



**Pedro Henrique Peres Suzano e Silva**

**“WHATEVER YOU SAY, SAY NOTHING”:**

**O Impacto do Brexit no Processo de Paz  
da Irlanda**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Análise e Gestão de Políticas Internacionais: Resolução de Conflitos e Cooperação para o Desenvolvimento da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre (opção profissional) pelo Programa de Pós-Graduação em Análise e Gestão de Políticas Internacionais da PUC Rio.

Orientador: Prof. Conor Foley  
Co-orientadora: Prof. Andrea Hoffman

Rio de Janeiro  
Fevereiro de 2019

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Pedro Henrique Peres Suzano e Silva**

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) em 2016. É pesquisador de questões de política internacional, com foco particular no Brexit. Também pesquisa sobre think tanks e sociedades civis, política externa brasileira, os BRICS, e políticas públicas.

Ficha catalográfica

Silva, Pedro Henrique Peres Suzano e

“Whatever you say, say nothing” : o impacto do Brexit no processo de paz da Irlanda / Pedro Henrique Peres Suzano e Silva ; orientador: Conor Foley ; co-orientadora: Andrea Hoffman. – 2019.

83 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2019.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Brexit. 3. Irlanda. 4. Troubles. 5. Reino Unido. 6. União Europeia. I. Foley, Conor. II. Hoffman, Andrea. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. IV. Título.

CDD: 327

Jogue rosas para o abismo e diga:  
“Aqui estão meus agradecimentos ao monstro que não soube me devorar vivo.”

(Friedrich Nietzsche, Fragmentos Póstumos)

Ao monstro que não soube me devorar vivo.

## Agradecimentos

A todos os amigos e companheiros que estiveram comigo, por me lembrarem que quem está nas trincheiras ao seu lado importa mais do que a própria guerra.

À Nena, por toda a sua característica simpatia nos últimos anos, e por resolver toda sorte de problema sem perder a ternura.

A todo professor que me inspirou com a paixão pelo aprendizado e a vontade de me tornar uma pessoa melhor; e, em especial, ao meu orientador Prof. Dr. Conor Foley, fonte inesgotável de conhecimento; e à minha co-orientadora Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Andrea Hoffman, pelo auxílio na dissertação e por dizer exatamente o que eu queria dizer de forma mil vezes mais eloquente.

À minha família, seja de sangue ou de espírito, pelo apoio de sempre.

E, em especial, à minha mãe e todo o amor incondicional e fé em mim.

## Resumo

Silva, Pedro Henrique Peres Suzano e; Foley, Conor. **“Whatever you say, say nothing”**: o impacto do Brexit no processo de paz da Irlanda. Rio de Janeiro, 2019. 83p. Dissertação de Mestrado — Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho busca analisar a saída do Reino Unido da União Europeia e seu impacto na fronteira entre a Irlanda do Norte e a República do Norte, ponto de tensão que a cada dia toma um papel mais central para a política britânica. O objetivo é entender como as duas perspectivas divergentes — da União Europeia e do Reino Unido — se inserem no Acordo de Belfast/*Good Friday Agreement*, e como essa divergência pode influenciar o resultado final do Brexit. O estudo conclui que as prioridades de negociação do Reino Unido, tiradas do referendo de 2016, são incompatíveis com uma fronteira aberta na Irlanda, parte integral do processo de paz e prioridade de negociação da União Europeia. Sem alteração nessas prioridades e sem a resolução do dilema político atual — causado pela falta de direção comum no Parlamento —, o Reino Unido pode sair sem um acordo, o que seria catastrófico para o processo de paz.

## Palavras-chave

Brexit; Irlanda; Troubles; Referendo; Reino Unido; União Europeia.

## Abstract

Silva, Pedro Henrique Peres Suzano e; Foley, Conor (Advisor). **“Whatever You Say, Say Nothing”: Brexit’s Impact on the Irish Peace Process.** Rio de Janeiro, 2019. 83p. Dissertação de Mestrado — Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The current dissertation aims to analyse Britain’s exit from the European Union and its impact in the Irish border, an issue that becomes more vital by the day. The aim is to understand how two divergent perspectives — the EU’s and the UK’s — are inserted into the framework created by the peace process, and how the aforementioned divergence can influence Brexit’s end result. We conclude that UK’s red lines, drawn from the 2016 referendum, are incompatible with an open border in Ireland, an integral part of the peace process and one of EU’s red lines. Without a change in negotiation priorities and the resolution of the current political dilemma, caused by the lack of a common focus in Westminster, the UK can crash out of the EU without a deal, which would be catastrophic for the peace process.

## Keywords

Brexit; Ireland; Troubles; Referendum; United Kingdom; European Union.

