

BREXIT

O REFERENDO DE 2016

António Goucha Soares

A relação do Reino Unido com a construção europeia foi acidentada, desde início. Se o Congresso d'A Haia de 1948 terá sido o primeiro passo do processo para uma União cada vez mais estreita – tendo permitido a criação do Conselho da Europa, em Londres, no ano sucessivo –, Winston Churchill, que dirigiu os trabalhos do evento, apelaria à constituição de uma União entre os estados europeus na qual, todavia, o Reino Unido não deveria participar.

Com efeito, o Reino Unido não quis integrar as Comunidades Económicas Europeias na década seguinte, em particular a iniciativa que levaria à assinatura dos tratados de Roma, em 1957. Pelo contrário, o Reino Unido promoveria a criação da Associação Europeia de Comércio Livre, pretendendo contrabalançar os efeitos do mercado comum. Após duas abordagens frustradas para integrar as Comunidades Europeias na década de 1960 – mercê do veto do Presidente De Gaulle –, o Reino Unido assinaria o Tratado de Adesão em 1972, dando início ao chamado «processo de alargamento da integração europeia».

A deliberação do Parlamento britânico de integrar o mercado comum europeu geraria forte controvérsia interna. Em consequência, a decisão seria submetida a um primeiro referendo sobre a permanência na Comunidade Económica Europeia, em 1975. Esse referendo foi convocado por um governo do Partido Trabalhista, cuja ala esquerda se havia oposto à adesão às Comunidades, que havia sido promovida por um executivo conservador. Seria

RESUMO

Este artigo aborda a questão do chamado referendo sobre o Brexit, estando focado nas questões políticas internas que desencadearam o voto popular que determinaria a saída do Reino Unido da União Europeia, tais como a singularidade da posição britânica no processo de integração europeia, as crescentes dificuldades suscitadas pela opção europeia no seio do Partido Conservador, bem como a forma como David Cameron pretendeu resolver a clivagem partidária. Para além disso, o artigo questiona se a decisão de realização do referendo europeu terá sido tomada em consonância com os procedimentos que regulam o funcionamento das instituições políticas britânicas.

Palavras-chave: Brexit, Reino Unido, referendo, União Europeia.

ABSTRACT

BREXIT: THE 2016 REFERENDUM

The paper is about the so-called Brexit referendum focused on the domestic political issues that lead to the popular vote, which determined the United Kingdom should leave the



European Union, such as the uniqueness of the British approach to European integration, the growing problems raised by EU membership inside the Conservative Party and the option chosen by David Cameron to solve the internal cleavage. Moreover, the article questions whether the decision to call the European referendum would challenge the appropriate functioning of British political institutions.

Keywords: Brexit, United Kingdom, referendum, European Union.

um referendo destinado a aplacar a desconfiança do eleitorado histórico do partido sobre o grande mercado europeu, mormente o voto da classe operária¹. Para além da esquerda trabalhista, os movimentos nacionais da Escócia e do País de Gales apoiavam a saída do Reino Unido das Comunidades Europeias. Contudo, dois terços dos eleitores confirmaram a opção europeia do Reino Unido, num ato eleitoral com uma significativa taxa de participação (64%)².

O percurso do Reino Unido na construção europeia seria marcado por uma forte singularidade, que o colocaria em dissonância frequente com os seus homólogos. Desde

logo, com o motor franco-alemão. Há numerosos exemplos de afirmação da identidade britânica no processo de integração, desde o chamado «British rebate», arrancado a ferros pela Senhora Thatcher, à rejeição da Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores aquando do Ato Único Europeu, da intransigência face à adoção da moeda única por ocasião de Maastricht, à participação no Espaço Schengen na década de 1990, ou no Tratado Orçamental no auge da crise do euro.

Acresce que ao longo do chamado aprofundamento da integração, o Reino Unido levantaria frequentes linhas vermelhas à expansão das competências europeias, da chamada Europa social às questões da fiscalidade, do catálogo de direitos fundamentais à natureza intergovernamental da política externa e de segurança comum. Momento marcante da diferente perspectiva britânica terá sido o chamado debate sobre o futuro da União lançado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros alemão Fischer, propondo uma Europa alicerçada na vontade dos cidadãos, dotada de uma Constituição, e com o Parlamento Europeu elevado a instituição cimeira do processo político. Blair, porventura o mais europeísta dos chefes de governo do Reino Unido, contraporía a visão britânica de uma Europa assente na primazia dos estados-membros, alvitando a passagem do Conselho Europeu ao estatuto de instituição.

De certo modo, a atual União Europeia (UE) incorpora as fronteiras do consenso britânico nas quatro décadas que se seguiram ao primeiro alargamento. Ao longo dos vários momentos constituintes o Reino Unido moldaria o desenvolvimento da construção europeia de forma apreciável. Em alguns casos, com apostas teimosas que o tempo se encarregaria de revelar o lado sensato, tal como sucederia com o chamado *opting-out* da união económica e monetária, cláusula que o repararia das tormentas que atingiram a zona euro após a crise financeira de 2008.

