classes profissionais, também são apontados, pelo jornal, como identificação para os grupos. A parcela de votantes com formação em cursos superiores apontava maior probabilidade de serem favoráveis a permanência.

Por outro lado, o grupo favorável à saída- liderado por Nigel Farage, líder do UKIP e Boris Johnson, prefeito de Londres à época, apresentava outras características. Em contraposição ao primeiro grupo, este era marcado por atrair a atenção da população mais velha- superiores a 60 anos de idade. De acordo com o *Guardian*, a divisão podia também ser encontrada no consumo de informações, onde 66% dos leitores do Daily Express - jornal populista de direita, queriam a saída do bloco.

Sem conseguir uniformizar agenda de permanência dentro do seu partido e tampouco realinhar a oposição para uma nova negociação com o Conselho Europeu, Cameron encarava muitos obstáculos para obter um referendo positivo de permanência. Tais acirramentos legislativos também encontravam força com a tendência de o grupo civil mais velho ser mais influenciado por veículos midiáticos, e este mesmo grupo ter mais propensão para votar, se comparados ao grupo mais novo - como também analisa o jornal britânico.

Dessa forma, no dia da votação do referendo - positivo para saída do bloco, em 23 de junho de 2016, Cameron vê em sua renúncia, a melhor forma de dar continuidade ao processo do Brexit - como explica em seu discurso, vinculado à matéria da *BBC UK*, de 24 de junho de

2016. O Primeiro Ministro deixa o cargo congratulando o exercício democrático britânico, que optou pelo caminho que lhe parecia mais correto.

Cameron entendia, no entanto, que seria necessária uma nova liderança, uma vez que seu projeto político não estava alinhado com a saída do bloco. Como relata a *BBC*, Nigel Farage comemora a renúncia de Cameron como o ‘dia da independência britânica’. Dessa forma, David Cameron se retira do processo, deixando para Theresa May a árdua tarefa de negociar os termos da retirada do bloco.

3.2 Theresa May

Com a renúncia do Primeiro Ministro David Cameron, o processo do *Brexit* precisou se manter em *stand by* até a definição da nova figura política que ocuparia o cargo. Tanto a opinião pública como o corpo legislativo britânico antecipavam que, Boris Johnson - ainda prefeito de Londres, seria eleito líder do partido conservador para, então, ser nomeado pela coroa como novo Primeiro Ministro britânico.

Entretanto, Johnson, contrariando as expectativas, se retirou da corrida eleitoral no final de junho de 2016. Meio à um arranjo político complexo - a fim de definir o Primeiro Ministro que tomaria as rédeas do *Brexit*, diversas variáveis poderiam ser levadas em consideração para entender, de forma mais aprofundada, tal abstenção. Enquadrado ao objetivo da pesquisa, este fato é abordado tão somente como base para construção histórica do processo, logo, é trazido à discussão apenas o motivo central para que Johnson não tenha concorrido: a candidatura de Michael Gove - como pontuam as análises abordadas.

Heather Stewart e Jessica Elgot deram atenção a este evento, em sua análise publicada no jornal *The Guardian*, em 30 de junho de 2016. Em sua leitura, Gove - então ministro da justiça, caracterizou-se como uma espécie de braço direito de Johnson durante a campanha pré referendo. As analistas também explicam que a candidatura ‘em cima da hora’ de Gove, fez com que a posição de Johnson fosse afetada dentro do Parlamento - no que descrevem como uma ‘onda de choque’.

Stewart e Elgot (2016) explicam que, apesar de ter sido a principal figura na campanha para saída do bloco, Johnson logo entendeu que não conseguiria o apoio necessário para garantir sua candidatura naquele momento. Isso se deu pois, Gove, antes de anunciar que disputaria o cargo, declarou publicamente sua falta de crença na habilidade de Boris Johnson em comandar a Grã Bretanha naquele momento. Devido à tal posicionamento, o então prefeito londrino perdeu uma série de aliados dentro de seu partido - lhe encaminhando para a não candidatura.

Com a saída de Johnson, a disputa pela liderança do partido conservador se tornou menos previsível, uma vez que Boris Johnson era a escolha ‘óbvia’ para a sucessão - como explicam Ashley Cowburn e Charlie Cooper, em publicação do *The Independent*, de 30 de junho de 2016. A concorrência pelo cargo ficou centrada nos seguintes candidatos: Theresa May, Michael Gove, Stephen Crabb, Andrea Leadsom e Liam Fox.

Dos cinco candidatos, Cowburn e Cooper (2016) indicam os dois primeiros como principais. Gove, por sua forte participação durante o momento pré referendo, passou a ser a figura mais firme da campanha a favor em *Brexit* - dispondo de sua base prévia, além daqueles que antes estavam inclinados a apoiar a candidatura de Boris Johnson. Por outro lado, Theresa May - que foi nomeada Primeira Ministra, apresentava certa solidez política, sendo a Secretária de Estado para Assuntos Internos com mandato mais duradouro nos últimos 100 anos.

Pela análise publicada no *The Independent*, Theresa May era uma candidata que exprimia determinado grau de ‘unidade’. Isso se dava pois, apesar de ter se posicionado a favor da campanha de permanência, existiam pontos que lhe conferiam algum crédito entre os indecisos ou mesmo entre alguns eurocéticos. O artigo ressalta que May não seguiu a agenda da campanha à risca, participando de apenas algumas entrevistas e ter se pronunciado poucas vezes. Além de não mostrar engajamento fervoroso na campanha de permanência, May também era crítica de determinados posicionamentos da União Europeia - como as designações da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Theresa May alcançou a liderança do partido conservador em uma espécie de ‘eleição indireta’. Um após o outro, os candidatos rivais se retiraram do processo ao perceberem enfraquecimento de suas coalizões. Quando Andrea Leadsom - última candidata, decide também seguir tal comportamento - no início de julho de 2016, May passa a ser *Prime Minister-in-waiting*, como define a chamada da matéria publicada pela *CNN*, em 11 de julho de 2016.

A partir deste momento, a Primeira Ministra esperava apenas a convocação da rainha para assumir oficialmente o cargo. O futuro da carreira política de May, em um intervalo de apenas 3 anos após assumir o parlamento, muito se afastou de seu otimismo inicial - quando parecia convicta das conquistas que estavam por vir. Em seu primeiro discurso, disponibilizado pela mesma matéria da *CNN*, May se atém a conceitos - de certa forma, amplos. A ex-Secretária de Estado defendia um governo forte, estável e que faria do *Brexit* um ‘sucesso’ - mas sem dar prévia de como o faria.

O que aconteceu com Theresa May, entre 2016 e 2019, que fez convicção se transformar em renúncia? Sean O’Grady, analista do *Independent*, define o mandato de May como o mais vergonhoso simbolicamente por, pelo menos, o que compreenderia o período de um século -

em publicação de 7 de julho de 2018 (ainda antes do acordo de May ser derrotado). O artigo exprime caráter crítico - com algumas ressalvas, mas é assertivo em determinados pontos que devem ser levados em consideração.

O'Grady (2018) explica que May parecia entender que havia uma lição a ser aprendida com a derrocada de David Cameron. Se o *Brexit* teve dimensão para subverter sua carreira política, também o faria com May- caso não conseguisse acalmar os ânimos dos mesmos opositores. A matéria define a liderança de Theresa May marcada pela falta de progresso, enquanto eram tomadas medidas de austeridade, diminuição da concessão de crédito e restrição dos padrões de vida britânicos.

Ao contrário do que se esperava, o alicerce projeto político de May- o *Brexit*, não apresentava solidez suficiente. O'Grady(2018) entende que a premissa básica - e também a maior conquista, do mandato de May foi, simplesmente, sua sobrevivência. Seguindo uma linha de análise parecida - apesar de possuírem naturezas diferentes, Graham Goodlad(2019) descreve a queda da liderança conservadora em um movimento de câmera-lenta.

A tal movimento, Goodlad (2019) atribui alguns fatores, como a dificuldade que teve May em administrar seu gabinete, bem como o impacto na política doméstica causado pelas negociações do *Brexit*. Ainda que no primeiro momento de seu mandato houvesse alguma competitividade - quando tinha maioria no Parlamento, Theresa May não consegue manter a mesma estrutura depois das eleições gerais do Parlamento, em 2017 - como conclui o autor.

Nesse sentido, a partir dessas eleições, o governo de May fica a mercê da ala pró-Brexit- lhe colocando em uma situação de 'supressão política'. A sobrevivência de May foi, em muito, devido ao receio carregado pelo partido conservador em relação a 'revitalização' do partido trabalhista - como explica Goodlad (2019). Caso forçassem a saída da Primeira Ministra e, consequentemente abrissem margem para uma nova eleição geral, estariam suscetíveis a perder mais assentos no parlamento. Tal estrutura também colocava o futuro do partido sob os termos que May conseguisse negociar- precisavam estar enquadrados nas expectativas do partido para que não houvesse uma deposição 'desnecessária'.

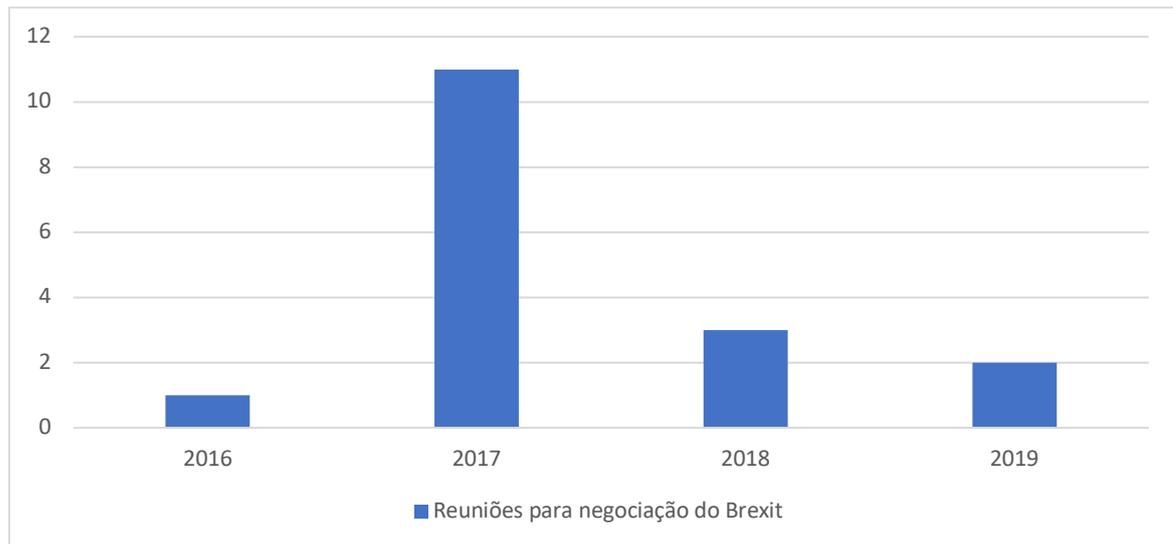
No que diz respeito às negociações com Bruxelas, May aparenta passar por três momentos, quando analisadas as frequências das reuniões e negociações - não seus conteúdos (a serem tratados quando postos a abordagem teórica posteriormente). Tal observação leva em consideração a linha do tempo elaborada e disponibilizada pelo Conselho Europeu, em seu portal oficial- onde são registradas todas movimentações que se referem ao processo do *Brexit*.

No início das negociações em 2016 e, ao final, em 2019, as reuniões se mostram pontuais- como formalidades. Em 2017 existe um salto na regularidade das negociações, onde

May tentava esboçar um acordo para a saída do bloco. O terceiro momento- não cronológico, em 2018, é também marcado por reuniões pontuais, mas com um caráter omissivo por parte da Primeira Ministra.

Tais disposições são expressas no gráfico, a seguir:

Gráfico 1 – Reuniões para negociação do *Brexit*



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

O ano de 2016 conta com apenas uma reunião entre Theresa May e Donald Tusk - presidente do Conselho Europeu, sendo esta de caráter simbólico. Já em 2017 há um salto na quantidade de vezes que Theresa May ou seu *staff* (liderado pelo Ministro para a Saída da União Europeia, David Davis) foram a Bruxelas negociar.

A fim de referenciar tais reuniões, é adequado que se dê atenção às datas dos acontecimentos naquele ano. Somente após o acionamento do artigo 50 da UE, em 29 de março, as negociações passam a se desenrolar efetivamente. A primeira delas acontece em 6 de abril de 2017, entre May e Tusk. Nesse momento, Theresa May ainda contava com maioria no parlamento, portanto, articulava suas estratégias e agendas baseadas nessa estrutura. Das 11 reuniões ocorridas em 2017, apenas a primeira se deu antes da redução do partido conservador dentro do Parlamento.

De acordo com matéria publicada pela *BBC UK*, em 9 de junho de 2017, a convocação de eleições antecipadas foram uma tentativa de May de desestabilizar os partidos de oposição. Em outras palavras, a Primeira Ministra esperava garantir maioria e que o resultado das eleições se traduzisse em maior agilidade e rapidez nas negociações do *Brexit*. Com a derrota e sem a

maioria no parlamento, May teve que cumprir uma larga agenda de negociações, naquele ano, que estava frente a um Parlamento diferente do esperado.