## Sumário

1. Introdução	10
2. Antecedentes: <i>The Troubles</i> e o Processo de Paz na Irlanda	13
2.1 “Unionist dominance, Catholic powerlessness, and Westminster disregard”	13
2.2. Inquietude e Violência (1968 – 1969)	16
2.3. Escalada da violência e internment (1970 – 1971)	18
2.4. <i>Bloody Sunday</i> (1972)	21
2.5. A queda de Stormont e Sunningdale (1972 – 1974)	24
2.6. A “Prison War” e as Greves de fome (1976 – 1981)	28
2.7. A Ascensão do Sinn Féin, o Acordo de Hillsborough e a Perda de Momento (1981 — 1987)	31
2.8. O Processo de Paz e o Acordo de Belfast/Good Friday Agreement (1993 – 1998)	36
2.9. Considerações Finais	43
3. Antecedentes: O Referendo E O Governo May	45
3.1. As Eleições Gerais de 2015	45
3.2. O Referendo	47
3.3. O Governo May	50
3.4. “ <i>Strong and Stable?</i> ”	56
4. As Negociações Do Brexit	59
4.1. Modelos e Alternativas	59
4.2. A Questão Irlandesa	62

4.3. As <i>Red Lines</i>	64
4.4. O Plano de Chequers e Salzburg	65
4.5. O Acordo Atual	68
5. Conclusões	73
6. Referências bibliográficas	76

*“Brexit: the undefined negotiated by the unprepared to get the unspecified for the uninformed.”*

Carta de um leitor ao jornal Irish Times

*“Brexit: the expensive, divisive and time-consuming process by which a country deliberately places itself in a worse trading relationship than it begins with.”*

David Allen Green

*“They were in with a load of opt-outs. Now they are out, and want a load of opt-ins.”*

Javier Bettel, Primeiro Ministro de Luxemburgo

*“The Brexiters, like some amateurish necromancer, end up recoiling in horror from the spectre they themselves summoned.”*

Fintan O’Toole, Heroic Failure: Brexit and The Politics of Pain

## Introdução

Em 23 de junho de 2016, a maioria dos habitantes do Reino Unido optou por se desvincular da União Europeia, iniciando o processo conhecido como *Brexit*. A campanha a favor de sair do bloco buscava retomar o controle, em um sentido genérico, e reconquistar poderes e capacidades que pertenciam (e ainda pertencem) à UE. Contudo, os *Brexiters* — alcunha dada aos que votaram a favor da saída — subestimaram a intensidade dos laços entre as duas partes, a complexidade do processo, e, mais importante, a tenacidade dos negociadores da União Europeia em defender seus interesses.

O presente trabalho busca analisar o *Brexit* com foco preciso na questão irlandesa, a fim de entender como esses dois fenômenos — o processo de paz dos anos 90 e a saída da União Europeia 20 anos depois — podem estar em rota de colisão. A premissa de que o divórcio entre o Reino Unido e a União Europeia terá impactos negativos para o processo de paz é construída sobre quatro componentes. A livre-circulação de pessoas; a livre-circulação de bens e serviços; a questão identitária; e, por último, a questão normativa, os tratados e legislação vigente. A questão identitária tem dois aspectos: o intercomunal e o de soberania. Ao mesmo tempo em que a violência intercomunal é parte essencial do conflito, essa violência é acompanhada por uma aspiração nacional determinada, que tem relação com a soberania da Irlanda do Norte.

O trabalho argumenta que qualquer modelo de saída que incorra a imposição de uma fronteira rígida na ilha da Irlanda é potencialmente catastrófico para o legado do Processo de Paz. A possibilidade que representa uma ruptura maior — e, conseqüentemente, um cenário de pior caso — é a saída sem acordo. Por isso, o *no deal* é o foco maior deste trabalho, já que é um cenário cada vez mais iminente e que instituiria, quase instantaneamente, uma *hard border*. Até que a hipótese de uma saída sem acordo (*no deal*) seja tirada do campo de possibilidades, o *Brexit* corre o risco de desfazer décadas de progresso político, econômico e social pós-conflito.

O título “Whatever You Say, Say Nothing” faz referência a um poema de Seamus Heaney, poeta irlandês agraciado com o prêmio Nobel de Literatura em 1995. Essa obra aborda a atmosfera de desconfiança da Irlanda à época do conflito, em que “whatever you say, you say nothing” por ter medo de dar informações pessoais a um interlocutor. Também é uma referência — não sem uma dose de crítica — ao governo da primeira ministra Theresa May, que adotou um silêncio sistemático sobre o Brexit, quebrado apenas por frases crípticas; e cuja pura desconexão com a realidade em momentos passa a impressão de uma fala cheia de palavras, mas vazia de significado.

Por se tratar de conflitos entre comunidades muito próximas, é natural que alguns conceitos sejam fagocitados pelo setor que os usa, dando-lhes uma conotação além da palavra. Por exemplo, os termos “Derry” e “Londonderry” são objetos de disputa: normalmente, os nacionalistas utilizam o primeiro, enquanto os unionistas preferem adotar o prefixo ao se referirem à cidade. Portanto, esse trabalho utiliza a forma “Derry/Londonderry” para englobar os nomes pelos quais as duas comunidades conhecem a cidade, sem fazer algum tipo de distinção ou juízo de valor sobre o conflito a partir da terminologia usada; o emprego simultâneo das duas formas, uma acoplada à outra, não toma partidos entre os lados. Da mesma maneira, o processo de paz é grafado neste trabalho como Acordo de Belfast/*Good Friday Agreement*, já que as nomenclaturas distintas são abundantes na literatura. Essa é uma escolha deliberada do autor, com o intuito de reconhecer as diferenças, porém não explorá-las ou tomar partido frente a elas. Contudo, o empenho em não fazer juízo de valor sobre o conflito não se estende à análise sobre a condução do Brexit em si.