Este artigo faz uma análise do referendo do Brexit, desfiando os acontecimentos políticos que determinaram o voto popular, e pretendendo responder à seguinte questão: o referendo terá sido o modo mais adequado para decidir sobre a saída do Reino Unido da UE, tendo em conta o princípio da soberania do Parlamento britânico e o modelo de democracia representativa em que assenta o sistema político?

O TRATADO DE LISBOA

O Tratado de Lisboa, que seria suposto finalizar o edifício político-institucional da União iniciado com o Tratado de Maastricht, veio consagrar o direito de os estados-membros abandonarem a UE. A disposição do artigo 50.º do Tratado da União Europeia reproduz a cláusula de secessão fixada no Tratado Constitucional, o qual acabaria por fenecer em resultado da sua rejeição nos referendos realizados em dois países fundadores. Caberá recordar que a saída de um Estado-Membro da UE era um tema controverso no debate europeu. Com efeito, o Tratado de Roma abordava o processo de adesão de novos países à Comunidade Europeia, não fazendo qualquer referência ao movimento inverso, relativo ao abandono de um Estado-Membro. A falta de uma disposição explícita, aliada à natureza jurídica singular das Comunidade Europeias e à chamada dinâmica de integração fizeram que o assunto fosse motivo recorrente de discussão académica. O argumentário usado contra a denúncia do Tratado de Roma – recusando a aplicação dos princípios do direito internacional da Convenção de Viena, com base na natureza específica do ordenamento jurídico das Comunidades Europeias – recordava trechos de acórdãos fundacionais do direito comunitário, porventura descontextualizados, onde o Tribunal de Justiça aludia à limitação permanente de direitos soberanos dos estados-membros, no quadro da ordem jurídica comunitária (Costa v. ENEL, 1964).

COM EFEITO,
O TRATADO DE ROMA ABORDAVA
O PROCESSO DE ADESÃO DE NOVOS PAÍSES
À COMUNIDADE EUROPEIA,
NÃO FAZENDO QUALQUER REFERÊNCIA
AO MOVIMENTO INVERSO,
RELATIVO AO ABANDONO
DE UM ESTADO-MEMBRO.

Certo é que o reconhecimento do direito de saída da UE ficaria inscrito no texto do Tratado Constitucional, desde logo para vincar que a aprovação da nova lei fundamental da UE não afetava a natureza convencional que tal acordo entre estados revestia, por oposição à ideia de soberania popular inerente a uma verdadeira origem constitucional. Assim, através da via aberta pelo Tratado de Lisboa, os estados-membros poderiam exercer o direito de saída da União, reconhecido pelo artigo 50.º do Tratado da União Europeia, a partir de dezembro de 2009.

O PARTIDO CONSERVADOR

O ano de 2010 assinalaria o regresso ao governo britânico do Partido Conservador, depois de longa travessia no deserto. O primeiro governo Cameron, em coligação com o Partido Liberal Democrático, teve de lidar com a crise financeira que atingiu os países europeus. Recorde-se que em matéria de política europeia o Partido Conservador estava há muito fragmentado, com uma acentuada divisão entre europeístas e eurocéticos, que alastrava pela bancada parlamentar. Sendo que o aparecimento do Partido da Independência do Reino Unido (UKIP) contribuía para aprofundar essa clivagem, na medida em que radicalizaria o discurso da corrente antieuropeia entre os deputados conservadores.

Não obstante governar em coligação com um partido filoeuropeu, Cameron faria algumas concessões às reivindicações dos setores soberanistas da sua bancada parlamentar. Em consequência, o Parlamento britânico aprovaria em 2011 o chamado «European Union Act», impondo a realização de um referendo sempre que estivesse em causa a transferência de novas competências para a UE. Seria também necessária a confirmação por referendo das decisões relativas às chamadas «cooperações reforçadas», ao exercício de *opting-outs* previstos no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça, ou aquando da aprovação de processos de revisão simplificada dos tratados.

A cláusula de soberania que o «European Union Act» era suposto representar não aplacaria, contudo, a agitação antieuropeia reinante na retaguarda parlamentar do Partido Conservador. Esta corrente, que se opunha à permanência do país na UE, pretendia a realização de um referendo sobre o assunto. Exigência que o primeiro-ministro Cameron não poderia sequer equacionar, desde logo por liderar um governo de coligação em aliança com um partido pró-europeu³.

Contudo, a desajeitada gestão da crise do euro por parte da UE nesse período, junto com o protagonismo do UKIP no panorama político britânico – o qual ameaçava conquistar de forma crescente alguns bastiões do eleitorado conservador –, levariam Cameron

CONTUDO, A DESAJEITADA GESTÃO DA CRISE DO EURO POR PARTE DA UE NESSE PERÍODO, JUNTO COM O PROTAGONISMO DO UKIP NO PANORAMA POLÍTICO BRITÂNICO – O QUAL AMEAÇAVA CONQUISTAR DE FORMA CRESCENTE ALGUNS BASTIÕES DO ELEITORADO CONSERVADOR –, LEVARIAM CAMERON A MUDAR DE ESTRATÉGIA PERANTE AS REIVINDICAÇÕES DA ALA RADICAL DO SEU PARTIDO.