Em 2018 houve apenas três reuniões: a última rodada de negociações, o projeto do acordo de saída e o *draft* final do acordo. Goodlad (2019) explica que May se encontrava em uma situação de pressão em ambos lados. Em Bruxelas, a Primeira Ministra recebia argumentos de que o acordo não poderia mais sofrer alterações. Essa contraparte gozava de certa autoridade, levando em consideração que o Conselho Europeu havia atravessado 2018 em deliberações internas (quando analisada a linha do tempo do órgão), enquanto May parecia não mais ter forças para negociar. Por outro lado, enfrentava uma linha dura em casa, que se recusava a aceitar os termos da União Europeia - tornando-se ponto chave na derrota e no afastamento de May.

3.3 Os termos da negociação

Para que seja entendida a derrota do acordo de May, serão apresentados os desdobramentos das negociações conduzidas junto a União Europeia. Revisada a estrutura das negociações em nível internacional, abordar-se-ão os desdobramentos em nível doméstico; as manobras políticas encabeçadas por Theresa May, em sua tentativa de reverter a popularidade de seu acordo dentro do Parlamento.

As negociações para a efetivação do *Brexit* tiveram início em julho de 2017, estendendo-se ao final de 2018. Tal processo foi dividido em duas etapas: a primeira sendo destinada para a elaboração do acordo de saída, enquanto a segunda previa a estruturação das futuras relações entre o Reino Unido e a União Europeia, em um cenário pós *Brexit*.

É preciso, antes, entender o que implicava – para May, negociar o *Brexit* estando em minoria no parlamento. Tal arranjo será melhor comentado quando passado para o momento da discussão doméstica. Não obstante, alguns pontos iniciais serão levantados. Com as eleições gerais para o parlamento em 2017, May perdeu maioria dentro de seu próprio partido, aumentando a dimensão da possível ‘oposição’ a seu acordo.

A partir deste momento, a Primeira Ministra precisava não somente tentar subverter alguma parcela de votos dentro da oposição do Partido Trabalhista; conseguir um apoio abrangente entre partidos menores, bem como precisaria convencer boa parte do próprio Partido Conservador. Com tal panorama, o governo não apresentava muito espaço para se comprometer com as negociações e era, já na época, esperado resultado negativo para o acordo de May, como explicam Arabella Lang e Vaghne Miller (2017)

Para a primeira fase de negociação, ficam disponíveis para consulta, os documentos oficiais utilizados conforme quadro seguinte:

Quadro 2 – Documentos oficiais da primeira fase de negociação

DOCUMENTO	DATA DE PUBLICAÇÃO	PUBLICADO POR
<i>Briefing Paper 8068</i>	Agosto de 2017	Câmara dos Comuns
<i>Briefing Paper 8082</i>	Setembro de 2017	Câmara dos Comuns
<i>Briefing Paper 8104</i>	Outubro de 2017	Câmara dos Comuns
<i>Briefing Paper 8125</i>	Outubro de 2017	Câmara dos Comuns
<i>Briefing Paper 8159</i>	Dezembro de 2017	Câmara dos Comuns
<i>1ro Documento Conjunto de Comparação das Posições do Reino Unido e União Europeia quanto Direitos Civis</i>	Julho de 2017	Comissão Europeia
<i>2ndo Documento Conjunto de Comparação das Posições do Reino Unido e União Europeia quanto Direitos Civis</i>	Agosto de 2017	Comissão Europeia
<i>3ro Documento Conjunto de Comparação das Posições do Reino Unido e União Europeia quanto Direitos Civis</i>	Setembro de 2017	Comissão Europeia
<i>Princípios Essenciais para o Acordo Econômico</i>	Maio de 2017	Comissão Europeia
<i>Northern Ireland and Ireland Position Paper.</i>	Agosto de 2017	Governo do Reino Unido (HM Government)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

3.3.1 Primeira fase de negociação

A primeira fase de negociação dividiu-se em seis rodadas, compreendidas na janela entre junho de 2017 e a última reunião do Conselho Europeu, em dezembro do mesmo ano. Salvo a primeira -destinada a estruturação de questões técnicas acerca do processo (como a agenda), as rodadas de negociação se dividiam entre quatro tópicos: direitos civis, acordo financeiro, fronteira Irlanda/ Irlanda do Norte e, outros problemas de separação

A fim de simplificar a análise da primeira fase, os tópicos serão tratados separadamente. Ainda no sentido de tal simplificação, os tópicos de *outros problemas de separação* não serão levados em consideração. Uma vez que se trata de pontos das mais variadas naturezas, não é observada uma linha de continuidade – afastando-se, portanto, dos objetivos do estudo. Com tal limitação em consideração, será primeiro abordado a estrutura da negociação para os *direitos civis*.

3.3.1.1 Direitos civis

De acordo com o *Briefing Paper 8068(Brexit: the july negotiations)*, publicado em 2 de agosto de 2017 pela biblioteca da Câmara dos Comuns, a segunda rodada de negociações mostrou que ambos lados tinham a discussão dos direitos civis como prioritária. O documento informativo explica que havia convergências quanto aos direitos discutidos, mas que as desavenças estavam em como garantir tais direitos.

O centro do desentendimento se deu no papel desempenhado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), após a saída do Reino Unido do bloco. Enquanto a União Europeia alegou esperar um acordo de retirada sob ‘tutela’ do TJUE, o Reino Unido defendia que a interferência do tribunal acabaria ao fim do período de transição.

Essa discordância levantou um impedimento basilar- a natureza do acordo.

Encarado pelas duas partes como um tratado internacional, a convenção divergia em como os cidadãos recorreriam pelos seus direitos. A União Europeia entendia que os cidadãos europeus dentro do Reino Unido deveriam valer-se do TJUE caso fossem legalmente prejudicados. No entanto, o governo britânico esperava que o acordo fosse regido pelo sistema jurídico interno – refletindo o caráter de ‘tomada de controle’ proposto inicialmente pelo *Brexit*.

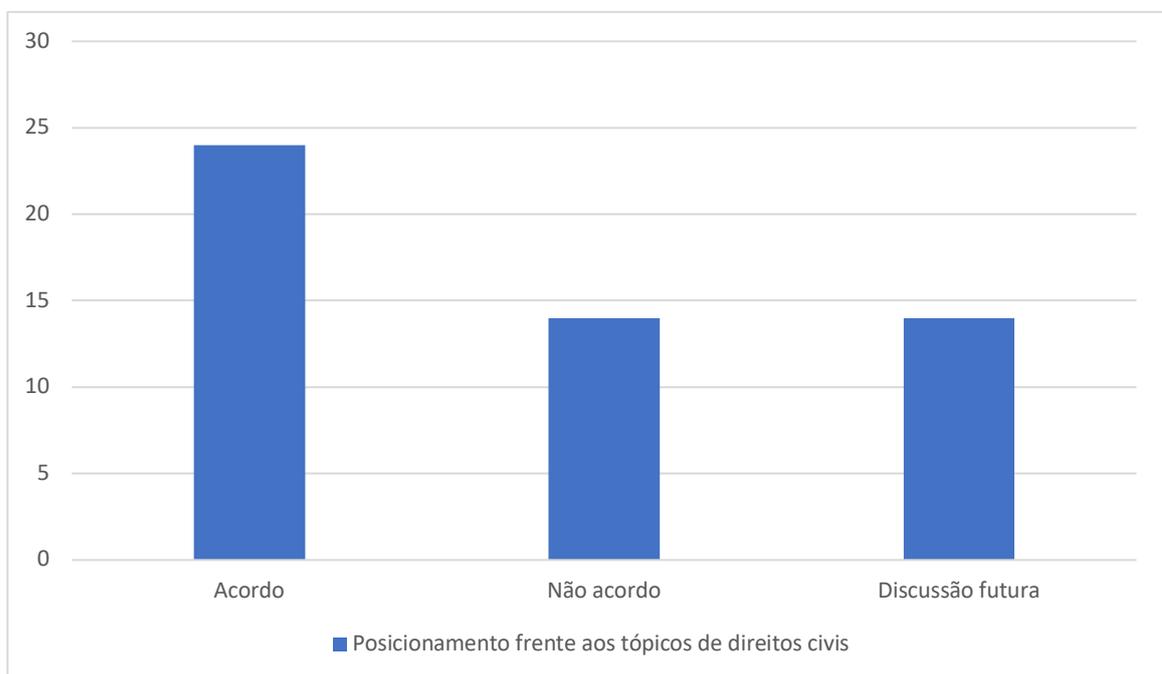
Outra questão inicial quanto aos impasses da negociação se dava na *residência permanente*. A União Europeia propunha que, todos cidadãos da comunidade europeia residentes no Reino Unido – há mais de cinco anos, deveriam ser garantidos automaticamente

de residência permanente. Em contraposição, o corpo de negociadores de May defendia que os residentes estrangeiros precisariam se candidatar para conseguir tal direito- sob a jurisdição britânica.

De forma geral, as discussões foram resumidas em um documento oficial, publicado também em algumas das rodadas subsequentes. O *documento conjunto de comparação das posições do Reino Unido e União Europeia quanto direitos civis*, publicado em 19 de julho de 2017, pela Comissão Europeia, separava o assunto em seis tópicos: escopo pessoal, natureza do acordo, residência, coordenação de seguridade social, qualificações profissionais e outros direitos econômicos.

Tais tópicos chave, divididos em 52 subtópicos, mostraram relação para acordo, não acordo ou futura discussão, conforme gráfico seguinte:

Gráfico 2 – Posicionamento frente aos tópicos de direitos civis



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Por sentido inicial, vê-se uma tendência de simplificação para os assuntos de ‘menor relevância’, na discussão dos direitos civis. Dos assuntos discutidos, quase metade destes já se encontravam ‘solucionados’, mesmo se tratando da primeira rodada. A fim de entender as conquistas, bem como as derrotas de May e sua estrutura de negociação, são analisados então os pontos em existem divergências.

Para confirmar alguma vitória em seu acordo com a União Europeia, espera-se encontrar menos concessões nos pontos de não acordo e de discussões futuras. Para tal, a análise – somada posteriormente com os outros dois tópicos de discussão, leva em consideração um levantamento quantitativo dos assuntos discutidos, mas prioriza os aspectos qualitativos dos impasses principais, como o papel da Corte de Justiça da União Europeia.

Para o outro sentido, quanto mais concessões forem identificadas e menos interesses britânicos forem garantidos, encaminha-se para confirmação da assertiva de Lang e Miller (2017), sobre a falta de liberdade para negociação que dispunha May. No entanto, os autores veem um paradoxo criado por sua posição: sabendo da dificuldade que a Primeira Ministra teria em aprovar um acordo desfavorável, a UE apresentaria menos chance de sugeri-lo.

Pela leitura do segundo *documento conjunto de comparação das posições do Reino Unido e União Europeia quanto direitos civis*- publicado em agosto de 2017 pelo Comissão Europeia, é possível identificar que alguns novos itens foram incluídos na agenda da negociação. Além do mais, dos 13 itens iniciais designados para discussão futura, dois passaram a marcar, no segundo documento, acordo mútuo.

Os dois itens- agora acordados, tratavam acerca de trabalhadores de fronteira e a regulação da Coordenação do Sistema de Segurança Social da União Europeia (regulação 883/2004). Tal avanço na negociação se deu baseado nos posicionamentos do Conselho Europeu. Por esse motivo, supõe-se tratar de uma concessão britânica, onde o acordo oferecido pela contraparte foi aceito sem mudança de termos.

Entretanto, tal fato- isoladamente, não indica necessariamente uma perda. Deve-se levar em consideração que a observação diz respeito da segunda rodada de quatro ainda porvir. Portanto, a concessão poderia ser referente a uma possível estratégia de negociação da parte de Theresa May. Essas suposições procuram resposta nos desdobramentos das últimas rodadas de negociação da primeira fase (e na posterior análise teórica).

No terceiro *documento conjunto de comparação das posições do Reino Unido e União Europeia quanto direitos civis*, publicado setembro de 2017, houve a inclusão de um novo tópico chave. O uso dos conceitos jurídicos da União Europeia foi aceito pelo corpo britânico e, a partir de então, passou a ocupar a primeira posição de relevância na discussão dos direitos civis. Assim, o futuro papel desempenhado pelo TJUE seria decidido levando em consideração sua própria legislação.

Nessa conjuntura, Theresa May teria que negociar o ponto mais relevante do campo dos direitos civis, sob a tutela das leis da comunidade europeia. Tal fator pode ser confrontado com

a política de ‘retomada de controle’ que era esperada pela esfera doméstica. Observa-se, assim, um obstáculo para a estratégia de negociação da Primeira Ministra.

De acordo com o *Briefing Paper 8159(Brexit: the November negotiations)* - publicado em novembro de 2017, ao final da última rodada de negociações, a falta de resolução para o papel do TJUE ainda se mostrava como principal preocupação. Sem haver consenso em 2017, May havia conseguido atrasar o assunto mais relevante para a segunda fase da negociação.

Outro tema aprofundado pela última rodada foi *residência permanente*. O Reino Unido publicou uma nota técnica sobre o procedimento administrativo para garantia de residência por migrantes europeus. Tal nota deliberava sobre questões técnicas e como seriam concedidos *status* aos imigrantes. Em contra partida, a UE- que aceitava determinados pontos, ainda atribuía necessidade de ser um processo automático.