A presente obra é dividida em dois momentos: o primeiro capítulo é histórico e analisa os chamados ‘*Troubles*’ até 1998; o restante do trabalho é devotado ao contexto atual. Enquanto que as fontes utilizadas na primeira parte são primordialmente a literatura secundária, a segunda parte utiliza notícias e comentários de especialistas. O primeiro capítulo aborda as causas históricas das três décadas de violência conhecidas como *The Troubles*, a deflagração do conflito e a primeira tentativa de resolução — o Acordo de Sunningdale, em 1973. Essa análise parcial tem como objetivo identificar características específicas do conflito e da primeira tentativa de resolução, para servir como fundamentação

para uma observação do processo de paz dos anos 90, que culminou no Acordo de Belfast/*Good Friday Agreement*. O segundo capítulo se debruça sobre o referendo de saída da União Europeia, com o intuito de identificar tendências e demandas do eleitorado. Essas demandas transbordam para o processo de negociação com a União Europeia e marcaram as *red lines* da primeira ministra Theresa May. O terceiro capítulo analisa dois planos de acordo de Theresa May nas negociações: a estratégia apresentada no White Paper *The Future Relationship Between The United Kingdom and The European Union*, mais conhecido como Plano de Chequers; e o acordo que atualmente transita pelo Parlamento. A seção busca identificar elementos particulares de cada um, e como a reação da UE e do Parlamento teve/tem efeito no sucesso dessas alternativas. O capítulo final apresenta breves conclusões como forma de fazer um apanhado geral dos capítulos e do processo.

## Antecedentes: *The Troubles* e o Processo de Paz na Irlanda

Os *Troubles* são um conflito geralmente menos lembrado que outros conflitos internacionais. Todavia, trata-se de um período que não apenas causou mais de 3500 mortes<sup>1</sup>, mas que infligiu cicatrizes profundas e duradouras na ilha da Irlanda, ainda vivas e pulsantes nos dias atuais. Um exemplo está no caso de Ernie Wilson, que recentemente ganhou atenção da mídia britânica. À época do conflito, Wilson tinha dois empregos de meio período: era, simultaneamente, motorista de ônibus escolar e soldado do Ulster Defence Regiment (UDR) — uma força auxiliar predominantemente protestante. Em 1988, uma bomba do IRA colocada em seu ônibus explodiu sem causar fatalidades. Em entrevista à BBC, ele conta que seu filho, James, ajudava-o a procurar bombas no ônibus diariamente, e se sentiu culpado por não ter visto o dispositivo no dia da explosão — sentimento que levou James ao suicídio. Ernie Wilson atualmente é um defensor de incluir os suicídios ligados ao conflito no número oficial de mortos, desde que com o consentimento das famílias envolvidas (BBC, 2019a).

A história de Wilson é apenas uma entre incontáveis narrativas de perda e tristeza causadas pela violência que se alastrou na Irlanda do Norte durante cerca de três décadas. Seria possível contar a história de Patrick Rooney, morto em sua casa com apenas nove anos; Jackie Duddy, morto no *Bloody Sunday*; ou outros cerca de 3500 exemplos tão sangrentos quanto. Essa seção busca estudar tanto o conflito quanto o acordo que o findou, com o objetivo de esclarecer sobre o processo de paz construído. Visando a tal fim, será realizada uma breve abordagem histórica dos *Troubles*, e uma análise do processo de paz ocorrido nos anos 90.

### 2.1. “Unionist dominance, Catholic powerlessness, and Westminster disregard”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ver “Lost Lives: The Stories of the Men, Women and Children who Died as a Result of the Northern Ireland Troubles” (2001), de McKittrick et al. No livro, os autores analisam individualmente cada uma das mortes causadas diretamente pelo conflito.

<sup>2</sup> Ver McKittrick & McVea, 2012, p. 16.

“*The troubles which broke out in the late 1960s had roots going back many decades, for Northern Ireland never resembled a place at peace with itself.*” É desta maneira que McKittrick e McVea (2012, p. 1) começam sua narrativa sobre o conflito que mergulhou a Irlanda em um período de caos e violência durante 30 anos.

Há quatro elementos vitais para os *Troubles*: os Protestantes, os Católicos, o governo britânico, e o governo irlandês. Os primeiros compunham cerca de dois terços da população irlandesa e eram, em sua maioria, unionistas — é dizer, tendiam a um maior alinhamento e união com o Reino Unido. Os católicos compunham o terço que faltava e eram em sua maioria nacionalistas — isto é, propunham uma Irlanda unida (McKittrick & McVea, 2012)<sup>3</sup>.

Embora as partes envolvidas sejam divididas entre Protestantes e Católicos, não se trata de um conflito de natureza religiosa. Como colocam McKittrick e McVea (2012, p. 3), “*the heart of the Northern Ireland problem lies in this clash between two competing national aspirations*”. Apesar disso, a religião é pano de fundo importante para os confrontos ocorridos, e, em especial, é responsável por gerar, historicamente, um senso de comunidade e alteridade baseado primeiramente nas identidades nacionais conflitantes e amplificado pelas demais diferenças, sustentando a divisão entre os dois grupos (McKittrick & McVea, 2012).