a mudar de estratégia perante as reivindicações da ala radical do seu partido. Assim, num discurso proferido na Bloomberg, em 2013, Cameron prometia convocar um referendo sobre a questão da permanência do Reino Unido na UE, caso o Partido Conservador conseguisse alcançar maioria absoluta nas eleições legislativas. Situação que se afigurava pouco provável face às sondagens, as quais mostravam forte contestação às políticas de austeridade

seguidas pela coligação de governo. De notar que a promessa de realizar um referendo sobre a permanência na União, em caso de obtenção de maioria absoluta, estaria ainda dependente da realização de um acordo prévio entre o Reino Unido e a UE sobre os termos do seu relacionamento futuro⁴.

Convirá notar que o instituto do referendo tem sido usado na vida política recente do Reino Unido para deliberar sobre temas fundamentais da organização do Estado. Com efeito, a partir do consulado de Tony Blair os referendos foram considerados o mecanismo que maior legitimidade reuniria para a resolução de controvérsias constitucionais⁵, tendo sido submetidas diversas matérias à deliberação dos cidadãos, desde logo sobre devolução de competências às diferentes nações do reino, com a criação de parlamentos locais dotados de poderes legislativos, ou mesmo a outorga de atribuições em matéria fiscal. Para além disso, a manutenção do famoso sistema eleitoral maioritário,

considerado por muitos como um tampão à existência de uma representação plural no Parlamento britânico, foi sujeita ao voto dos eleitores em 2011, tendo sido rejeitada a sua alteração em sentido proporcional.

Exemplo maior do recurso ao voto popular para decidir sobre assuntos políticos vitais seria o referendo sobre a independência da Escócia, em 2014. De referir que o reconhecimento da autodeterminação da nação escocesa pelo Reino Unido é um traço ulterior da singularidade da democracia britânica no confronto de outros estados multinacionais da UE, em particular, daqueles que recusam de forma perentória o direito fundamental que assiste aos cidadãos de decidirem sobre o seu próprio destino enquanto comunidade política⁶.

ELEIÇÕES LEGISLATIVAS DE 2015

Na campanha para as eleições legislativas de 2015, o Partido Conservador reafirmaria no seu manifesto eleitoral a promessa feita por Cameron de convocar um referendo sobre a saída da União, no caso de conseguir uma maioria absoluta de deputados que viabilizasse a formação de um governo sem necessidade de alianças parlamentares⁷. Cameron retomava não apenas o compromisso anunciado no discurso na Bloomberg como, e sobretudo, procurava pôr cobro ao crescimento do UKIP, o qual havia conseguido uma inquietante vitória no Reino Unido, em 2014, por ocasião das eleições para o Parlamento Europeu. Sendo o UKIP um partido unitemático, centrado apenas no abandono da UE, a realização de um voto popular sobre o assunto foi entendida como suscetível de reverter o ascendente deste partido na vida política nacional, ao mesmo tempo que permitiria apaziguar a clivagem sobre a questão europeia entre os deputados conservadores.

Ao contrário do referendo de 1975, que visou resolver a questão europeia no seio do Partido Trabalhista – e na sua base social de apoio –, o segundo referendo europeu advinha do mal-estar crescente no âmbito do Partido Conservador face à UE, em particular da sua bancada parlamentar, pretendendo também estancar a ameaça eleitoral representada pelo UKIP.

Contras todas as expetativas, Cameron venceria as eleições para a Câmara dos Comuns em 2015 de forma categórica, conseguindo uma maioria absoluta de membros (331 deputados conservadores, num total de 650 membros). De notar que em termos percentuais o UKIP alcançaria a terceira posição, superando largamente os votos obtidos pelo parceiro de coligação do governo cessante, o Partido Liberal Democrático⁸.

Na sequência da vitória eleitoral, e da formação de um executivo conservador, Cameron submeteu ao Parlamento uma proposta de lei que visava a organização de um referendo sobre a permanência do país na UE, sob pressão da ala eurocética do seu partido.

NA SEQUÊNCIA DA VITÓRIA ELEITORAL,
E DA FORMAÇÃO DE UM EXECUTIVO
CONSERVADOR, CAMERON SUBMETEU
AO PARLAMENTO UMA PROPOSTA DE LEI QUE
VISAVA A ORGANIZAÇÃO DE UM REFERENDO
SOBRE A PERMANÊNCIA DO PAÍS NA UE,
SOB PRESSÃO DA ALA EUROCÉTICA
DO SEU PARTIDO.

O chamado «European Union Referendum Act 2015» seria aprovado na Câmara dos Comuns por uma maioria expressiva de membros, determinando a realização de uma consulta popular até final de 2017, a qual incidiria sobre uma pergunta simples e clara: deveria o Reino Unido permanecer como membro da UE, ou sair da UE (*remain or leave the EU*)? O «Referendum Act» não aludia à natureza vinculativa do voto popular – em sintonia com o cânone da soberania do Parlamento britânico –, muito embora o Governo tivesse sempre afirmado a intenção de acatar a decisão dos eleitores⁹.