Ainda de acordo com o *Briefing Paper 8159*, o Reino Unido argumentava compromisso de incorporação dos *direitos civis* dos imigrantes em seu sistema jurídico. Assim, tentavam conseguir firmar o acordo a partir de suas diretrizes, bem como garantir sua soberania- afastando o TJUE do território britânico. Ainda com tais disposições, a disputa continuava em aberto, mantendo a mesma linha de argumento das primeiras rodadas, não havendo consenso.

Com tal arranjo em vista, é possível levantar algumas considerações- no que diz respeito a negociação dos direitos civis. Presume-se que May não conseguia trabalhar em soluções passíveis de aprovação pela UE. Assim, a primeira fase- destinada a produzir o acordo de saída, acabou sem resolução nas questões mais importantes.

A Primeira Ministra aparentava não dispor de capital político para tentar definir os assuntos de forma incisiva- boa parte das discussões foram prorrogadas para 2018. Não obstante, aquelas que encontraram solução- identificadas nos documentos conjuntos publicados ate a metade do processo, mostravam que May aceitou determinadas condições europeias sem emitir contraproposta.

Somados ao acordo para utilização dos conceitos jurídicos da UE, tais fatos construíam certa desvantagem para o lado britânico. Ainda que o Reino Unido tenha conseguido ganhar ‘flego’, não há indícios- nesse primeiro momento, que May conseguiria montar uma estratégia que contornasse, na segunda fase, sua posição na negociação. Levantados pontos principais acerca dos direitos civis, dar-se-á atenção para as negociações sobre o acordo financeiro na próxima seção.

3.3.1.2 Acordo financeiro

O debate para o acordo financeiro entre o Reino Unido e a União Europeia, é marcado(também) por falta de decisões definitivas, no que diz respeito a primeira fase. Na segunda rodada é apresentado o primeiro obstáculo para que ambos lados chegassem a um acordo. De acordo com o *Briefing Paper 8068*, as negociações de julho de 2017 mostraram que o Reino Unido reconhecia que havia obrigações financeiras a serem mantidas, mas não especificavam quais eram estas.

Conforme o *Briefing Paper 8082(Brexit: the August negotiations)*, a segunda rodada não apresentou avanço significativo para um acordo econômico. A UE argumentava que havia falta de nitidez da posição britânica quanto suas obrigações morais e legais. Essa estrutura serve de base para o segundo obstáculo central e, provavelmente o mais importante.

Durante a rodada de agosto de 2017, a UE publicou um documento intitulado por *Princípios Essenciais para o Acordo Econômico*. Nesse sentido, a União Europeia tentou definir como seria feito o cálculo para o acordo. Em contra partida, o *staff* de May indicava que os cálculos passariam por uma meticulosa observação jurídica interna.

Ao fim da rodada de agosto, a UE havia publicado dois documentos oficiais para realização do acordo, enquanto May se mostrava ‘elusiva’. Conforme o *Briefing Paper 8104(Brexit: the September negotiation)*, a quarta rodada é quando Theresa May inclui seu primeiro compromisso específico para o acordo financeiro. A Primeira Ministra afirmou, por meio de um discurso em Viena, que o Reino Unido iria de encontro com suas obrigações ate o fim do plano orçamentário europeu 2014-2020. Ainda assim, de forma geral ainda continuavam as especulações sobre a falta de posicionamento, fazendo com que o compromisso orçamentário da janela 2014-2020 não fosse suficiente para que May conseguisse o que esperava.

O que May pretendia conquistar? De acordo com o documento informativo, sua estrutura diplomática argumentava que ‘era preciso definir bases da relação futura para que um acordo financeiro pudesse ser alcançado’. Assim, entende-se que May queria levar a discussão para a segunda fase, na intenção de conseguir um acordo de livre mercado- como explica o documento.

Nessa perspectiva, a UE afirmou que a proposta britânica impunha pela ‘retomada de controle’, mas esperava que seu novo padrão fosse automaticamente aceito. A contraparte europeia entendia que o ‘Reino Unido não podia estar fora no mercado comum e ao mesmo tempo moldar sua ordem jurídica’. De acordo com o documento informativo, Michel Brainer-negociador chefe da parte europeia, afirmou ser “impossível” aceitar os termos britânicos.

Esse é o ponto chave para a primeira fase de negociações, no que diz respeito ao acordo financeiro. A UE esperava definir os critérios do acordo antes do fim 2017, entendendo que o

Reino Unido precisaria assumir a responsabilidade *legal* de compensação por sua saída. Os britânicos, por sua vez, esperavam que levar a negociação para 2018 poderia lhes garantir um esboço para um acordo de livre comércio, ao passo que entendiam se tratar ‘apenas’ de um compromisso ‘*moral*’, como é colocado no *Briefing Paper* de novembro.

Pela análise deste, a última rodada foi a primeira a apresentar discussões aprofundadas para um possível ‘pagamento de saída’. O Reino Unido entendia que uma supervalorização dessa ‘taxa’ teria repercussão negativa no meio público britânico, o que acabaria por dificultar sua relação futura. A oferta britânica para o pagamento de até 40 bilhões de euros foi mal vista pelos *Brexiters* da ‘linha dura’, apesar de que não houve qualquer oferta oficial durante as rodadas de negociação.

A última rodada apresentou o mesmo padrão das demais no que concerne acordo financeiro: falta de acordo. O documento publicado na primeira rodada que, definia os *Princípios Essenciais para o Acordo Financeiro*, não apresentou qualquer tipo de avanço. Nenhum documento oficial britânico foi publicado para essa negociação ao longo de 2017, sendo postergado para a segunda fase, assim como o papel do TJUE.

De novo, mesmo May tendo garantido algum “folego”, seu posicionamento para o acordo financeiro também não apresentou indícios para que se esperasse conquistas mais firmes no ano seguinte. Sem ordenação de uma estratégia forte, seria de fato ‘impossível’ conquistar algum “passe” para o livre mercado. Mais uma vez o governo May parecia não dispor de capital político para conseguir barganhar em sua negociação.

3.3.1.3 Fronteira Irlanda/Irlanda do Norte

Para que o último tópico possa ser abordado, mostra-se adequada uma reconstrução histórica quanto a fronteira das Irlandas. O terceiro item discutido durante as negociações de 2017 era, de certa forma, delicado. A fim de definir a fronteira Irlanda e Irlanda do Norte em uma situação pós *Brexit*, era preciso levar em consideração- entre muitas outras coisas, a evolução da relação mantida entre os dois países.

De acordo com publicação da *BBC News*, de 17 de agosto de 2019, conflitos datam da separação dos países, em 1920. Após a Irlanda ter conquistado sua independência do Reino Unido, novos impasses passaram a surgir na região. A guerra de separação, que se deu de forma violenta, não conseguiu resolver todas as questões territoriais. A Irlanda do Norte- que continuava anexada a Grã Britânia, continuou sendo palco de confrontos de separação.

Ainda conforme o jornal, havia dois grupos de posições opostas. Os unioistas avaliavam para permanecer parte do Reino Unido, enquanto os nacionalistas esperavam juntar-se a República da Irlanda em sua independência. Segundo a publicação, a situação se agravou durante a década de 1960. A partir deste momento, conflitos armados passam a se desenrolar pelos próximos trinta anos.

Na década de 1970 já estavam ativos grupo paramilitares em ambos lados- como explica a *BBC News*. O Exército Republicano Irlandês- IRA em sua sigla inglesa, intensificou suas ações após o episódio do *Bloody Sunday*. Na data (30 de janeiro de 1972), 14 civis foram mortos em um protesto que começou de forma pacífica. Menos de quinze anos depois, o IRA já havia tentado assassinar a Primeira Ministra Margaret Thatcher, por detonamento de bombas.

O artigo pontua que apenas com o encerramento das atividades do IRA- na década de 1990, os grupos políticos unioistas e nacionalistas puderam começar a pensar em um acordo. Em 1998, os governos britânico e irlandês conseguiram chegar a um tratado de paz- o Acordo de Belfast. Sob a mediação estadunidense, os lados decidiram que a Irlanda do Norte passaria a ser administrada por um governo compartilhado entre os dois grupos.

Na leitura da matéria existe uma consideração chave para o processo de saída do bloco. A aproximação cautelosa entre os dois países gerou um aprofundamento em suas relações econômicas durante o século XXI. Dependendo do desfecho do *Brexit*, a Irlanda e a Irlanda do Norte poderiam deixar de compartilhar o mesmo ‘regime alfandegário’. Tal desdobramento poderia, então, afetar negativamente a economia de ambos países.

Assim, a falta de zelo por essa relação durante as negociações poderia ser uma ameaça para o acordo. Uma alternativa de *Brexit*, que caminhasse por essa linha seria, em algum nível, vulnerável. Tais fatos precisam estar acompanhados do entendimento de uma possível fragilidade da recente aproximação, antecedida por conflitos que deixaram mais de 3,5 mil mortes.

O *Briefing Paper 8068(Brexit: The July negotiations)* registra que foram definidos dois tópicos chave: o Acordo de Belfast (ou Acordo da Sexta-Feira Santa) e a Área Comum de Tráfego¹. O documento informa que tanto o lado britânico quanto o europeu entendiam que seria preciso alguma flexibilidade no assunto, por tratar-se de uma especificidade dentro do processo.

Na terceira rodada de negociação, em agosto, May lança as diretrizes de sua proposta para a fronteira irlandesa- quando publica, em 16 de agosto de 2017, o *Northern Ireland and*

¹ Tradução livre para o termo *Common Travel Area*.

Ireland Position Paper. O documento foi dividido em quatro seções: plena sustentação do Acordo de Belfast; manutenção da Área Comum de Tráfego; prevenção de uma fronteira “firme” para bens; e preservação da cooperação Norte-Sul.

Conforme o *Briefing Paper 8082(Brexit: The August negotiations)*, publicado em 06 de setembro de 2017 pela Câmara dos Comuns, o governo britânico esperava aprofundamento da relação Irlanda/ Irlanda do Norte no pós Brexit. A fronteira sem ‘fricção’, de May, não seria possível caso a Irlanda do Norte estivesse fora do mercado comum e da união aduaneira, de acordo com o posicionamento europeu.

Assim, a circulação de bens entre a fronteira irlandesa esteve diretamente ligada ao acordo financeiro. Não existiu avanço substancial quanto a circulação de bens, quando se passou para a quarta rodada. Como desenvolve o *Briefing Paper 8104(Brexit the September negotiations)*, publicado em 06 de outubro de 2017 pela Câmara dos comuns, houvera apenas reforço dos posicionamentos, mas nenhuma solução.

O Reino Unido assumiu que era de sua responsabilidade propor uma solução que se adequasse aos pontos previstos pelo *Position Paper* [supracitado]. May, portanto, esperava conseguir garantir a circulação de bens sem comprometer a estrutura do mercado comum- mesmo não havendo avanço no acordo financeiro. Esse se tornou o principal impasse para as negociações quanto a fronteira irlandesa.

De acordo com o *Briefing Paper 8125(Brexit: The October Negotiations)*, publicado em 27 de outubro de 2017 pela Câmara dos Comuns, os negociadores apontavam progresso. Na quinta rodada, foram decididos os princípios para a manutenção da Área Comum de Tráfego bem como mapearam áreas de cooperação Norte-Sul.

Junto com a proteção do acordo de Belfast- que havia sido apoiado pela parte europeia desde o início, May conseguiu, então, negociar três das quatro seções reservadas a questão irlandesa. Para efetivação de tais itens precisava-se tão somente passar para o processo técnico. Tais acerto foram feitos com uma rodada de antecedência para o fim.

Não obstante, não havia consenso para evitar a fronteira ‘firme’, como registra o *Briefing Paper 8159 (Brexit: The November negotiations)*, publicado em 24 de novembro de 2017 pela Câmara dos Comuns. As demandas Irlandesas, levadas a discussão pelo Conselho Europeu, exigiam que o Reino Unido se comprometesse pela não ‘divergência regulatória’.

Ao fim das negociações de 2017, May se encontrava em mais um impasse. Por mais que tenha conseguido negociar a maior parte dos termos, eles não apresentavam mesmo peso. Não havia motivo aparente para que a União Europeia se opusesse ao Acordo de Belfast ou a Área

Comum de Tráfego. Tais pontos determinavam equilíbrio na segurança da região bem como movimentação de setores da economia da Irlanda.

Já a livre circulação de bens requeria mais considerações. Sua relação direta com acordo financeiro aumentava a possível gama de consequências. A Primeira Ministra precisava manter as relações construída entre Irlanda e Irlanda do Norte, e ao mesmo tempo sustentar sua ‘retomada de controle’. Tal tarefa não parecia fácil, uma vez que se conseguisse chegar a um acordo para sua fronteira ‘sem fricção’, teria que convencer o parlamento de que isso não significaria estar sob a tutela do mercado europeu.

Assim, com o último assunto irlandês movido para a segunda fase, May parecia estar em um beco sem saída. Uma possível conquista quanto a circulação de bens poderia significar derrota quando levasse o acordo a votação interna. Assim, mesmo que tenha conseguido negociar termos das demais seções, não havia peso suficiente para compensação caso o parlamento não se agradasse do desfecho do acordo financeiro e de circulação de bens.