As “*roots going back many decades*” citadas na introdução desse capítulo datam desde o começo do Século XX. “*Northern Ireland was born in violence*”, apontam McKittrick & McVea (2012, p. 5). Em 1916, um grupo de republicanos se rebelou contra o domínio britânico na chamada *Easter Rising*. A revolta foi suprimida pelo governo britânico e seus líderes enfrentaram a execução; todavia, o espírito de 1916 se tornou figura forte no republicanismo, em especial na narrativa da organização que viria a se tornar o IRA Provisional (English, 2003).

Ainda durante a década de 1910, as pressões por um sistema de *home rule* — um governo ainda sujeito aos poderes de Londres, mas com certo grau de autonomia — haviam crescido consideravelmente entre os republicanos, em especial pela atuação do Partido Parlamentar Irlandês (Irish Parliamentary Party,

---

<sup>3</sup> Apesar de essas serem as cifras da época, o Censo de 2011 da Irlanda do Norte aponta que 45% da população eram católicos e 48% protestantes (NISRA, 2012).

ou IPP). Esse movimento desagradou fortemente setores protestantes e levou à criação da Ulster Volunteer Force (UVF), um grupo paramilitar unionista. A reação republicana à criação da UVF foi a criação do que se tornou o IRA (English, 2003). Como coloca Richard English:

*So both Ulster unionism and Irish nationalism showed themselves in the early twentieth century to involve constitutional and extra-constitutional strands and strategies. Ambivalence towards at least the possibility of some kinds of violence (specifically, one's own) now emerged as a key and durable aspect of twentieth-century Irish politics.* (English, 2003, p. 6)

O Sinn Féin, que ganhara sérias vitórias eleitorais em 1917 e 1918, havia se comprometido (mesmo que ambigualmente) a uma república irlandesa. Portanto, o partido montou a primeira assembleia, a *Dáil Éireann* — primeiro símbolo de autoridade legitimamente irlandês e outra figura comum no imaginário republicano. Em 1919, a primeira *Dáil* leu a declaração de independência; no mesmo dia e por puro acaso, um oficial do *Royal Irish Constabulary* (RIC) foi alvejado por republicanos; e a violência escalou de forma gradual, como vendeta inflamável entre os republicanos e o Reino Unido. (English, 2003)

O governo britânico propôs um plano que buscava conciliar as duas ambições: um parlamento com relativa autonomia para o Sul, e um parlamento separado para o Norte, ambos sujeitos ao Reino Unido. Por medo das pressões nacionalistas, os unionistas aceitaram a oferta. Todavia, as pressões por *home rule* foram substituídas pelas demandas de uma República independente. Os republicanos, contudo, rebelaram em um levante conhecido por eles como “guerra de independência” (1920 – 1922), com forte participação do IRA. A campanha resultou no novo Estado Livre Irlandês (*Irish Free State*) e um número de mortes totais estimado em 557 (English, 2003; McKittrick & McVea, 2012).

Em consonância com seu nascimento violento, a recém-nascida Irlanda do Norte carregava em seu âmago controvérsias e contradições. A maior parte de seus cidadãos era protestante, o que gerou ao governo um desequilíbrio inerente:

*The Unionist party spoke for the overwhelming majority of Protestant voters, and since Protestants were in a majority it automatically became the new government. It was to hold this position for half a century, wielding virtually complete and certainly uninterrupted power. The Northern Ireland system was closely modelled on the House of Commons at Westminster, but crucially it lacked the element of alternation in government: the 1920 settlement had ensured that nationalists were forever excluded from power and that Unionists forever wielded it in unbroken one-party rule. The steps the Unionist party took in the*

*1920s to strengthen its own power, and to defend the existence of the state, created a system of extraordinary longevity which was to preserve and reinforce many of the attitudes of the 1920s* (McKittrick & McVea, 2012, pp. 6-7)

O domínio unionista no governo pelo Ulster Unionist Party (UUP) permitiu a construção e manutenção de uma série de privilégios: a abolição do sistema de representação proporcional, em 1922; a mudança nas divisões de zonas eleitorais, conhecido como *gerrymandering*; e os empregos de forma geral eram ocupados, em sua maior parte, por protestantes. De fato, os protestantes constituíam maioria tanto no serviço público quanto nas duas forças policiais: o Royal Ulster Constabulary (RUC), as forças policiais tradicionais, e os B-Specials, força auxiliar substituída pelo Ulster Defence Regiment (UDR) em 1970). Essa disparidade construiu uma situação em que, efetivamente, uma comunidade governava, julgava e policiava a outra (McKittrick & McVea, 2012).

Além de todas essas assimetrias, o governo britânico não tinha o hábito de discutir os assuntos da Irlanda do Norte — convenção que só evaporaria em 1968. Como colocam McKittrick & McVea:

*The representatives of Catholics and nationalists were deliberately and efficiently excluded from political power or influence. This was not Nazi Germany or anything like it. But it was institutionalised partiality, and there was no means of redress for Catholic grievances, no avenue of appeal against either real or imagined discrimination. Freed from any effective oversight the Unionist machine was able to function without any checks or balances or mechanisms which might have curbed excesses* (McKittrick & McVea, 2012, p. 12).