Na verdade, e como sublinhado pelo Supremo Tribunal do Reino Unido, o referendo não tem natureza jurídica vinculativa, em virtude da soberania do Parlamento britânico. Tal não impedirá, todavia, que ao referendo seja reconhecida uma inquestionável força política, enquanto expressão deliberativa da opinião pública¹⁰. Ainda que os resultados dos referendos sejam meramente consultivos nos termos do ordenamento constitucional, o sistema político britânico observa a vontade política manifestada pelos eleitores. A perspectiva da realização de um referendo sobre a questão europeia levaria o primeiro-ministro Cameron a encetar negociações com Bruxelas, em vista de obter um conjunto de concessões para o Reino Unido, que reforçassem a singularidade do seu estatuto de Estado-Membro. O processo foi iniciado na sequência de uma carta de Cameron de novembro de 2015, sendo que o Conselho Europeu selou um acordo em fevereiro de 2016, em torno de quatro pontos fundamentais suscitados na referida missiva. O acordo em questão, com a epígrafe «Decisão Relativa a um novo quadro do Reino Unido na União Europeia», pretendia servir como instrumento para a interpretação dos tratados¹¹. Os aspetos de maior importância da decisão do Conselho Europeu sobre o novo quadro do Reino Unido na UE diziam respeito às questões da soberania, e à relação entre prestações sociais e a liberdade de circulação de pessoas.

A referida decisão produziria efeitos a partir da data em que o Reino Unido comunicasse ao Conselho que decidira continuar membro da UE. Cameron acreditava que as concessões obtidas nas negociações com Bruxelas seriam suficientes para apaziguar os ânimos inflamados no interior do seu partido, apresentando a decisão do Conselho Europeu como uma reforma do relacionamento do Reino Unido com a UE, indo ao encontro de questões recorrentes no discurso dos setores eurocéticos, tais como soberania, imigração, benefícios sociais, e estatuto da praça financeira londrina.

SAIR, OU FICAR?

O voto sobre a permanência ou saída da UE foi marcado para 23 de junho de 2016. Os partidos tradicionais como o Trabalhista, os Liberais Democratas ou o Partido Nacional Escocês afirmaram o propósito de fazer campanha pela permanência do país na UE.

David Cameron – que considerou o voto sobre a permanência na União como uma grande decisão na vida do povo britânico – recebeu apoio de setores próximos do seu partido, mas logo se percebeu que a clivagem europeia iria perdurar mesmo depois da anunciada nova relação com a UE, e que os conservadores se iriam apresentar divididos

na campanha para o referendo. Assim, o ministro da Justiça Michael Gove anunciou que faria campanha pela saída da União, liderando um grupo de seis membros do Governo que divergiam do alinhamento do primeiro-ministro. Do mesmo modo, o presidente da Câmara de Londres, Boris Johnson, optaria pela saída da União, acentuando a rivalidade com o líder do partido. Por seu turno, a ministra do Interior, Theresa May, daria um discreto apoio à permanência na União, a qual defendia apenas por motivos que relevavam do estrito interesse nacional, tais como proteção contra o terrorismo, trocas comerciais com a Europa e acesso aos mercados mundiais, embora considerando que a União estaria longe de ser uma organização perfeita¹².

Ao longo dos quatro meses que mediaram a realização do referendo, o debate político seria dominado pelos defensores da saída da União. Com efeito, a tónica da discussão esteve sempre mais centrada nos temas invocados pelos adeptos do Brexit do que pelos apoiantes da opção europeia. Estes últimos tiveram uma postura que oscilava entre uma campanha pouco veemente em favor da permanência – na verdade, os partidos de governo britânicos nunca foram europeístas convictos, na asserção continental do termo – e uma estratégia questionável, com o apelo ao voto pela permanência a ser feito de forma negativa, evocando os perigos que a economia britânica enfrentaria caso o eleitorado decidisse pela saída da UE¹³.

Tal abordagem parecia ter ignorado o facto de os ingleses jamais terem sido condicionados pelo medo, ao longo dos momentos mais delicados da sua história¹⁴. Ao que acresceria a repulsa pelas entidades que corroboraram entendimento semelhante durante a campanha: os maiores operadores financeiros da praça londrina, a confederação da indústria britânica, os grandes bancos, o FMI, ou a OCDE. Num mundo que revela uma fratura crescente entre cidadãos qualificados – beneficiários da globalização e de fenómenos regionais comparáveis, caso paradigmático da integração europeia – e pessoas que foram deixadas para trás no processo de transformação económica e tecnológica ocorrido nas últimas décadas¹⁵, o alinhamento daquele tipo de atores pelo lado da permanência europeia, enfatizando o argumentário do medo, seria um ingrediente que reforçaria o sentimento de rejeição que as camadas desfavorecidas nutrem no confronto dos estratos privilegiados.