3.3.2 Segunda fase de negociação

A segunda fase de negociações apresentou uma dinâmica diferente da vista anteriormente. Ao longo de 2018 não houve uma agenda definida de rodadas oficiais a ser seguida. As negociações se deram em encontros menos formais que, cada vez com menos frequência, tentavam aumentar a quantidade de itens acordados dentro do projeto publicado no começo do ano.

O primeiro passo importante, dentro do segundo semestre de 2018, foi a publicação britânica da ‘carta branca’ para as futuras relações entre Reino Unido e União Europeia. Conforme o documento informativo *Brexit Preparations and Negotiations* (23/07/2018; Câmara dos Lordes), a carta- publicada em 12 de julho do mesmo ano, estruturava determinadas áreas de cooperação para o cenário pós-*Brexit*.

De forma geral, a carta branca fazia parte do cerne do acordo. Antes de sua publicação, já era registrado- pela parte europeia, que um documento deste caráter seria necessário para dar continuidade a negociação. Por meio do documento informativo, a Câmara dos Lordes expressou o primeiro problema vinculado a carta: o documento só gozaria de caráter legal caso fosse aprovado em votação junto ao acordo final. Dessa forma, qualquer ponto disposto na carta, poderia, ainda, ser questionado pelo escopo doméstico.

De acordo com a linha do tempo montada pelo Conselho Europeu, só houve dois momentos de encontro entre as partes no segundo semestre: um em julho, outro em setembro.

Segundo o documento informativo *Brexit: The Withdrawal Agreement and Political Declaration* (05/12/2018; Câmara dos Lordes), apenas dois documentos oficiais foram publicados nesse mesmo período- uma carta técnica sobre os avanços da negociação(junho) e o acordo final(novembro). Nesse sentido, observa-se um *gap* de informações claras quanto ao desenrolar do acordo final- ao menos no que diz respeito a documentos oficiais.

Tal observação vai de encontro a preocupação levantada pela Câmara dos Lordes em seu documento informativo. Conforme Câmara, o acordo final, em suas 585 páginas, foi publicado sem sumário- diferentemente do projeto inicial. Dessa forma, a casa explica que tal construção dificulta a comparação com o documento inicial, diminuindo a precisão da análise final do acordo.

Com tal limitação posta, é possível levantar os aspectos gerais dos três tópicos principais, mas sem haver possibilidade- dentro da proposta deste estudo, de quantificar o avanço das negociações. Assim como na seção da primeira fase de negociação, as proposições seguintes serão divididas por tópicos para simplificação da discussão. Seguindo a mesma ordem proposta anteriormente, serão abordados em ordem: direitos civis, acordo financeiro e fronteira Irlanda/Irlanda do Norte.

Para a segunda fase de negociação, ficam disponíveis para consulta, os documentos oficiais utilizados conforme quadro seguinte:

Quadro 3 – Documentos oficiais da segunda fase de negociação

DOCUMENTO	DATA DE PUBLICAÇÃO	PUBLICADO POR
<i>Brexit Preparations and Negotiations</i>	Julho de 2018	Câmara dos Lordes
<i>Brexit: The Withdrawal Agreement and Political Declaration</i>	Dezembro de 2018	Câmara dos Lorde

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

3.3.2.1 Direitos Civis

No centro da discussão dos direitos civis, continua o papel desempenhado pela Corte de Justiça da União Europeia. Contraria a assertiva de May- onde a jurisdição da CJUE chegaria a seu fim, algumas preocupações foram levantadas pela sua estrutura doméstica. Ainda

conforme o documento informativo *Brexit: The Withdrawal Agreement and Political Declaration*, existia uma atenção quanto possíveis extensões da jurisdição da corte.

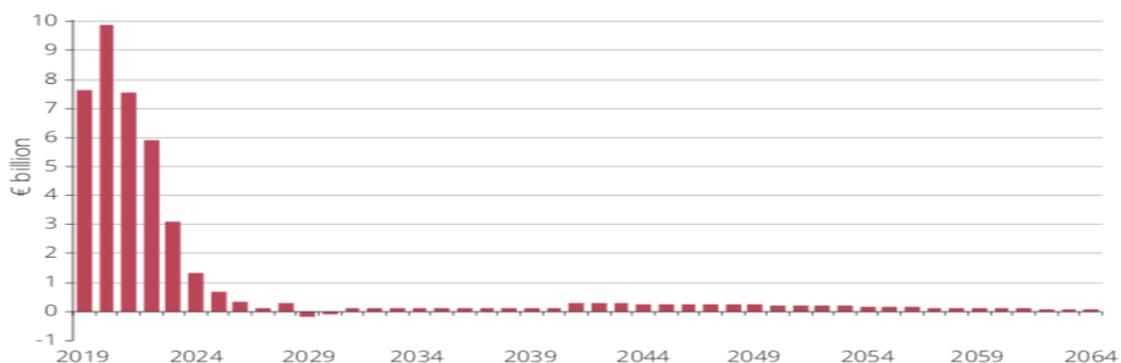
Dois eram os motivos principais pra tal indagação: a simples extensão do período de transição acarretaria extensão da jurisdição indireta e; casos iniciados no fim do período de transição poderiam levar anos para serem concluídos. Outro ponto levantado pela Câmara dos Lordes se dava na máxima definida pelo acordo: diante das leis europeias, a CJUE tem a palavra final. Assim, casos levados a CJUE, que se enquadrassem na jurisprudência europeia, coibiriam a interpretação das cortes britânicas.

A Primeira Ministra se apoiava na assertiva de que tais artifícios se aplicariam a uma minoria de casos e significaria retomada total de controle em alguns anos. No entanto, além das preocupações mais visíveis, o documento informativo carrega mais duas seções sobre questões técnicas e de arbitragem da CJUE. Dessa forma, os argumentos levantados por May não eram suficientes para que seu acordo não fosse questionado. Nesse sentido, a vitória mais substancial de Theresa May dentro das negociações, poderia voltar a ser um obstáculo quando posto a votação.

3.3.2.2 Acordo financeiro

Quanto ao acordo financeiro, o documento informativo explica que os custos do acordo poderiam oscilar entre 35-39 bilhões de libras- podendo haver variações cambiais. Não obstante, os valores reais só poderiam ser expressos ao longo dos anos, uma vez que o acordo tinha como princípio a estruturação da metodologia dos pagamentos. Com tal consideração feita, a Câmara dos Lordes quantificou as projeções iniciais conforme as seguintes figuras:

Figura 1 - Trajetória estimada dos pagamentos acordados



Fonte: Câmara dos Lordes; Brexit: o Acordo de Saída e a Declaração Política (2019, p. 25).

Pela leitura do documento informativo, não houve identificação de questionamentos quanto a metodologia definida, pelo contrário. Ao longo dos tópicos discutidos, é constatada uma preocupação- por parte da Câmara dos Lordes, em se comprometer com a metodologia mesmo em um cenário de não-acordo. A câmara deixou explícito que os valores não eram definidos especificamente pelo acordo, mas entendiam que faltar com sua responsabilidade financeira poderia acarretar prejuízos incalculáveis.

Figura 2 - Valores estimados pelo Escritório para Responsabilidade Orçamentaria²

	Payment period	Amount	
		€ billion	£ billion
UK Participation in EU annual budgets to 2020	2019–2020	18.1	16.3
Reste à liquider	2121–2028	21.3	19.8
Other net liabilities	2019–2064	2.8	2.6
Total	2019–2064	42.2	38.7

Fonte: Câmara dos Lordes; Brexit: o Acordo de Saída e a Declaração Política (2019, p. 25).

Nesse panorama, a suposição inicial quanto ao posicionamento de May no acordo financeiro não se confirmou- ao menos dentro das assertivas da Câmara dos Lordes. Por mais que a Primeira-Ministra tenha chegado a um acordo financeiro de forma abrupta e sem consulta doméstica, suas definições parecem não ter gerado grande desconforto dentro do Reino Unido. Tal suposição será posta a prova quando passado para o momento da ratificação em 2019.

3.3.2.3 Fronteira Irlanda/Irlanda do Norte

No que diz respeito a questão irlandesa, é preciso ter em mente os três principais pontos discutidos dentro do tema: a garantia do acordo de Belfast, a manutenção da Área Comum de Tráfego (ACT) e a movimentação de bens. Para os dois primeiros pontos, não houve grandes problemas. Desde a primeira fase de negociação foi definido que o acordo seria respeitado e a

² Tradução livre para Office for Budget Responsibility

ACT seria mantida- assim foi definido pelo acordo final, ambos bem vistos pela Câmara dos Lordes.

O grande problema de May se dava na movimentação de bens. Como levantado anteriormente, a solução para a fronteira irlandesa foi trazida para um nível que compreendesse todo o Reino Unido, e assim foi feito. O acordo de May previa a criação de um ‘território aduaneiro singular’³. Sobre tal arranjo, o primeiro ponto a ser considerado é seu caráter temporário. A solução do *backstop* era proposta para funcionar até o momento em que uma nova saída fosse planejada.

Dentro do ‘território singular’, o Reino Unido atenderia as regras tarifárias europeias. Dessa forma, não haveria tributação de importações e exportações com os membros da União Europeia. Para trocas comerciais com os demais países do sistema internacional, o Reino Unido precisaria estar alinhado com as regras do bloco europeu. Para além, caso chegasse ao fim do período de transição e não houvesse novo acordo, as regras continuariam valendo- com algumas mudanças técnicas e administrativas.

Nesse arranjo, o Reino Unido não recolheria novos impostos dentro das relações comerciais dentro do bloco, tal como não poderia criar estratégias econômicas que se distanciassem dos interesses europeus. O documento informa que para efetivar o ‘território aduaneiro singular’, os britânicos precisariam agir de acordo com diversas políticas do bloco, como a agenda ambiental; lei da concorrência; diretrizes trabalhistas, além da Política Comercial Comum em si.

O documento informativo publicado pela Câmara dos Lordes exprime, na própria escrita, o posicionamento da casa quanto ao protocolo irlandês. Palavras como “obrigação” e “proibição” são repetidamente redigidas para explicar os revezes do protocolo de May. De forma geral, o acordo da Primeira Ministra ia contra a conceito inicial de ‘retomada de autonomia’. Pela posição inicial da câmara, era improvável que o acordo de May fosse aprovado em votação. Ela havia aceitado, nas entrelinhas, continuar dentro do bloco econômico até uma nova opção surgir- e isso era inaceitável. Antes, no entanto, de entrar na estrutura de sua derrota em 2019, será necessário perpassar de forma mais detalhada pela organização política do campo doméstico.

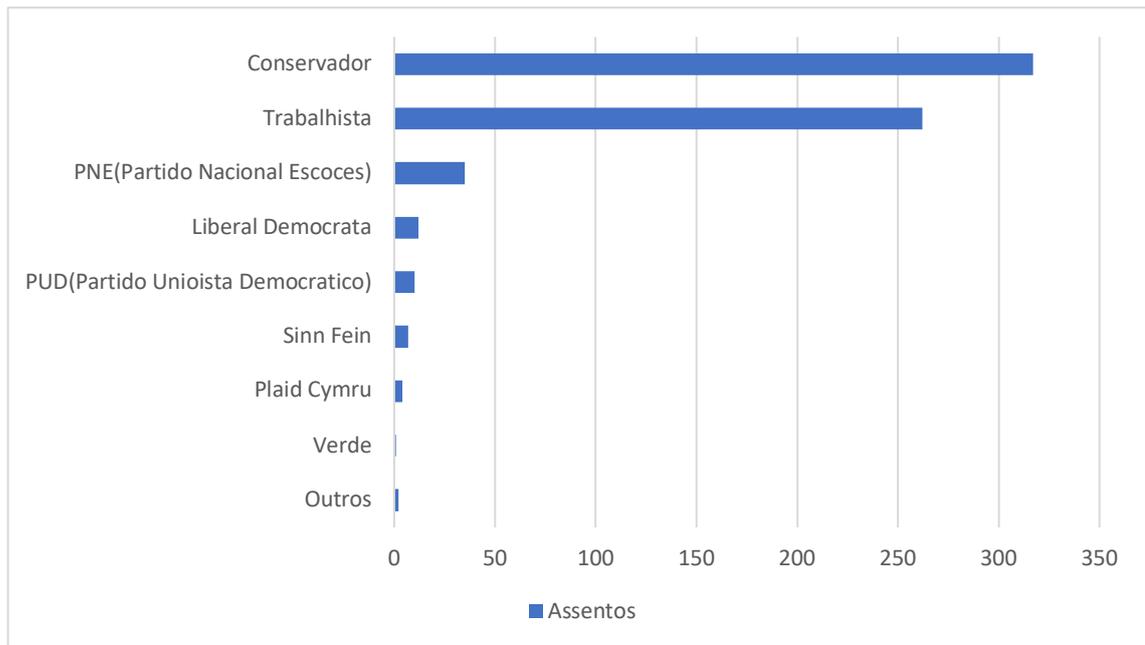
3.3.3 Votação do acordo na Câmara dos Comuns

³ Tradução livre para ‘single customs territory’

O primeiro passo para entender o processo de votação do acordo de May, se dá na estruturação da Câmara dos Comuns- casa responsável pela ratificação do acordo. A Câmara é compreendida por um total de 650 assentos, conforme infográfico disponibilizado pelo site oficial de sua biblioteca.