Portanto, a Irlanda do Norte era marcada por três características: “*Unionist dominance, Catholic powerlessness, and Westminster disregard*” (McKittrick & McVea, 2012, p. 16). Os elementos permissivos dessas características se mantiveram uma constante na Irlanda do Norte desde os anos 1920, sobrevivendo até mesmo um evento tão cataclísmico quanto a Segunda Guerra Mundial (McKittrick & McVea, 2012). Demoraria décadas para que algum evento abalasse essa distribuição.

## **2.2. Inquietude e Violência (1968 – 1969)**

O ponto considerado por muitos como o estopim do conflito — “*the spark which ignited the bonfire*” (McKittrick & McVea, 2012, p. 28) — ocorreu no ano de 1968. À época, movimentos de direitos civis de forma geral ganhavam força ao redor do mundo, baseados, por exemplo, nos movimentos dos Estados Unidos. Austin Currie, membro católico do parlamento irlandês e ativista de direitos civis,

ocupou uma casa dada a uma jovem protestante solteira em preterição a duas famílias católicas — localizada em um distrito onde acomodações para famílias católicas já eram escassas —, e foi removido do local pela polícia horas depois. O incidente se popularizou e os movimentos de direitos civis organizaram uma marcha de protesto sediada em cinco de outubro de 1968 e recebida com um contraprotesto de setores protestantes. Além do contraprotesto, a marcha foi reprimida de forma brutal pelas forças policiais, apesar do caráter pacífico dos participantes: o uso de canhões de água e cassetetes de forma indiscriminada foi filmado e registros violentos da brutalidade policial circularam por diversos meios de comunicação do Reino Unido e do mundo (McKittrick & McVea, 2012).

A reação desproporcional por parte de agentes do governo — ainda do partido unionista, e, em sua maior parte, eles mesmos unionistas — compreensivelmente causou indignação na comunidade católica de forma geral e aumentou a temperatura política. Logo em janeiro, um movimento estudantil republicano organizou uma marcha prevista para passar por áreas fortemente unionistas. Essa marcha também foi recebida com violência e ataques por parte da população protestante e diluíram ainda mais a (tênue) disposição com o governo do Primeiro Ministro da Irlanda do Norte, Terence O’Neill. As pressões do lado católico incentivaram o governo a montar uma comissão para investigar a repressão da passeata de 5 de outubro, e desagradou a ala linha-dura do UUP. A situação de O’Neill dentro do partido se deteriorou; o partido que era um monólito não mais o era, e nunca seria outra vez (McKittrick & McVea, 2012).

Em meio a essa inquietude, protestos de movimentos civis e setores católicos se tornaram cada vez mais frequentes, ao ponto que as forças policiais se desdobravam para supervisionar todos. Além disso, bombardeios a instalações de água e eletricidade — inicialmente atribuídos ao IRA, embora mais tarde descobriu se tratar de obra do grupo paramilitar unionista UVF com o objetivo de enfraquecer O’Neill — aumentaram a temperatura política acima de qualquer ponto de sustentabilidade. Incapaz de conciliar as pressões dos católicos, de Westminster e do próprio partido, O’Neill renunciou em 1969 e escreveu ter sido “expulso do cargo” pelas bombas (McKittrick & McVea, 2012).

A situação política se deteriorou com a saída de O’Neill. Seu sucessor e parente distante, James Chicester-Clark, aparentava não ter ambição política. Em

agosto de 1969, uma marcha organizada pelos Apprentice Boys of Derry, organização fortemente protestante e unionista, foi recebida com animosidade ao passar por uma área católica de Derry/Londonderry conhecida como Bogside. A situação logo escalou para uma revolta, com o uso de tijolos e coquetéis molotov contra a polícia, que respondeu com gás lacrimogêneo e pedras. Quando veículos da polícia passaram por barricadas, elementos protestantes seguiram logo atrás, vandalizando casas católicas (McKittrick & McVea, 2012). Esse episódio ficou conhecido como A Batalha de Bogside (*Battle of the Bogside*) e, segundo English (2003, p. 91), foi nesta ocasião que “*the pattern of Police-versus-Catholic violence emerged*”.

A amplificação das turbulências — tanto em intensidade quanto em extensão geográfica — e a exaustão das forças policiais forçaram Chichester-Clark a relutantemente trazer o exército britânico pras ruas, sob controle de Londres e não de Stormont. Todavia, a presença das Forças Armadas não foi asséptica: English (2003) atribui quatro mortes ao exército britânico, incluindo a do jovem Patrick Rooney, com apenas nove anos à época.

Quando a fumaça abaixou, percebeu-se a magnitude dos danos: oito mortos, pelo menos 750 feridos, 1800 famílias em fuga, 180 casas e edifícios demolidos e 90 com necessidades de sérios reparos, com um total estimado de £2.25mi em compensações (McKittrick & McVea, 2012).

*The damage caused by the violence of August 1969 was not confined to the strictly physical. It deepened community divisions and increased bitterness, and it wrecked whatever relationship existed between a large proportion of the Catholic community and the RUC.* (McKittrick & McVea, 2012, p. 38)

A Batalha de Bogside também marca a deterioração da (já tênue) relação entre Católicos e as forças policiais. Além de alegações de grupos protestantes expulsando famílias Católicas sob o olhar das forças policiais, English aponta:

*Many Catholics unsurprisingly saw police killings as evidence of the hostility of the northern state towards their community: not only were the police offering inadequate protection, they were, on occasion, the attackers from whom protection was so urgently required* (English, 2003, p. 92).