A campanha para o referendo britânico, realizada no rescaldo da maior crise do processo de integração europeia – provocada pela crise do euro, e continuada pela crise dos refugiados –, poderia ter sido a oportunidade para os defensores da permanência terem vincado a diferente abordagem que o país teve ao longo de todo o aprofundamento da UE. Como é sabido, ainda que isolados dos seus parceiros europeus, os ingleses não

AO LONGO DOS QUATRO MESES QUE MEDIARAM
A REALIZAÇÃO DO REFERENDO,
O DEBATE POLÍTICO SERIA DOMINADO PELOS
DEFENSORES DA SAÍDA DA UNIÃO. COM EFEITO,
A TÓNICA DA DISCUSSÃO ESTEVE SEMPRE MAIS
CENTRADA NOS TEMAS INVOCADOS
PELOS ADEPTOS DO BREXIT DO QUE PELOS
APOIANTES DA OPÇÃO EUROPEIA.

transigiram com a criação da união monetária, algo que durante longo tempo seria referido como uma bizantinice britânica, mas que a crise da moeda única demonstraria ter sido uma decisão política avisada. Do mesmo modo, a inabalável recusa em participar no Espaço Schengen, com a supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras internas da União, permitiu que o país tivesse encarado a crise dos refugiados despoletada em 2015 numa situação menos vulnerável aos massivos fluxos migratórios do que outros estados europeus.

Com efeito, o Reino Unido esteve menos exposto à crise profunda da União do que as demais potências europeias. Acresce que a decisão do Conselho Europeu sobre o novo quadro do Reino Unido na UE, acima mencionada, sublinhava não apenas essa singularidade britânica, como concedia garantias adicionais de forma a salvaguardar o país da procura incessante por mais integração com que as instituições europeias acreditavam poder ultrapassar a crise da União. De forma surpreendente, o executivo britânico não terá sabido tirar a vantagem devida do estatuto especial que o país obtivera no seio da União, bem como das concessões da UE em vista da contenda referendária.

Por seu turno, a campanha pela saída da UE não poupou esforços para convencer o eleitorado britânico. Para além dos temas quentes da imigração – não destrinchando sequer entre cidadãos europeus e nacionais de países terceiros –, da recuperação de dimensões várias da soberania nacional (*take back control!*), dos constrangimentos económicos e financeiros decorrentes da integração, e cavalgando a onda difusa de descontentamento popular no confronto das classes dominantes, a propaganda do Brexit pretendeu capitalizar a indignação, fazendo uso de um argumentário mais impactante do que verdadeiro. O ícone da campanha pela saída, porém, seria o autocarro de Boris Johnson que percorreu o país anunciando que a rutura com a UE permitiria ao Reino Unido poupar centenas de milhões de libras esterlinas a cada semana, correspondentes ao custo de um novo hospital.

As numerosas sondagens realizadas durante a campanha permitiam antever resultados próximos para as opções em disputa, com uma ligeira vantagem para a preferência dos eleitores pela manutenção do Reino Unido na UE. Nos dias que precederam a votação, porém, as previsões notavam uma subida da tendência de voto em favor da saída. Os mesmos estudos apontavam ainda para uma forte taxa de participação dos cidadãos no referendo¹⁶.

O REFERENDO DE 2016

Ao contrário das expectativas da maioria dos observadores britânicos, da opinião pública europeia e das instituições da União – que confiavam que no final prevaleceria o juízo moderado dos eleitores – mas também das indicações provenientes das sondagens realizadas à boca das urnas no dia da votação, e até as próprias previsões efetuadas com base nos resultados apurados nas primeiras horas do escrutínio de votos, a contagem final do referendo revelaria que a maioria dos cidadãos se tinha pronunciado pela saída

da União. Com efeito, o abandono da UE obteve um total 17,41 milhões de votos (51,9%), contra 16,14 milhões de eleitores (48,1%) que preferiam a permanência na Europa¹⁷. Uma diferença de 1,27 milhões de votantes resolveu a contenda em favor da saída.

Em comparação com o referendo de 1975, o qual confirmou a adesão do Reino Unido à Comunidade Europeia, o número de votos em favor da União foi bastante próximo, na medida em que a frente pró-europeia conseguiu na altura 17,37 milhões de votos (67,2%). Todavia, a saída da integração passou de 8,47 milhões de votos no primeiro referendo, para um total de 17,41 milhões de preferências em 2016. Ou seja, quatro décadas volvidas a UE era rejeitada pelo dobro de eleitores britânicos, quando comparado com o período da respetiva adesão.

Muito embora se deva ressaltar a profunda diferença existente entre o projeto de mercado comum na década de 1970, e a atual UE.

A taxa de participação no referendo sobre a saída da UE foi elevada, tendo atingido uma percentagem de 72% do total de 46,5 milhões de cidadãos recenseados¹⁸. De notar que a participação nas eleições par-

lamentares no Reino Unido tem aumentado de forma constante desde 2001, quando se quedou por 59,4% dos eleitores. Todavia, nas quatro eleições legislativas sucessivas a participação variou entre 61,4% em 2005, e 68,7% nas eleições de 2017. Pelo que a percentagem de participação eleitoral no referendo sobre a saída da UE atingiu o valor mais elevado desde 1992, quando se situou em 77,7%¹⁹.