Ao momento da votação do acordo, vigorava o resultado das eleições gerais de 2017- conforme gráfico seguinte:

Gráfico 3 – Assentos na Câmara dos Comuns pós eleições gerais de 2017



Fonte: Elaboração do autor, 2021; adaptado do portal da Biblioteca da Câmara dos Comuns, Eleições Gerais de 2017: análise e resultados gerais, 2019

Pela análise do gráfico, é visto que os dois principais partidos ocupam aproximadamente 89% dos assentos disponíveis. Por esse motivo, Tom Quinn (2019) descreve o sistema britânico como bipartidário. Por mais que haja outros partidos, não existe poder substancial de decisão para estes. Tal fator é importante para o entendimento da votação.

De acordo com Quinn (2019), os sistemas bipartidários podem impedir soluções dentro de alguns arranjos específicos. Os acordos que precisam de aliança entre partidos diferentes para serem aprovados, podem ser prejudicados. Tal fato se explica pois, diante a relação antagônica entre dados partidos, existe uma tendência de enfraquecimento da coalizão interna em casos de aliança com o partido oposto. Essa organização será um empecilho para May após sua primeira derrota.

De acordo com a pesquisa publicada em janeiro de 2019, pelo *think tank The UK in a Changing Europe*, os partidos Conservador e Trabalhista exprimiam perspectivas diferentes quanto ao futuro da economia britânica. A pesquisa aponta que 83% dos conservadores acreditavam que o cenário pos-*Brexit* seria positivo para a economia, enquanto apenas 42% dos trabalhistas concordavam com esse panorama.

Talvez por serem mais pessimistas em relação aos anos seguintes, os trabalhistas se mostraram mais preocupados com o assunto. Aproximadamente 61% dos membros do partido colocaram o *Brexit* como assunto de maior importância naquele momento. Enquanto isso, apenas 1 em cada 10 conservadores, atribuiu o *Brexit* a posição de maior urgência.

Outro dado importante da pesquisa se mostra nos três possíveis cenários propostos. Dentro do Partido Trabalhista, 88% indicou que votaria para permanecer dentro da União Europeia; 3% indicou que aceitaria o acordo de May e; 5% aceitaria um *Brexit* sem acordo. Nesse mesmo sentido, 15% dos conservadores votariam pela permanência no bloco; 23% aceitaria o acordo de May; enquanto 57% advogou em favor de sair sem acordo.

Com esse panorama em vista, algumas considerações podem ser levantadas. Mesmo com 317 assentos, o partido de May não era majoritário na casa. Assim, mesmo que houvesse 100% de aprovação dentro de seu partido, não haveria garantia de ratificação de seu acordo. Além disso, a oposição do partido trabalhista não seria fácil de ser transposta.

May precisaria, por meio de seu acordo, convencer um partido que demonstrou alto grau de preocupação com a matéria, baixo otimismo quanto ao cenário posterior a saída e alto interesse em parar o processo e permanecer no bloco. Nessa conjuntura, a saída mais fácil seria arrematar maioria em seu partido e conseguir algum apoio dos partidos ‘secundários’.

Infelizmente- para May, não foi o que aconteceu. O acordo do *backstop* Irlandês criou alto índice de deserção dentro do partido conservador. De acordo com publicação de 15 de janeiro de 2019, a *BBC News* pontua que a primeira votação do acordo foi a ‘maior derrota sofrida por um governo na história do Reino Unido’. Com 230 votos de diferença- dos quais 118 foram de seu próprio partido, o acordo proposto por May foi negado, colocando a Primeira Ministra em uma posição extremamente delicada.

Dois fatos importantes acontecem nas circunstâncias dessa votação. O primeiro é a *moção de censura* levantado pelo partido trabalhista. Tal instrumento legal prevê antecipação das eleições gerais em casos onde o a casa não confia no Primeiro Ministro para dar continuidade ao mandato. Assim, a decisão de May de não renunciar, não garantiria sua permanência no cargo.

O segundo vem do posicionamento de Boris Johnson, em sua entrevista vinculada a mesma matéria da *BBC News*. O Secretário para Assuntos Estrangeiros- e futuro Primeiro Ministro, explicou que May ainda teria chance de renegociar os termos do acordo. Para ele, a derrota massiva serviria de barganha- deixando claro para o bloco que aquele acordo era inaceitável e que novas condições precisariam ser criadas.

Johnson se posicionou em favor de alguns aspectos do acordo, principalmente quanto aos direitos civis. O parlamentar entendia que não deveria existir uma fronteira ‘dura’ entre as irlandias. No entanto, esperava que a disposição de May em continuar ‘presa’ as regras europeias, fosse deixada para trás. O secretário explicou que a única saída possível seria um acordo de livre comércio.

Dessa forma, é possível entender que o Partido Conservador queria aquilo que May não conseguiu: firmar um acordo comercial antes da saída do bloco. Foi justamente esse arranjo que May tentou negociar ao longo de 2017. A parte europeia, no entanto, não aceitou negociações a esse respeito antes da saída do bloco. Assim, o acordo financeiro, resumido a metodologia de pagamento, não seria suficiente para o parlamento enquanto a proposta do *backstop* irlandês estivesse na mesa.

A Primeira Ministra conseguiu passar pelo primeiro desafio: a moção de censura não foi aprovada pela maioria dos parlamentares. Não obstante, May não fez o esperado e, ao invés de renegociar os termos de seu acordo, negociou apenas instrumentos relacionados a ele. De acordo com o *think tank Institute for Government*, no começo de março foram publicados três novos documentos: o *instrumento conjunto relacionado ao protocolo norte irlandês*; a *declaração conjunta para a Declaração Política* e; a *declaração do governo britânico sobre o protocolo norte irlandês*.

De forma geral os documentos criavam artifícios para acelerar os processos de separação. O bloco europeu se comprometia em criar um comitê específico para solucionar o *backstop*, assim que o acordo fosse ratificado. Além do mais, atestavam que tal solução poderia incluir um acordo de livre comércio. Tal artigo previa também que o acordo poderia ser negociado mesmo que a questão irlandesa não tivesse sido resolvida em todos seus detalhes.

May tentou contornar a situação criando garantias de que sua ligação mais profunda com a União Europeia cessaria ‘rapidamente’. Dessa maneira, a Primeira Ministra foi novamente a Câmara dos Comuns para ter seu acordo posto a prova. A votação que tomou lugar em 12 de março de 2019, não teve um resultado muito diferente do anterior.

Como era de se esperar, a tentativa de May em aprovar o mesmo acordo foi fracassada. Sem nenhuma alteração no texto original, a votação teve outro resultado frustrante. Conforme

disposto na linha do tempo do *Institute for Government*, a votação apresentou um resultado de 391 votos negativos contra 242 positivos. Ainda que tenha diminuído a margem da derrota, a situação continuou sendo desfavorável para May.

No dia 29 do mesmo mês, a Primeira Ministra mais uma vez tentou aprovar o mesmo acordo. Agora, ao invés de adicionar novos instrumentos, May retirou um dos textos da votação. A *Declaração Política para as futuras relações entre Reino Unido e União Europeia* deixou de fazer parte da votação. Em uma última tentativa- aparentemente desesperada, Theresa May tentou passar uma ideia de que o parlamento estaria livre para decidir as futuras relações a seu prazer, assim que aprovassem o acordo.

Mais uma vez houve diminuição da margem de sua derrota. A votação teve 344 votos negativos contra 286 positivos- ainda de acordo com a linha do tempo. Nesse cenário, Theresa May continuou relativamente longe de uma vitória. Sem renegociar nenhum termo do acordo, era, de certa forma, previsível que não houvesse uma ‘virada na mesa’. Depois de três derrotas e estourar seu tempo limite para entregar o *Brexit*, May não dispunha mais de capital político para continuar exercendo o cargo. Menos de um mês depois a ministra anunciou sua renúncia, deixando a resolução do processo para Boris Johnson, seu sucessor.

3.4 Boris Johnson

Com a saída de May, Johnson assume o processo de retirada do bloco europeu. Essa mudança marca o cronometro para o encerramento de uma movimentação que já se estendia por mais de 3 anos. Nesse cenário, duas noções precisam ser construídas. A primeira delas é entender que o processo desgastante enfrentado por May é vital para que Johnson consiga finalizar o acordo. Isso quer dizer que, ainda com a derrota, a ex Primeira Ministra foi a maior responsável pelos termos gerais do acordo. Tal colocação será revisitada quando analisarmos a negociação à luz da analogia de Putnam.

A segundo entendimento é a base desta seção: o que Boris Johnson fez de diferente para que seu acordo fosse aprovado? Este questionamento também se encontra no centro da análise, uma vez observado a partir de Putnam. Por tratar-se de um período cronológico menor e com menos movimentações, a presente seção, incumbida de construir a trajetória de Johnson frente ao cargo de Primeiro Ministro, se mostra de forma menos volumosa do que as seções anteriores.

O acordo de Boris Johnson era essencialmente o mesmo proposto por May, focado em uma diferença principal: o *backstop* irlandês. Proposto pela ex Primeira Ministra, a “saída alternativa” que mantinha regulamentações comerciais europeias, não agradou o partido

conservador. Agora, como descreve Lisa O'Carroll em publicação do *The Guardian*, de 17 de outubro de 2019, a fronteira irlandesa passa a ser marcada por um *fullstop*.

Depois de uma intensificação das negociações, como pontua a linha do tempo disponibilizada pelo Conselho Europeu, Johnson chega à decisão que lhe garante a 'vitória'. Agora, ao invés de manter todo o Reino Unido regulado para que fosse possível manter a Irlanda Norte por perto (já que faz parte do Reino Unido), Johnson opta por afastá-la junto a União Europeia.

Como coloca O'Carroll (2019), o acordo firmado previa que durante o período de transição (os 4 anos subsequentes), a Irlanda do Norte e, somente ela, continuaria fazendo parte da zona comercial europeia. Dessa forma, o Primeiro Ministro tentava acelerar a "liberdade" de promover novos acordos comerciais, inclusive o esperado livre comércio com a própria União Europeia.

Em um espaço de tempo relativamente curto- entre abril de 2019 e dezembro do mesmo ano, Johnson consegue perceber o que era necessário para aprovar o acordo, diferente de May, que procurava um acordo que fosse mais balanceado dentro do Parlamento. Tal prerrogativa se estrutura na análise da votação do acordo de Johnson, que voltará a ser debatida na abordagem teórica.

Em 20 de dezembro de 2019, o acordo proposto pelo Primeiro Ministro foi aprovado pela maioria do Parlamento Britânico. Com isso, o capítulo de negociações se encerra e toma parte processos de tramite burocráticos, marcando a transição da saída do Reino Unido do Bloco Europeu.

4 O BREXIT SOB A ÓTICA DO JOGO DE DOIS NÍVEIS

Para que seja possível estabelecer links entre a lógica de Putnam e o caso prático, se faz necessário estabelecer quais conceitos serão dada maior atenção. Como abordado na primeira seção, a lógica do jogo de dois níveis é marcada pela complexidade das variáveis e pela construção de abstrações. Por tais motivos, é preciso determinar limitações para que o estudo seja tangível.

De forma geral, há tentativa de visitar todos os principais conceitos da analogia. Não obstante, a análise pretende tomar como ponto focal a figura do negociador chefe. Dela derivam outras construções importantes que podem ser observadas junto à estrutura criada nas seções anteriores. Com tais restrições expostas, é dada entrada na relação jogo de dois níveis x *Brexit* a partir do próximo ponto.

4.1 Eficácia do negociador chefe

A lógica de Putnam busca, através de inúmeras variáveis e desdobramentos, atribuir o sucesso da negociação à capacidade do negociador. Por trivial que possa parecer essa premissa, as concepções de “sucesso” ou de “capacidade” não se limitam à um sentido etimológico, mas sim a uma estruturação específica da analogia do jogo de dois níveis.

Assim, na tentativa de desenvolver a aplicação a lógica de Putnam, a um cenário prático, é preciso primeiro discutir tais conceitos e suas ramificações. Para tanto, a estrutura geral da analogia será brevemente revisitada, a fim de que não haja “atropelamento” na linha argumentativa. Dessa forma, se torna mais fácil entender os conceitos basilares bem como suas possíveis limitações.

O ponto de partida é a ponte criada pelo negociador entre os níveis internacional e doméstico. Putnam entende que o jogo predispõe uma comunicação constante entre os níveis, o que cria uma relação indissociável. No entanto, tal comunicação não se dá necessariamente entre as “linhas de frente” do jogo.

Tal afirmativa torna possível o entendimento de que a constante reação entre o doméstico e o internacional não é necessariamente uma determinante do sucesso do acordo- uma vez que a comunicação nem sempre é feita entre o negociador chefe e os atores envolvidos na ratificação. Dessa forma, entende-se que boa parte da movimentação entre os tabuleiros é de caráter burocrático.