### **2.3. Escalada da violência e *internment* (1970 – 1971)**

A violência se tornou mais intensa no ano seguinte; nesse ponto, “*The year 1970 was to see continuing deterioration rather than any new stability*”

(McKittrick & Vea, 2012, p. 41). Essa deterioração ocorreu pelo aumento da frequência de confrontos entre *loyalists*<sup>4</sup> e republicanos, pela maior presença do exército contra católicos, e por um episódio em particular: o toque de recolher de Falls Road. Na ocasião, em meio a confrontos, o exército britânico isolou uma área do distrito predominantemente católico de Lower Falls, em Belfast, e conduziu buscas em todas as casas, com o objetivo de apreender armas e inteligência. Estima-se que cerca de 20.000 pessoas foram ordenadas a não sair de suas residências. O toque de recolher resultou em quatro mortos; mais importante, deteriorou de vez a relação inicialmente boa entre católicos e tropas britânicas (McKittrick & McVea, 2012). Como coloca Richard English:

*This Falls curfew produced ambiguous results. Many weapons were indeed gathered by the Army [...] But the Falls curfew was also instrumental in heightening tensions further, and was arguably decisive in terms of worsening relations between the British Army and the Catholic working class* (English, 2003, p. 121).

Vozes políticas da época recordam:

*A senior civil servant recalled: "It is hard to remember any other incident that so clearly began the politicisation and alienation of a community." A moderate local councillor wrote: "Overnight the population turned from neutral or even sympathetic support for the military to outright hatred of everything related to the security forces. I witnessed voters and workers turn against us to join the Provisionals<sup>5</sup>. Even some of our most dedicated workers and supporters turned against us."* (McKittrick & McVea, 2012, p. 41)

O ano de 1971 foi ainda mais cruel que o ano anterior. Em fevereiro, viu-se a primeira morte de um soldado britânico pelas mãos do IRA, e do primeiro soldado do IRA pelas mãos das forças armadas britânicas. A escalada da situação levou à resignação do Primeiro Ministro Chichester-Clark, visivelmente aliviado em deixar o cargo. O político unionista Brian Faulkner assumiu em seu lugar e buscou conciliar as pressões onde tanto O'Neill quanto Chichester-Clark falharam: ofereceu, simultaneamente, uma mudança política em Stormont, o Parlamento do Norte, para apaziguar as pressões católicas; e uma abordagem mais forte por parte do exército britânico — os soldados poderiam atirar sem esperar ordens em algumas circunstâncias, como ao ver pessoas armadas ou agindo de maneira suspeita, diria ele em Stormont. As novas diretrizes de segurança

<sup>4</sup> *loyalist* se refere ao *Ulster Loyalism* e é um termo utilizado para se referir a alguns setores mais extremos entre os Unionistas, que, em sua maioria, apoiavam a luta armada.

<sup>5</sup> Refere-se ao IRA Provisional, maior encarnação da guerrilha republicana à época dos *Troubles* e distinto do IRA da década de 1920.

causaram a morte de dois católicos em Derry/Londonderry. Segundo as autoridades, as duas vítimas, um homem e um adolescente, estariam armados, apesar de locais contradizerem essa afirmação. Esse incidente interrompeu as propostas de reforma de Stormont, com a saída do Social Democratic Labour Party (SDLP), maior partido de oposição, da casa (McKittrick & McVea, 2012).

Apesar das concessões a Stormont terem se diluído, Faulkner continuou a intensificação da segurança ao introduzir o internamento sem julgamento (*internment without trial*). “*Internment meant stepping outside the rule of law and abandoning legal procedures in favour of simply rounding up suspects and putting them behind bars without benefit of trial*” (McKittrick & McVea, 2012, p. 44). Essa medida teve resultados pífios: alguns soldados do IRA, já prevendo a possibilidade de internamento, escaparam antes de sua captura; a inteligência desatualizada por parte do exército britânico não infrequentemente se dirigiam às casas erradas; e grande parte dos internados foi solta dentro de dias, “*often traumatised, radicalised, and infuriated by the experience*” (McKittrick & McVea, 2012, p. 45). O efeito desejado pelo *internment* era diminuir a violência; entretanto, na prática, teve o impacto precisamente oposto: “*The mood across the Catholic and nationalist community was thus one of communal outrage against a measure they viewed as the essence of injustice*” (McKittrick & McVea, 2012, p. 46). Como coloca Richard English:

*The effect on the Catholic community was certainly to strengthen resistance to the government, and to unite the Catholic people in opposition to the authorities. [...] [I]t remains clear that internment helped to invigorate that which it had been intended by the authorities to uproot. This was reflected in the mass hostility at the time: large crowds emerged, barricades went up in response to the raids, lethal violence broke out. Within a few days over twenty people were killed and thousands (mostly Catholics) were left homeless by house-burnings* (English, 2003, p. 125).