A alta taxa de participação eleitoral no referendo de 2016 como que esvazia os argumentos contrários ao referendo fundados na alegada inadequação da consulta popular, por as pessoas não terem um grau suficiente de motivação para se deslocarem à assembleia de voto. Por seu turno, os defensores da permanência pretenderam num primeiro momento diminuir o referendo europeu, com base na menor afluência da juventude, sublinhando que a taxa de abstenção foi mais elevada no eleitorado jovem, o qual tem maior abertura à participação do país na Europa. Todavia, quer a centralidade do tema na política britânica nos anos precedentes, quer a vivacidade do debate europeu durante a campanha eleitoral, como ainda o facto de a participação eleitoral ter sido a mais elevada do último vinténio, são elementos que reforçam a legitimidade da consulta popular.

REFERENDO E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A realização do referendo de 2016 sobre a saída do Reino Unido da UE foi sujeita a fortes críticas, as quais remetiam para a natureza do próprio instituto. A ideia que presidia ao núcleo central de tais objeções resultaria de o voto popular não ser o modo adequado para decidir sobre um assunto com a relevância da posição de Estado-Membro da UE, atendendo à complexidade das questões que este estatuto envolve, e à natureza

EM COMPARAÇÃO COM O REFERENDO DE 1975, O QUAL CONFIRMOU A ADESÃO DO REINO UNIDO À COMUNIDADE EUROPEIA, O NÚMERO DE VOTOS EM FAVOR DA UNIÃO FOI BASTANTE PRÓXIMO, NA MEDIDA EM QUE A FRENTE PRÓ-EUROPEIA CONSEGUIRA NA ALTURA 17,37 MILHÕES DE VOTOS (67,2%).

predominantemente técnica dos principais desafios suscitados pela integração europeia. Pelo que a deliberação sobre semelhante questão deveria ser tomada no lugar próprio da vida política de cada país – os parlamentos nacionais –, no reparo da pressão mediática sobre as massas populares e da retórica dos demagogos.

No fundo, as críticas veementes à convocatória do referendo sobre o Brexit incidiam sobre os riscos que esta iniciativa comportava para o papel das instituições políticas, no quadro de funcionamento da democracia representativa. O referendo, como expressão paradigmática da democracia direta, constituiria uma subversão da lógica constitucional em que repousaria a própria democracia britânica, precursora do modelo de democracia que se afirmou de forma generalizada nos países ocidentais. A decisão sobre a saída do Reino Unido da UE, mercê do voto popular, constituiria uma deriva ao princípio fundamental da democracia representativa, em virtude da ultrapassagem da supremacia do Parlamento britânico.

Em contraposição a este entendimento institucional poder-se-á considerar, como refere Bogdanor, que um dos limites da doutrina da soberania parlamentar residiria no facto de algumas decisões políticas fundamentais obrigarem a um tipo de legitimação que extravasaria a deliberação tomada pelos representantes da nação²⁰. Na verdade, através do seu voto os cidadãos delegam a autoridade para os membros do Parlamento aprovarem as leis, bem como fiscalizarem a atuação do poder executivo. No entanto, os deputados não poderiam transferir o poder legislativo que lhes foi confiado para outras entidades, ainda que parcialmente.

NO CASO DO REFERENDO DE 2016, AO TEMPO DO VOTO POPULAR EXISTIRIA MESMO UMA MAIORIA DE MEMBROS NO PARLAMENTO FAVORÁVEL À PERMANÊNCIA DO REINO UNIDO NA UNIÃO, A QUAL, EM TERMOS HIPOTÉTICOS, PODERIA TER REVERTIDO A DECISÃO POPULAR.

Pelo que as decisões relativas às transferências de competências e atribuições que assistem ao Parlamento – para o nível supranacional; ou no plano infranacional – deveriam ser corroboradas pela entidade em nome da qual o poder é exercido, na medida em que os parlamentos são titulares de um poder delegado pelos cidadãos, insuscetível

de transmissão a qualquer outro tipo de instituições. Pelo que semelhante transferência de competências teria sempre de ser submetida ao consentimento do titular originário, através de referendo²¹.

Este princípio, que o autor faz reportar a Locke²², justificaria as razões profundas por que o Parlamento britânico rejeitou tomar qualquer iniciativa ao arrepio da decisão popular expressa em ambos os referendos europeus, os quais não eram sequer dotados de natureza jurídica vinculativa. No caso do referendo de 2016, ao tempo do voto popular existiria mesmo uma maioria de membros no Parlamento favorável à permanência do Reino Unido na União, a qual, em termos hipotéticos, poderia ter revertido a decisão popular.

Todavia, o Parlamento recusou fazer uso de qualquer tipo de expediente legislativo que pudesse reverter o sentido da deliberação popular, evitando dar azo a uma crise cons-

titucional que fizesse perigar a legitimidade das instituições, mercê da contraposição entre democracia direta e democracia representativa²³. No mesmo sentido, David Cameron, responsável pela realização do referendo, entendeu dever renunciar à chefia do poder executivo, por a maioria dos cidadãos se ter pronunciado em sentido oposto ao recomendado pelo Governo, o que terá constituído uma forma de censura indireta do seu desempenho. A constituição não escrita do Reino Unido assistiria, assim, à emergência de um novo princípio da soberania popular que, em determinadas circunstâncias, suplantaria o inveterado princípio da soberania do Parlamento²⁴.