Ainda que se leve em consideração outros atores- como opinião pública, organizações não governamentais, corporações, ou mesmo instituições internacionais, não é possível tirar dos atores envolvidos na ratificação, seu caráter mais sólido. Dessa forma, o trânsito constante entre os níveis se mostra como uma “engrenagem” do jogo, mas não como uma determinante.

Com isso em mente, se passa para o que define o “sucesso” e a “capacidade”: o conjunto de vitórias. Ainda que pareça um conceito abstrato, existem formas de simplificá-lo. Para Putnam, esse conjunto se dá na amplitude de acordos que poderiam ser ratificados pelo nível doméstico. A premissa básica de sucesso do acordo, é que exista sobreposição entre os conjuntos de vitórias de ambos negociadores.

De forma direta, isso quer dizer que o acordo precisa ser vantajoso para os dois lados- o suficiente, pelo menos, para que os dois ratifiquem. Caso essa condição não seja satisfeita, não existe acordo. Dessa forma, a eficácia do negociador chefe está atrelada a maximização do seu conjunto de vitórias (capacidade), o que aumenta a chance de sucesso do acordo.

Por esse motivo, é pertinente analisar como o negociador pode maximizar seu conjunto de vitórias. Putnam define em três determinantes: 1) preferências e coalizões em nível II (doméstico); 2) instituições em nível II (doméstico) e; 3) estratégia do negociador em nível I (internacional). Tais determinantes serão usadas para a construção de um índice de eficácia do negociador chefe.

Pelo caráter de simplificação proposto pelo trabalho, não serão abordados todos os aspectos de cada determinante- quando aplicados ao objeto de observação. As preferências e coalizões em Putnam, por exemplo, são elevadas à diversos grupos participativos na esfera doméstica- enquanto aqui é apresentado um olhar direcionado aos agentes que atuam de forma direta na ratificação, como os membros de um congresso ou de um parlamento.

Conceitos apresentados anteriormente, como custo de não-acordo ou conflitos heterogêneos/homogêneos, são vitais para a aplicação do caso prático e, por isso, voltarão a ser abordados. O que interessa, agora, é como o negociador chefe precisa encarar as preferências para aumentar sua chance de sucesso.

Putnam entende o negociador chefe como uma figura sem motivações independentes. Seu propósito seria- em um cenário ideal, conseguir o acordo mais atrativo. Nesse sentido, define-se o primeiro indicador do índice: a superação de preferências. Superando-as, o negociador prioriza o acordo e se afasta de sua agenda individual. Posteriormente será apresentada a forma de observação de cada variável.

O segundo item são as instituições políticas em nível doméstico. Mesmo se encontrando no *hall* das determinantes do conjunto de vitórias, as instituições se colocam de forma diferente quando analisada a eficácia do negociador. Diferente das preferências políticas ou estratégias (abordadas a seguir), as instituições apresentam poucas- ou quase nulas, aberturas para rearranjos definidos pelo negociador.

Dessa forma, as instituições domésticas serão tratadas como “determinantes ambientais”, ou seja, aquelas que estão dispostas no jogo independente das vontades do jogador- que determinam o ambiente no qual ele precisará atuar. Tais determinantes se apresentam como segundo indicador e serão apresentadas de forma individual na construção do índice.

O terceiro ponto é a estratégia em nível internacional. Para este, leva-se de novo em consideração a proposta de simplificação. Na esfera da estratégia, diversos artifícios aparecem na analogia de Putnam. De barganha, à dilemas de negociação até compensações paralelas- abordados na primeira seção da pesquisa. No entanto, para a construção de um índice objetivo

e atento à suas próprias limitações, levar-se-á em consideração apenas o resultado conquistado pela estratégia do negociador no acordo final.

Dessa forma, a “estratégia” - para o índice, não será abordada em seu curso total, mas sim em seu resultado. Dessa forma, coloca-se em foco as movimentações de concessão- sendo o terceiro indicador. Isto é, qual parcela do acordo final era de interesse do negociador e qual precisou aceitar a fim de manter o acordo viável. Não obstante, ao momento da análise prática, os conceitos específicos serão debatidos e atribuídos de sua devida importância.

Por último e, não menos importante, o sucesso do acordo em si. É preciso notar que os indicadores dizem respeito à eficácia do negociador, mas não necessariamente ao sucesso do acordo em si. Mesmo que o sucesso do acordo seja a principal finalidade do negociador, a maximização do conjunto de vitórias também se enquadra em seus objetivos.

Dessa forma, o sucesso do acordo se comporta também como indicador de eficácia. Mesmo que o negociador não consiga ter sucesso na negociação, não quer dizer que ele não tenha apresentado nenhum grau de eficácia- por isso torna-se adequado incluir tal fator à equação. Não obstante, por tratar-se do principal- e final, objetivo do negociador, é o único que carrega um agravante negativo no caso de não ser atingido.

Com o levantamento dos quatro indicadores, é plausível adentrar na concepção individual de cada um deles para a construção do índice. O índice foi determinado em um intervalo numérico entre -5 e 10, variando para cada indicador, mas estando todos em mesma escala, conforme disposições seguintes:

- 1) Sucesso do acordo.

O objetivo central do negociador chefe se traduz em apenas dois resultados possíveis: um positivo, quando há ratificação do acordo e; um negativo, quando não há ratificação. Aliado a tal estrutura, leva-se em consideração o tempo gasto para que seja alcançado a ratificação. Isso se reflete pois, independente do seu acordo ser rejeitado em um primeiro momento, reduzindo-se o tempo, reduz-se custos e, conseqüentemente, maximiza-se ganhos- conferindo credibilidade ao negociador. Por tais motivos, o alcance do primeiro objetivo se dá no resultado positivo, regredindo seu grau de efetividade de acordo com o aumento do tempo- em um índice determinado entre -5 e 5.

- 2) Construção de um acordo equilibrado (estratégia).

Em uma situação ideal, haveria possibilidade de definir o equilíbrio de um acordo levando em consideração uma proporção mínima de 50% de itens aos quais a contraparte estrangeira fez concessões em favor do negociador-chefe. Não obstante, levando em consideração limitações práticas, constrói-se a impossibilidade de aferir com precisão tal levantamento-principalmente quando se pensa em todos os cenários possíveis. Dessa forma, a construção do indicador do equilíbrio de um acordo parte de uma análise qualitativa das concessões envolvidas na negociação. Assim, cabe- por parte do pesquisador, uma investigação cautelosa acerca do objeto observado, definindo em uma escala, de 0-10, tais movimentações. Quanto mais concessões forem feitas por parte do negociador observado, em menor grau ele se encontra na escala de efetividade do equilíbrio de acordo

3) Superação de preferências (preferências e coalizões).

Para que seja possível aplicar tal indicador nas mais variadas situações, é preciso abordá-lo de forma que seja compatível com os diversos sistemas políticos. Dessa forma, leva-se em consideração- de forma simplificada, o apoio dentro das casas legislativas como determinante. Independente de tratar-se de sistemas bipartidários ou multipartidários, a porcentagem de votos favoráveis define a superação de preferências. Leva-se consideração a própria coalizão uma vez que existe a possibilidade desertores. Não obstante, angariar apoio fora de sua própria coalizão, é, de forma geral, mais difícil, assim, atribui-se peso maior para votos enquadrados nessa premissa. Dessa forma, a superação de preferências se encaixa em uma variação de 0-10, aumentando ou diminuindo o grau com a porcentagem de coalizões (votos) diferentes que apoiaram o acordo proposto pelo negociador-chefe.

4) Determinantes ambientais (instituições em nível doméstico).

Algumas determinantes podem ser cruciais para que um acordo não seja aprovado. Tais determinantes não variam de acordo com o negociador (caso se esteja falando de um mesmo processo ou um de mesmo sistema político nacional). Assim, alguns fatores podem determinar se um negociador vai precisar ser mais ou menos efetivo para aprovar um acordo. O ambiente é, primariamente, o sistema político pelo qual o negociador precisa passar para ratificar seu acordo. Nesse sentido, o regime político em si; a quantidade de atores com poder de veto; quantidade de atores envolvidos no processo e; o cargo ocupado pelo negociador são determinantes que se relacionam com a efetividade de um negociador-chefe. Como se trata de

quatro determinantes para um indicador, divide-se por 4 a soma de cada determinante que também será escalada entre 0-10.

Com tais disposições em vistas, é apresentada a formulação teórica para o índice de eficácia do negociador chefe:

Quadro 4 - Indicadores

VARIÁVEIS MOBILIZADAS	FORMA DE LEVANTAMENTO
Sucesso do acordo	Ratificação em decréscimo de acordo com tempo.
Equilíbrio do acordo	Levantamento qualitativo das concessões por parte do negociador chefe analisado.
Apoio no legislativo	Porcentagem de votos favoráveis a ratificação na casa legislativa responsável.
Determinantes ambientais	Somatória das sub-variáveis determinadas.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Quadro 5 - Formulação teórica do Índice de eficácia do negociador chefe

FORMULAÇÃO TEÓRICA	VARIÁVEIS MOBILIZADAS
$IndEf = \frac{(2 \times SA) + EA + AL + DA}{4}$ <p>Onde:</p> $SA = (R - T)$ $AL = VPC + 2 \times VDC$ $DA = (APV + RP + QAE + CO) \div 4$	<p>SA: Sucesso do acordo</p> <p>EA: Equilíbrio do acordo</p> <p>AL: Apoio no legislativo</p> <p>DA: Determinantes ambientais</p> <p>R: Ratificação</p> <p>T: Tempo</p> <p>VPC: Votos da própria coalizão</p> <p>VDC: Votos das demais coalizões</p> <p>APV: Atores com poder de veto</p> <p>RP: Regime político</p> <p>QAE: Quantidade de atores envolvidos</p>

	CO: Cargo ocupado
--	-------------------

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Quadro 6 – Sub-variáveis

SUB-VARIÁVEIS MOBILIZADAS	GRAUS DEFINIDOS NO INTERVALO NÚMÉRICO
Ratificação	5 quando acordo ratificado. -5 quando acordo não ratificado.
Tempo	0,1 para cada semestre contabilizado.
Atores com poder de veto	2,5 quando há mais de um ator com poder de veto 1,25 quando há um ator com poder de veto. 0 quando não há poder de veto.
Regime político	2,5 quando regime democrático. 1,25 quando regime autoritário. 0 quando regime totalitário.
Quantidade de atores envolvidos	2,5 quando existirem mais de 500 atores 1,25 quando existirem entre 350 e 499 atores 0 quando existirem menos de 350 atores
Cargo ocupado	2,5 quando cargo eletivo 1,25 quando cargo técnico

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

As sub-variáveis são dispostas no intervalo numérico de acordo com o grau de dificuldade, com exceção da *Ratificação*. Quanto mais atores com poder de veto, menor é para que o negociador consiga aprovar um acordo. Quanto mais democrático for o regime e eletivo for o cargo, ou seja, quanto mais aprovações ele precise, a lógica se configura igual. Tal definição de grau de dificuldade vale para todas as variáveis no quadro anterior. Para a definição da quantidade de atores envolvidos, foram examinados 6 países de maior tamanho em suas regiões e com sistemas legislativos similares (Estados Unidos; Brasil; Nigéria; Alemanha; Índia e Austrália). Dessa forma, criou-se uma média para ser usada de referência.

O índice aqui desenvolvido, se dispõe a contribuir com o avanço das pesquisas práticas dentro dos jogos de dois níveis, bem como nos estudos de política externa. No entanto, ao processo de sua construção, diversas restrições foram identificadas. Desde a própria formulação das variáveis, quanto às formas de testagem do índice. Dessa forma, estudo é intencionado a dar apenas o passo inicial no que diz respeito à eficácia de um negociador.

Não obstante, mesmo com a impossibilidade de testar a funcionalidade do índice, ele se apresenta, aqui, como norteador da análise do *Brexit*. Assim sendo, todas as premissas abordadas nesta seção, serão carregadas para a próxima. O negociador chefe será analisado a partir dessa estrutura. Com isso, é possível simplificar, de alguma forma a análise proposta a seguir.

4.2 Análise dos negociadores

O primeiro ponto a ser levado em consideração é o que caracteriza um negociador chefe. Ele é figura central no jogo, e é responsável por comunicar os dois lados enquanto tenta manter sua posição política. Sem se adequar à essa premissa, uma figura política, seja ela eletiva ou técnica, não se caracteriza como negociador chefe. Por esse motivo, David Cameron, o Primeiro Ministro que da partida ao *Brexit*, não pode ser encaixado nesse conceito.

Quando se pensa a partir do ponto de vista de Putnam, pode surgir o questionamento acerca de algum tipo de defecção. No entanto, movimentos de defecção dizem respeito a processos de saída da negociação baseados em esgotamento ou escolha que ocorram *durante* a negociação. Cameron escolhe se retirar, sim, mas antes mesmo de haver qualquer tipo de negociação em curso- por isso, fica de fora da análise proposta.

Com isso dito, passa-se para a negociação de Theresa May. A fim de manter uma linha argumentativa estruturada e mais fácil de ser compreendida, serão seguidas as ordenações propostas pelo índice na seção anterior. Não obstante, não serão tratadas em ordem específica, a fim de não “engessar” a linha argumentativa.