As repercussões da adoção do internamento foram brutais para Faulkner. “*In the wake of internment the problem had become one of battling simply to keep the administration functioning*” (McKittrick & McVea, 2012, p. 49). A situação levou a uma reunião entre o *Taoiseach* (chefe do executivo) da República da Irlanda, Jack Lynch, e o Primeiro Ministro britânico, Edward Heath. As opiniões dos dois líderes, apesar de discrepantes em diversos aspectos, pareciam convergir quanto ao futuro da Irlanda do Norte:

*London and Dublin found common ground in the concept that Catholics had to be brought into government. They would never wholly identify with the state, the theory ran, if they remained in perpetual opposition, and so had to become part of the fabric of administration. [...] Dublin wanted the abolition of Stormont and remained formally committed to the traditional goal of Irish unity. But Lynch was also thinking in terms of nationalist involvement in government, through SDLP participation in a new administration and through new north–south links. Heath did not want to abolish Stormont but he too was thinking of a powersharing arrangement, as he later wrote: ‘In order to give Catholics a real stake in society, it was not enough for them to be protected from discrimination. They also had to be given a positive role in governing the country in which they lived. I also believed that the Republic of Ireland had to be brought into the relationship once more’ (McKittrick & McVea, 2012, p. 48).*

As perspectivas de Londres e de Dublin contêm elementos que estariam presente nas tentativas de resolver o conflito nos anos 70 e, mais importante, também são vistas no processo de paz, quase 30 anos depois da reunião.

O ano de 1971 se findou com um dos incidentes com maior taxa de mortos dos *Troubles*: uma bomba explodiu em um bar católico de Belfast, com quinze vítimas fatais. À época, atribuiu-se a explosão à detonação prematura de um explosivo do IRA guardado no bar; essa versão desagradou os nacionalistas e alienou-os cada vez mais das autoridades. Anos depois, surgiria a confirmação que o incidente foi obra da UVF (McKittrick & McVea, 2012).

#### **2.4. Bloody Sunday (1972)**

Se 1971 foi marcado por violência, 1972 marcaria o ano mais sangrento dos *Troubles*: quase 500 mortes ocorreram apenas no período. Também foi o ano de um dos eventos mais emblemáticos: o *Bloody Sunday*.

Em 30 de janeiro de 1972, uma passeata pacífica (porém ilegal) contra o internamento foi organizada em Derry/Londonderry por movimentos de direitos civis da Irlanda do Norte. Essa marcha foi supervisionada pelo exército, que desviou o trajeto da passeata e bloqueou regiões da cidade com barreiras. A maior parte dos manifestantes seguiu o novo caminho, mas alguns elementos confrontaram os soldados nas barricadas com paus e pedras; esses soldados responderam com armas não letais. Por desobediência de um dos oficiais envolvidos, os militares se deslocaram até o Bogside (palco da Batalha de Bogside anos antes, e ainda uma área fortemente republicana e uma *no-go zone*), impossibilitando a distinção entre manifestantes pacíficos e revoltosos. Dentro do Bogside, os militares dispararam letalmente contra os manifestantes, mesmo nos

que fugiam da confusão. Ao todo, 14 manifestantes morreram; nenhum deles estava armado (Saville, Hoyt & Toohey, 2010).

A atrocidade e a desumanidade das tropas britânicas foram capturadas em filme. Registros foram transmitidos incessantemente na televisão. Talvez o mais emblemático — pela crueldade das suas imagens — envolve o padre católico Edward Daly.

Daly estava fugindo dos disparos no meio da aglomeração. Após ouvir um disparo o religioso se virou e viu o jovem Jackie Duddy caindo no chão. Imagens de Daly — ainda com seus trajes cerimoniais de padre — segurando um lenço branco manchado de sangue como uma bandeira branca improvisada, à frente de quatro civis carregando um jovem moribundo de apenas dezessete anos chocaram a população. Daly contaria, anos depois:

*He [Daly] said he saw the youth laughing at the sight of a priest running: ‘The next thing he suddenly gasped and threw his hands up in the air and fell on his face. He asked me: ‘Am I going to die?’ and I said no, but I administered the last rites. I can remember him holding my hand and squeezing it. We all wept. We got him to the top of the street. I knelt beside him and told him, ‘Look son, we’ve got to get you out’, but he was dead. He was very youthful looking, just in his seventeenth year but he only looked about twelve” (McKittrick & McVea, 2012, p. 51).*

Após o ocorrido, a versão oficial do exército é que os disparos teriam sido justificados por legítima defesa; entretanto, nenhuma das vítimas estava armada, e nenhum armamento foi apreendido. Além disso, o relatório oficial do governo à época, publicado pelo *Chief Justice Lord Widgery*, chegou à conclusão que os disparos “beiraram a imprudência”. Essa interpretação levantou críticas ferrenhas de ser uma tentativa de acobertamento (McKittrick & McVea, 2012).

Os detalhes sórdidos emergiriam anos depois: um dos paraquedistas envolvidos nos disparos admitiria ter alterado seu depoimento (Rozenberg, 2002). Em 2010, o governo britânico publicou os resultados de uma segunda investigação sobre o Bloody Sunday, prometida por Tony Blair em 1998. O “Relatório Saville”, como ficou conhecido, mostrou — com detalhes e em mais de 5.000 páginas — uma versão da realidade completamente diferente daquela que os militares alegaram em 1972. O relatório confirmou que os disparos nas vítimas não foram justificados e que as tropas não tinham autorização para entrar no *Bogside* (Saville, Hoyt & Toohey, 2010).