Como alternativa à admissibilidade da subversão do sacro princípio da supremacia do Parlamento pela soberania popular, Bogdanor admite que, no plano da doutrina constitucional, a prática recente da vida política britânica teria levado ao surgimento de um terceiro tipo de câmara parlamentar, configurada pelo instituto do referendo que, em circunstâncias especiais, revelaria ter capacidade para ditar orientações às câmaras tradicionais²⁵.

Numa perspetiva mais tradicional, Gordon recorda que o Parlamento esteve envolvido em todo o processo político do chamado «Brexit», desde logo através da aprovação do referido «European Union Referendum Act», de 2015, o qual permitiu a realização de um referendo sobre a questão europeia. Assim, o Parlamento britânico preferiu devolver ao povo a decisão crucial de escolher entre a permanência do país na UE, ou a saída. Pelo que a deliberação de convocar um referendo sobre este assunto não deverá ser entendida como uma renúncia à soberania parlamentar, constituindo antes uma demonstração de sábio exercício do poder legislativo²⁶.

CONCLUSÃO

O processo que determinou o referendo do Brexit em 2016 teve início cinco anos antes, com a aprovação pelo Parlamento de uma lei que sujeitava um conjunto de decisões políticas, relativas à participação do Reino Unido na UE, ao voto dos cidadãos. Por seu turno, o manifesto do Partido Conservador para as eleições para a Câmara dos Comuns em 2015 reiterava a promessa de o primeiro-ministro convocar um referendo sobre a permanência do país na UE, em caso de alcançar uma maioria absoluta de deputados, tal como se verificaria. No início da legislatura o Parlamento aprovou, por larga maioria, a realização de um referendo sobre a decisão de o Reino Unido ficar, ou sair da União. A questão de saber quem deverá decidir sobre a saída de um Estado-Membro da União é uma matéria que se processa de acordo com as regras constitucionais de cada país. No caso do Reino Unido, o facto de se ter entendido remeter para os cidadãos uma escolha fundamental para o futuro do país, atendendo aos laços profundos que se tinham estabelecido com a UE durante mais de quatro décadas, e essa escolha ter sido promovida pelo Parlamento, tal implica que a decisão do referendo não beliscará os fundamentos da democracia representativa em que assenta o sistema político britânico²⁷. Pelo contrário, o Parlamento terá caucionado um processo de evolução constitucional, procurando alargar o grau de legitimação política de decisões que incidam sobre temas fulcrais da governação do país. **RI**

António Goucha Soares Professor do ISEG – Lisbon School of Economics & Management da Universidade de Lisboa. Autor de diversos estudos e ensaios sobre direito e política da integração europeia, nas últimas décadas.

> ISEG | Rua do Quelhas, 6, 1200-781 Lisboa | agsoares@iseg.ulisboa.pt

NOTAS

¹ EVANS, Geoffrey; CARL, Noah; DENNISON, James – «Brexit: the causes and consequences of the UK's decision to leave the EU». In CASTELLS, Manuel; BOUIN, Olivier; CARAÇA, João; CARDOSO, Gustavo; THOMPSON, John; WIEVIORKA, Michel – *Europe's Crises*. Cambridge: Polity Press, 2018, p. 386.

² Pela permanência na CEE votaram 17,37 milhões de eleitores (67,2%); pela saída da CEE votaram 8,47 milhões de cidadãos (32,7%).

³ CRAIG, Paul – «Brexit: What next? Brexit: a drama in six acts». In *European Law Review*. Vol. 41, 2016, p. 448.

⁴ *Ibidem*, p. 449.

⁵ EVANS, Geoffrey [et al.] – «Brexit...», p. 387.

⁶ O direito dos povos à autodeterminação foi consagrado como direito fundamental pelos pactos internacionais de direitos aprovados no âmbito das Nações Unidas, tratados dotados de força vinculativa. Apesar da chamada «guerra fria dos direitos humanos» – com a divisão entre direitos civis e políticos, de um lado, e direitos económicos, sociais e culturais, do outro – a autodeterminação encabeçou o enunciado de ambos os catálogos de direitos fundamentais, tendo sido formulada em idênticos termos. De acordo com os pactos internacionais de direitos, «Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político».

⁷ WINGFIELD, David, R. – «The Brexit case: does the Constitution have a place for democracy?». In *University of Queensland Law Journal*. Vol. 35, N.º 2, 2016, p. 343.

⁸ Nas legislativas de 2015 o Partido Conservador obteve 36,9% dos votos, elegendo 331 deputados; seguido do Partido

Trabalhista com 30,4% de votos, e 232 deputados; o UKIP foi o terceiro partido com 12,6%, dos votos, mas elegendo apenas um deputado. Em contraposição, o Partido Nacionalista Escocês elegeu 56 deputados, com apenas 4,7% dos votos. Os liberais democráticos ficaram reduzidos a oito deputados, embora tendo conseguido 7,9% dos votos. Participaram nas eleições dois terços dos cidadãos recenseados (66,4%). Cf. «2015 UK general election results». In *The Electoral Commission*. Disponível em: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/2015-uk-general-election-results>.