Um bom ponto de partida é a estratégia do negociador. Dela vemos os comportamentos primários dentro do jogo. Isso pois, bem é preciso lembrar, o nível internacional é definido por nível I. Ainda que o sucesso do acordo, em um sentido final, dependa mais da estrutura doméstica- tal colocação sendo uma inquietação levantada no presente estudo, é no nível internacional que se dão os primeiros passos.

Não atoa que, no tabuleiro duplo, ilustrado na segunda seção, é possível identificar o acordo provisório como parte relevante do jogo. Assim, a forma como o negociador traça sua

estratégia até o acordo final, é a movimentação mais constante do jogo. As preferências, por exemplo, mudam conforme o jogo, mas é preciso lembrar que as coalizões domésticas não estão limitadas àquela negociação. Fazem elas, sim, parte vital do processo, mas também estão atentas a outras movimentações parlamentares ou congressistas que podem dizer respeito unicamente ao campo doméstico- não reservando toda sua atenção a uma negociação específica (ainda que seja o *Brexit*). As instituições são ainda menos escaladas nesse sentido. Como proposto pelo índice, as determinantes do ambiente político não possuem muitas aberturas para serem alteradas.

Por esse motivo, se mostra lógico derivar a discussão a partir do ponto que está presente do começo ao fim. Como proposto anteriormente, é levado em consideração, por questões de limitação, os resultados levantados pela estratégia de May. Esta é elaborada a partir das movimentações de concessões feita por May ao longo da negociação para os campos dos direitos civis, acordo financeiro e fronteira irlandesa.

No campo dos direitos civis é possível observar May conquistando espaço sem perder tanto. Pela análise dos *Documento Conjunto de Comparação das Posições do Reino Unido e União Europeia quanto Direitos Civis*, não se observa grandes concessões por parte de May. Quando abre mão, são assuntos de baixa magnitude. Por outro lado, consegue, com certas restrições, garantir a integridade do sistema jurídico britânico frente a TJUE.

Independente de tratar-se do tópico onde houve menos impasses sérios, May consegue levar a negociação de forma proveitosa. Caso houvesse, agora, forma de aplicar o índice de eficácia, haveria distinção entre o maior e o menor impasse- uma vez que leva-se em consideração análises qualitativas para esta determinante. Dessa forma, caso observado de forma objetiva, May consegue garantir certas vantagens estratégicas no campo dos direitos civis.

No acordo financeiro May não conquista o que mais pretendia: um acordo de livre comércio. Apesar disso, não sai com derrota expressiva, uma vez que o Parlamento aprova os métodos de pagamento acordados por ela. Entretanto, levando em consideração mais uma vez o caráter objetivo da análise, ela faz concessão em larga escala ao abandonar seu projeto comercial.

Existe um motivo pelo qual o acordo se desdobrou dessa forma. Um não, vários. No entanto, mantém-se atenção aos critérios principais de Putnam. Além de ter grandes problemas dentro de casa- como foi mostrado em foco durante a pesquisa, May sempre teve grandes problemas fora de casa quando levado em consideração o jogo de dois níveis. Por tratar-se de um tabuleiro duplo, seria extremamente interessante que a investigação abordasse ambos lados.

Mesmo que se tratasse de uma negociação mais ‘simples’, seria igualmente difícil conseguir acompanhar atentamente as mais diversas movimentações. Quando se leva isso a uma negociação que envolve um bloco com mais de 25 países, as informações ficam cada vez mais difíceis de serem observadas. Dados elementos, falta, a esse estudo, a oportunidade de entender a fundo o lado europeu na negociação do *Brexit*.

Ainda assim, é possível entender o cenário geral que acaba implicando em algumas observações. Por mais que fosse previsto no artigo 50 a saída de um país do bloco e nunca tenha havido qualquer posicionamento formal que fosse contrário a saída do Reino Unido, é possível supor que esse processo é- e foi, extremamente desgastante. Assim, não parece haver razões óbvias para que a União Europeia apoie a saída britânica.

Essa conjuntura traz à tona um conceito importante em Putnam: os custos de não-acordo. Apesar de estarem, inicialmente, ligados aos conflitos domésticos, foi possível observar que elas também são pertinentes ao cenário internacional. Não só pertinentes, mas fundamentais para entender algumas nuances da negociação, entre elas, o acordo financeiro. Ao não haver razões claras e, além disso, gerar desgaste, a União Europeia apresenta tendência a optar pelo não acordo.

Não se firmando acordo, não se perde nada- do lado europeu. Essa premissa transborda para outro conceito do jogo de dois níveis: a barganha. Quanto mais alguém (aqui entende-se um Estado) precisa negociar algo, mais predisposição ele terá para rever os termos da negociação. A partir do momento em que a negociação não é de grande interesse (baixo custo de não-acordo), é reduzido a possibilidade de revisão de termos- ainda mais daqueles mais relevantes ao processo.

Dessa forma, em qualquer cenário ou com qualquer outro Primeiro Ministro, a possibilidade de subverter a proposta do UE e conseguir um acordo de livre comércio durante a negociação, seria extremamente baixa. Por esse motivo, não foi necessariamente por falta de capacidade de May, mas sim pelo baixo custo de não-acordo da parte europeia. Não obstante, quando analisado objetivamente a partir do texto de Putnam, se enquadra em uma derrota estratégica. Isso se dá, pois querendo ou não, May abre mão de seu projeto inicial, mesmo dispondo de vários outros artifícios para reverter a situação. É justamente essa a função do negociador-chefe que, ao não conseguir administrar as pressões, pode perder sua posição tanto no jogo, quanto no próprio cenário político doméstico.

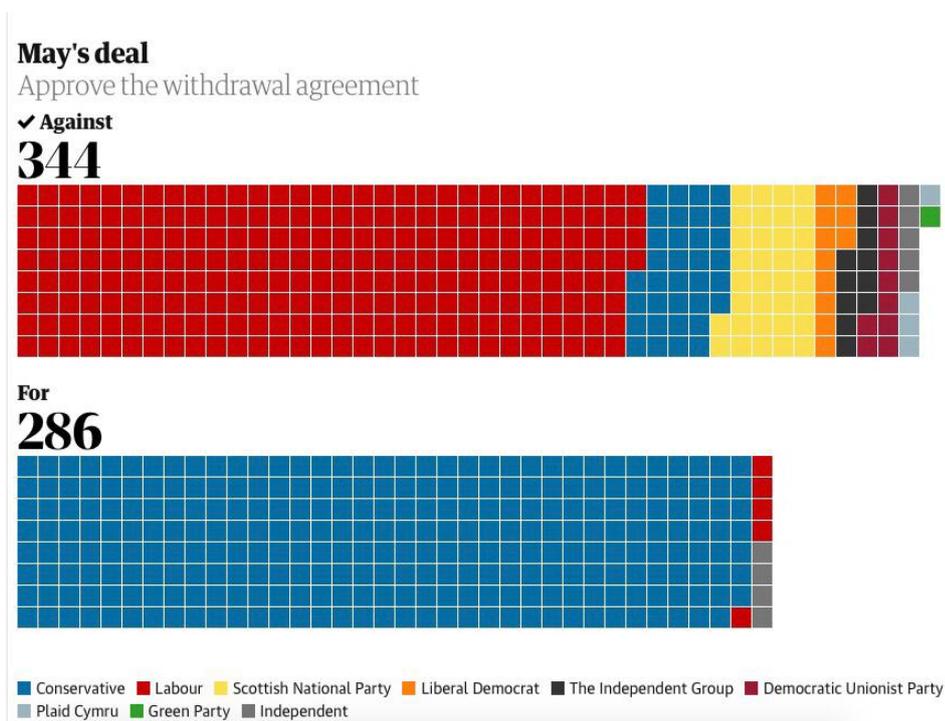
Para a fronteira irlandesa, é possível observar outros conceitos de Putnam vindo à tona. É pela questão irlandesa que May zera suas chances de vitórias. Quando forem tratados as preferências e coalizões, tal assertiva será contextualizada. Por enquanto, dar-se-á atenção às

premissas de negociador chefe frente a essa problemática. Por incrível que possa parecer, May não parece ter jogado fora sua estratégia na fronteira Irlanda/Irlanda do Norte.

A ex Primeira Ministra foi extremamente ativa na criação da solução do *backstop* irlandês. Isso quer dizer que ela não abriu mão de nenhuma outra grande ideia. May realmente acreditava se tratar de uma boa solução para o problema das irlandas e, assim, conseguiria manter a integridade do acordo de *Belfast*. A afirmação de buscar a melhor saída possível é característica basilar ao negociador chefe.

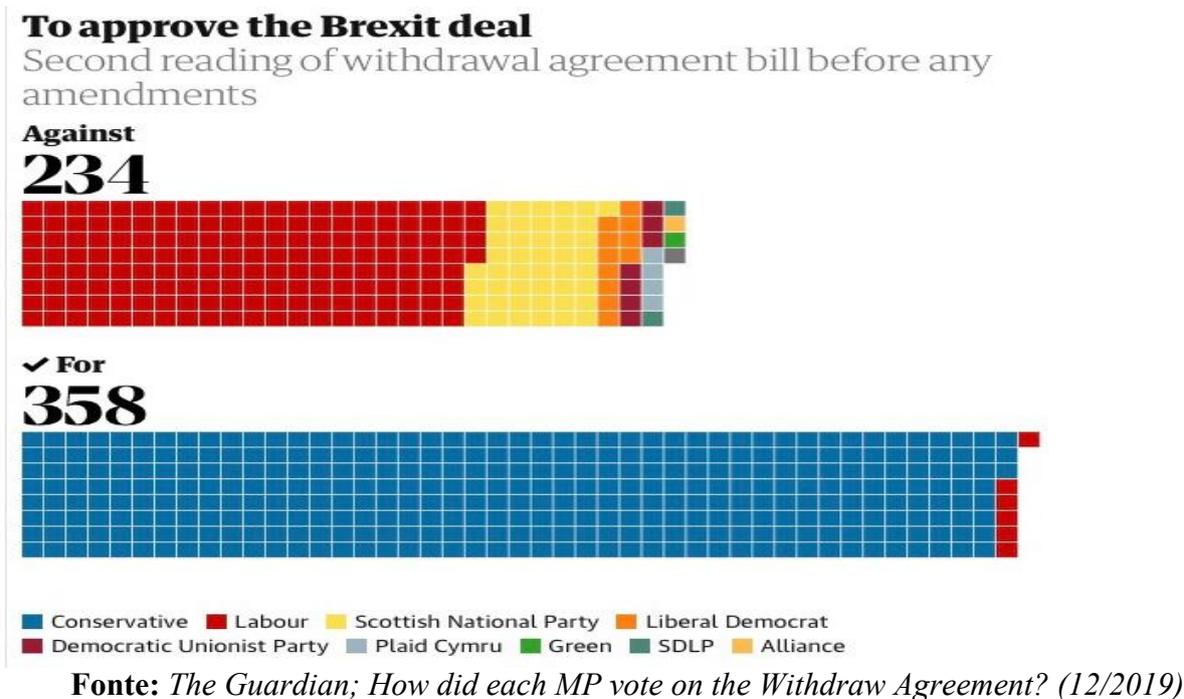
May se mostra disposta a ser, de alguma forma, neutra- outra característica prevista por Putnam. Já Boris Johnson, não tanto. Como trazido pela segunda seção, o Partido Trabalhista, mesmo ao fim do processo, ainda via na permanência a melhor solução. Para dar início a estruturação do argumento final, levar-se-á em consideração o resultado das votações dos acordos de May e Johnson, conforme infográficos (elaborados pelo *The Guardian*) seguir:

Figura 3 – Votação do acordo de Theresa May



Fonte: *The Guardian*; *How did each MP vote on the Withdraw Agreement?* (03/2019)

Figura 4 – Votação do acordo de Boris Johnson



As votações deixam uma coisa clara: quem aprovou o acordo foi o Partido Conservador. Ambos tiveram os mesmos 5 votos do Partido Trabalhista e May ainda consegue 4 votos de parlamentares independentes. Com isso, parte-se para a estrutura das instituições. Essas determinam o ambiente, mas, como debatido anteriormente, não mudam quando se trata de um mesmo processo ou sistema nacional que não passou por grandes mudanças de regime.

Isso quer dizer que, Boris Johnson e Theresa May ‘lutaram’ contra a mesma instituição parlamentar. Apesar de haver uma mudança no quadro, é por meio dos desertores que Johnson garante o sucesso do acordo. Mesmo com a diferença de 40 parlamentares entre o acordo de May e Johnson, não houve possibilidade numérica em que Johnson perdesse caso tivesse apoio de 100% de seu partido. Já em May, caso os 33 desertores votassem a favor, ganharia a votação por uma margem de 8 votos. Além do mais, ambos vão de encontro a mesma quantidade de atores com veto, ocupando o mesmo cargo em um mesmo regime político.

Com as estratégias debatidas e com o entendimento de que as instituições se apresentam da mesma forma para os dois negociadores, resta apenas as coalizões para explicar como Johnson aprovou praticamente o mesmo acordo de May. Se nem os direitos civis e nem o acordo financeiro tiveram mudanças substanciais, é coerente afirmar que estratégia de Boris Johnson é a mesma de May para os dois aspectos.