⁹ WINGFIELD, David, R. – «The Brexit case...», p. 343.

¹⁰ UNITED KINGDOM SUPREME COURT – Decisão no caso R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union [2017]. UKSC 5, 24 de janeiro de 2017, parágrafos 124-125.

¹¹ «REUNIÃO do Conselho Europeu (18 e 19 de fevereiro de 2016)». Conselho Europeu. 19 de fevereiro de 2016. [Consultado em: 30 de novembro de 2018]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/21788/st00001pt16.pdf>.

¹² «EU referendum: Cameron sets June date for UK vote». BBC. 20 de fevereiro de 2016. [Consultado em: 3 dezembro de 2018]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-35621079>.

¹³ PITTA E CUNHA, Paulo – *Europa em Tempo de Incerteza*. Lisboa: AAFDL Editora, 2019, p. 80.

¹⁴ CRAIG, Paul – «Brexit: What next? Brexit...», p. 454.

¹⁵ EVANS, Geoffrey [et al.] – «Brexit...», p. 391.

¹⁶ «EU referendum poll tracker». BBC. 22 de junho de 2018. [Consultado em: 5 dezembro de 2018]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36271589>.

¹⁷ «EU referendum results». The Electoral Commission. [Consultado em: 3 de dezembro de 2018]. Disponível em: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>.

¹⁸ «EU referendum results».

¹⁹ «GENERAL election turnout 1945-2017». UK Political Info. [Consultado em: 5 de dezembro de 2018]. Disponível em: <http://www.ukpolitical.info/Turnout45.htm>.

²⁰ BOGDANOR, Vernon – «Brexit, the Constitution and the Alternatives». In *King's Law Journal*. Vol. 27, N.º 3, 2016, p. 314.

²¹ *Ibidem*, p. 315.

²² *Ibidem*, p. 314; LOCKE, John – «Second Treatise of Government». In *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960, p. 141.

²³ GORDON, Michael – «The UK's sovereignty situation: Brexit, bewilderment and beyond...». In *King's Law Journal*. Vol. 27, N.º 3, 2016, pp. 338-339.

²⁴ BOGDANOR, Vernon – «Brexit, the Constitution and the Alternatives». p. 315.

²⁵ *Ibidem*, p. 315.

²⁶ GORDON, Michael – «The UK's sovereignty situation...», p. 338.

²⁷ WINGFIELD, David, R. – «The Brexit case...», p. 348.

BIBLIOGRAFIA

BOGDANOR, Vernon – «Brexit, the Constitution and the Alternatives». In *King's Law Journal*. Vol. 27, N.º 3, 2016, pp. 314-322.

CRAIG, Paul – «Brexit: What next? Brexit: a drama in six acts». In *European Law Review*. Vol. 41, 2016.

«2015 UK general election results». In *The Electoral Commission*. Disponível em: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections/2015-uk-general-election-results>.

«EU referendum poll tracker». BBC. 22 de junho de 2018. [Consultado em: 5 de dezembro de 2018]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36271589>.

«EU referendum results». The Electoral Commission. [Consultado em: 3 de dezembro de 2018]. Disponível em: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>.

«EU referendum: Cameron sets June date for UK vote». BBC. 20 de fevereiro de 2016. [Consultado em: 3 de dezembro de 2018]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-35621079>.

EVANS, Geoffrey; CARL, Noah; DENNISON, James – «Brexit: the causes and consequences of the UK's decision to leave the EU». In CASTELLS, Manuel; BOUIN, Olivier; CARAÇA, João; CARDOSO, Gustavo; THOMPSON, John; WIEVIORKA, Michel – *Europe's Crises*. Cambridge: Polity Press, 2018.

«GENERAL election turnout 1945-2017». UK Political Info. [Consultado em: 5 de dezembro de 2018]. Disponível em: <http://www.ukpolitical.info/Turnout45.htm>.

GORDON, Michael – «The UK's sovereignty situation: Brexit, bewilderment and beyond...». In *King's Law Journal*. Vol. 27, N.º 3, 2016, pp. 338-339.

LOCKE, John – «Second Treatise of Government». In *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960, p. 141.

PITTA E CUNHA, Paulo – *Europa em Tempo de Incerteza*. Lisboa: AAFDL Editora, 2019.

«REUNIÃO do Conselho Europeu (18 e 19 de fevereiro de 2016)». Conselho Europeu. 19 de fevereiro de 2016. [Consultado em: 30 de novembro de 2018]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/21788/st00001pt16.pdf>.

UNITED KINGDOM SUPREME COURT – Decisão no caso R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union [2017]. UKSC 5, 24 de janeiro de 2017, parágrafos 124-125.

WINGFIELD, David, R. – «The Brexit case: does the Constitution have a place for democracy?». In *University of Queensland Law Journal*. Vol. 35, N.º 2, 2016, pp. 343-348.