Quanto a fronteira das irlandias, May esteve na construção do arranjo e estrategicamente não perdeu no campo internacional. Mas foi, como dito anteriormente, nesse aspecto em que

May perdeu todas suas chances. O motivo se encontra nas preferências de sua coalizão. Enquanto Primeira Ministra, e negociador chefe, May procurou se colocar em uma posição de criar um *Brexit* “justo”.

O partido conservador, por suas nuances internas, não iria aceitar de forma alguma o sistema proposto por ela. É justamente pela deserção de seu próprio partido que se constrói sua derrocada política. Como isso se encaixa no jogo de dois níveis? Nos conflitos. Dos conceitos mais complexos da analogia de Putnam, foi por não conseguir observar o tipo de conflito que May perde.

De forma simplificada conflitos homogêneos são baseados em não-acordo (como o de May com a União Europeia), baseiam-se na urgência que cada parte tem pela matéria. Conflitos heterogêneos dizem respeito a lados que querem coisas simplesmente opostas e, para resolvê-los, o negociador precisa tender para o lado que reforce seu potencial político. May parece ter se esquecido disso.

A ex Primeira Ministra tentou agradar a ‘gregos e troianos’, pela regra do “quanto mais melhor” - aplicada à conflitos homogêneos. A votação é clara, com *backstop* ou sem *backstop*, os trabalhistas não eram a favor do *Brexit*- o que o caracteriza como conflito heterogêneo. Ao tentar incluir todas as partes, ela não aumentou seu conjunto de vitórias. Ao invés de tentar subverter votos de qualquer maneira, ela deveria ter se atentado a quem lhe garantiria sobrevivência política: seu próprio partido.

Johnson assumiu o mesmo conjunto de vitórias- uma vez que usou o mesmo acordo. Vendo a derrota firme de May, ele viu que a única possibilidade de aumentar suas chances (seu conjunto de vitórias), era recorrer aos conservadores desertores. Com isso, ele garante sua posição política, independente do que achavam os parlamentares trabalhistas. Assim, algumas últimas considerações podem ser feitas.

May foi uma negociadora ineficaz? Não necessariamente. Ela basicamente construiu o acordo aprovado e isso não se pode negar. Quando se olha a partir do jogo de dois níveis, no entanto, existem sinais que implicam que ela não esteve ciente de todas suas movimentações. Da estratégia em nível internacional- uma das determinantes do tamanho do conjunto de vitória, é possível observar duas vitórias e uma derrota. Dois terços é um resultado que pode ser encarado como positivo, tanto que foi usado por Johnson para aprovar o acordo. Por outro lado, ele não havia passado pelo mesmo desgaste político. Em um processo consideravelmente mais curto, não é de se espantar que ele tenha percebido coisas que ela não percebeu.

No final das contas, o que fica mais claro é que a variável que definiu a ratificação foram as preferências e as coalizões. Isso poderia ser um indicador para pesos diferentes em relação

aos dois níveis. Por mais que sejam reativos e complementares, o cargo do negociador e a ratificação se encontram em nível doméstico. De forma ou de outra, Theresa May fica gravada em uma das negociações mais importantes da história recente e talvez, se estivesse um pouco mais atenta ou assumisse o mesmo caráter de seguir motivações pessoais que seu sucessor apresentou, poderia ter saído erguida em um cenário pós *Brexit*.

5 CONCLUSÃO

Putnam, em seu trabalho, transita entre aspectos objetivos e subjetivos. Questões de barganha, instituições, coalizões, entre outros, são panoramas relativamente ‘simples’. Mesmo que existam variações e algumas dificuldades de identificação, alguns conceitos trazidos pelo jogo de dois níveis são comuns no vocabulário acadêmico dos estudos de Relações Internacionais e áreas correlatas.

Seguindo esses conceitos mais familiares é possível encontrar o ponto de partida para entender essa profunda conexão doméstico/ internacional proposta por Putnam. Não obstante, como colocado na primeira seção, Putnam apresenta novos conceitos- a fim de preencher uma lacuna explicativa. Destes, surgem certas dificuldades para uma aplicação prática.

Compensações paralelas; conflitos heterogêneos e homogêneos; defecções voluntárias e involuntárias, por exemplo, se apresentam como um desafio aos estudos práticos e de ‘primeira viagem’. Nada ilustra melhor essa afirmação do que o conjunto de vitórias. O pilar central da lógica do jogo de dois níveis é um intervalo, uma abstração numérica.

Com isso em mente, é possível entender que a aplicação de um modelo é difícil por si só. Com complexidades que precisam ser aos poucos observadas e debatidas, a proposta de Putnam parece se encaixar bem ao processo do *Brexit*. A figura do negociador chefe é clara, bem como suas competências. O ir e vir; o trânsito entre os níveis é presente em todo momento.

Algumas ponderações precisam ser feitas, no entanto. A primeira delas é a tentação em afirmar o modelo funciona pois se encaixa bem em um caso. Aplicações de modelos precisam, ainda, passar por inúmeros processos de tentativas e erros, a fim de se tornarem realmente confiáveis. Se isso vale para um autor estadunidense sendo aplicado a um contexto britânico, se potencializa quando existe a importação desse modelo para países do sul global.

Outra dificuldade marcante é definir a amplitude do jogo de dois níveis. Até onde e, a quem ele pode ser aplicado? O setor privado é peça importante nessa equação, apesar de ainda parecer com certas restrições dentro da proposta de Putnam. Levando em consideração a infinidade de grupos de interesse que podem fazer parte, de alguma forma, de uma negociação,

fica mais plausível pensar que ainda se fazem necessárias novas contribuições e formas de simplificar todo esse tabuleiro.

Por fim, é possível perceber que a aplicação da lógica em negociações reais depende da transparência dos agentes envolvidos. Como ilustrado ao longo da terceira seção, é imprescindível o uso de documentações oficiais. Sem as posições concretas tomadas durante as negociações, é improvável que haja possibilidade de identificar os aspectos teóricos antecipados por Putnam. Dessa forma, boa parte das negociações do Sistema Internacional apresentam enorme barreira para serem interpretadas pela lógica de dois níveis. As informações precisam ser constantes e públicas.

Não obstante, por meio da observação do *Brexit* é possível deixar algumas contribuições. O caso apresenta quase tudo o que se procura dentro da lógica do jogo de dois níveis. Ainda que tenha sido feito um enorme trabalho de simplificação, foi possível trazer o modelo de Putnam para a realidade e, mais do que isso, achar respostas para o processo dentro do aspecto teórico do autor.

Sem dúvidas existem dezenas de explicações acadêmicas quanto a derrota de May. Por meio da presente análise, é apresentada mais uma. A falta de observação de algumas movimentações de preferências, coalizões e conflitos, bem como a falta de poder de barganha por conta do baixo custo de não-acordo europeu, ilustram bem algumas das falhas da Ex-Primeira Ministra.

Com isso, é plausível afirmar que a aplicação do modelo de Putnam é um facilitador aos estudos de Política Externa. É preciso tão somente continuar o avanço neste tipo de estudo para que se distancie de erros e tendências mais recorrentes. Putnam e sua lógica do jogo de dois níveis deixam abertas diversas possibilidades para que se estude tanto movimentações globais do sistema, quanto aspectos regionais e nacionais.

REFERÊNCIAS

Brexit - Cosilium, cronologia. Conselho da União Europeia, 2020. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-uk-after-referendum/>>. Acesso em: abr. 2020.

Brexit and public opinion 2019. The UK in a Changing Europe. 22 jan. 2019.

Brexit Preparations and Negotiations debate on 23 July 2018. House of Lords, Library Briefing. 23 jul. 2018.

BREXIT: David Cameron to quit after UK leaves UE. BBC, 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-36615028>>. Acesso em: 01 ago. 2020

Brexit: The Withdrawal Agreement and Political Declaration. House of Lords, European Union Comete. 05 dez. 2018.

BREXIT: Theresa May's deal is voted down in historic Commons defeat. BBC, 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-46885828>>. Acesso em: 04 maio 2020.

CLARKE, Sean; VOCE, Antonio. **How did each MP vote on the withdrawal agreement?** The Guardian, 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2019/mar/29/how-did-your-mp-vote-on-the-withdrawal-agreement>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CLARKE, Sean. **How did your MP vote on the Brexit deal?** The Guardian, 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2019/dec/20/how-did-your-mp-vote-on-the-brexit-deal>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

Comparison of EU/UK position on citizen rights – 19/07/2017. Comission to EU27. 19 jul. 2017.

Comparison of EU/UK position on citizen rights – 28/09/2017. Comission to EU27. 28 set. 2017.

Comparison of EU/UK position on citizen rights – 31/08/2017. Comission to EU27. 31 ago. 2017.

Conclusões do Conselho Europeu, 18-19 de fevereiro de 2016. Conselho Europeu, fevereiro, 2016.

COWBURN, Ashley; COOPER, Charlie. **Who will replace David Cameron as prime minister?** The Independent, 2016. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/tory-leadership-who-will-replace-david-cameron-prime-minister-full-rundown-tory-contenders-a7111291.html>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

ELGOT, Jessica; STEWART, Heather. **Boris Johnson rules himself out of tory leadership.** The Guardian, 2016. Disponível em: <

<https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/30/boris-johnson-rules-himself-out-of-tory-leadership-race-brexiteu-referendum>> Acesso em: 08 abr. 2020.

ELGOT, Jessica. **EU referendum: everything you need to know**. The Guardian, 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2016/mar/07/eu-referendum-everything-you-need-to-know>>. Acesso em: 03 set. 2020.

Essential Principles on Financial Settlement. Comissão to EU27. Mai. 2017.

EU REFERENDUM timeline: Countdown to vote. BBC, 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-33141819>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

General Election 2017: full results and analysis. House of Commons Library, 2019. Disponível em: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7979/>>. Acesso em: 09 out. 2020.

General election 2017: Why did Theresa May call an election? BBC, 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/election-2017-40210957>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

GOODLAD, Graham. The Slow-Motion Downfall of Theresa May. **Political Insight**, [S.L.], v. 10, n. 3, p. 36-39, 8 ago. 2019. SAGE Publications.

LANG, Arabella; MCGUINNESS, Terry; MILLER, Vaughne. **Briefing Paper 8068; Brexit: The July negotiations**. House of Commons Library. Londres, 02 agt. 2017.

MASON, Rowena. **David Cameron launches tory campaign to stay in the EU**. The Guardian, 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2016/feb/24/david-cameron-launches-tory-campaign-to-stay-in-the-eu>>. Acesso em: 07 out. 2020.

MASON, Rowena. **EU REFERENDUM which side are cabinet ministers on**. The Guardian, 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2016/feb/20/eu-referendum-which-side-are-cabinet-ministers-on>>. Acesso em: 08 ago. 2020

Media coverage of the EU referendum (report 5). Centre for Research in Communication and Culture, University of Loughborough, 2016. Disponível em: <<https://blog.lboro.ac.uk/crcc/eu-referendum/uk-news-coverage-2016-eu-referendum-report-5-6-may-22-june-2016/>>. Acesso em: 14 nov. 2020

MILLER, Vaughne; CURTIS, John; GOWER, Melanie; KEEP, Matthew; LANG, Arabella. **Briefing Paper 8159; Brexit: the November negotiations**. House of Commons Library. Londres, 24nov. 2017.

MILLER, Vaughne; LANG Arabella; MCGUINNESS, Terry; KEEP, Matthew; CURTIS, John. **Briefing Paper 8104; Brexit: the September negotiations**. House of Commons Library. Londres, 06 out. 2017.

MILLER, Vaughne; LANG, Arabella; CURTIS, John; WEBB, Dominnic; BRIEN, Philip; FAIRBAIRN, Catherine. **Briefing Paper 8082; Brexti: the August negotiations**. House of Commons Library. Londres, 06 set. 2017.

MILLER, Vaughne; LANG, Arabella; MCGUNNESS, Terry; KEEP, Matthew; WEBB, Dominic; CURTIS, John. **Briefing paper 8125; Brexit: the October negotiations**. House of Commons Library. Londres, 27 out. 2017.

Northern Ireland and Ireland Position Paper. United Kingdom Government. Ago. 2019.
O'GRADY, Sean., **Two years after coming to power, Theresa May's premiership is the most shambolic for a century**. The Independent, 2018. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/long_reads/theresa-may-uk-prime-minister-two-years-brexit-tory-dup-deal-conservative-cabinet-boris-johnson-a8434761.html>. Acesso: 22 abr. 2020.

Parliament's 'meaningful vote' on Brexit. Institute for Government, 2020. Disponível em: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/parliament-meaningful-vote-brexit>>. Acesso em: 23 maio 2020.

PM-in-waiting Theresa May promises 'a better Britain'. BBC NEWS, 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-36768148>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis**. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2010, vol.18, n.36, pp.147-174. ISSN 0104-4478.

QUINN, Tom. **The Brexit deal and party divisions**. The UK in a Changing Europe, 2019. Disponível em: <<https://ukandeu.ac.uk/the-brexit-deal-and-party-divisions/>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

Theresa May's Brexit deal: declarations on the Withdrawal Agreement. Institute for Government, 2020. Disponível em: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/theresa-may-brexit-declarations-withdrawal-agreement>>. Acesso em: 04 jul. 2020.