Os eventos de 30 de janeiro de 1972 inflamaram os ânimos como nenhuma bomba de gelignita, coquetel molotov, ou algum outro disparo havia feito:

*Bloody Sunday was a turning point. Whatever lingering chance had existed for change through constitutional means vanished. Recruitment to the IRA rocketed as a result. Events that day probably led more young nationalists to join the Provisionals than any other single action by the British* (Magee, 2001, apud English, 2003, p. 136).

O próprio Padre Daly mais tarde comentaria no impacto do *Bloody Sunday* na radicalização de republicanos:

*A lot of the younger people in Derry who may have been more pacifist became quite militant as a result of it. People who were there on that day and who saw what happened were absolutely enraged by it and just wanted to seek some kind of revenge for it. In later years many young people I visited in prison told me quite explicitly that they would never have become involved in the IRA but for what they witnessed, and heard of happening, on Bloody Sunday.* (McKittrick & McVea, 2012, p. 51).

Como brilhantemente colocado por Richard English em 2003, anos antes da publicação do Relatório Saville:

*Nationalist confidence in the capacity or preparedness of UK law and authority to protect them, to treat them fairly within Northern Ireland, was severely battered. If people marching to protest against government policy could be killed by the state, when no serious threat to soldiers' lives existed, then (yet again in Irish history) the violence of the state forces provided a powerful argument for popular disaffection from that state itself. In this sense, Bloody Sunday reinforced the fault-lines of the northern conflict, and helped to render meaningful compromise beyond reach.* (English, 2003, p. 138).

O *Bloody Sunday*, além de reforçar a causa da luta armada republicana, deu-lhe um motivo para atacar: vingança. Em fevereiro, o IRA Oficial plantou uma bomba no quartel geral dos paraquedistas, que culminou na morte de um capelão católico, um jardineiro, e cinco funcionárias domésticas; no quarto dia de março, uma bomba do IRA Provisional explodiu no Bar Abercorn, em Belfast, com dois mortos e 136 feridos, e duas semanas depois, outra bomba explodiria na Donegall Street, uma rua movimentada no centro de Belfast, com sete mortos e 150 feridos. Cinco dias depois do *Bloody Sunday*, Faulkner foi a Londres discutir o futuro da Irlanda do Norte com o governo britânico. Faulkner era veementemente oposto da participação de católicos no governo e à ideia de *direct rule* — colocar o controle das questões políticas, constitucionais e de segurança nas mãos do Parlamento britânico. A próxima reunião entre as duas partes, sediada em 22 de março — e, portanto, após as bombas do Abercorn e de Donegall Street —, traria a manifestação das medidas que Faulkner tanto

abominava: Londres havia tomado o controle. O retorno de Faulkner à Irlanda veio acompanhado da renúncia unânime de seu gabinete (McKittrick & McVea, 2012).

## 2.5. A queda de Stormont e Sunningdale (1972 – 1974)

Em 24 de março, Edward Heath, o primeiro ministro britânico, anunciou que Londres instituiria o regime de *direct rule*, tão temido por Faulkner. Ao invés de Stormont, as responsabilidades passariam a ser executadas pelo Secretário da Irlanda do Norte. Heath buscava desmontar gradualmente o sistema de *internment* e se mover na direção do compartilhamento de poder (*power sharing*) com os católicos — o SDLP havia se retirado de Stormont no ano anterior. O sistema de *direct rule*, portanto, era uma medida temporária, enquanto se concebia um sucessor ao sistema de Stormont que desse espaço para as duas comunidades (McKittrick & McVea, 2012).

Com o *direct rule*, houve a abertura de canais de diálogo entre os republicanos e o governo britânico — iniciativa do Secretário da Irlanda do Norte, Wilson Whitelaw, encarregado de conceber uma solução para a crise. Após uma reunião com membros do IRA — incluindo Gerry Adams e Martin McGuinness —, Whitelaw decidira que as aspirações do grupo eram radicais demais e não teriam lugar no arranjo de poder que ele planejava; ao mesmo tempo, o IRA decidiu que o governo britânico não era razoável por ter negado a retirada de tropas e aumentou a escala da sua violência. Todavia, os canais de comunicação se mantiveram abertos intermitentemente até os anos 90 e tiveram um papel importante no processo de paz (McKittrick & McVea, 2012).

A queda de Stormont precedeu uma das épocas mais violentas do conflito: só o mês de julho de 1972 registrou cerca de 100 mortes em meio à agressão tanto *loyalist* quanto republicana, incluindo a *Bloody Friday*, onde o IRA detonou cerca de vinte bombas em Belfast no espaço de uma hora, com um total de nove mortos e 13 feridos. A violência ainda era uma constante em 1973, embora tenha diminuído de intensidade frente ao ano anterior, e, em fevereiro, os primeiros *loyalists* foram internados. (McKittrick & McVea, 2012).

No campo político, Whitelaw buscava conciliar os dois lados da equação a despeito da violência que ocorria. “*Although taken overall the year was a clear*

*improvement on 1972, the continuing violence provided an unhelpful backdrop to attempts to build a new politics based on harmony and partnership*” (English, 2003, p. 159). O ano de 1972 também marcou uma concessão do Secretário que eventualmente teria sérias repercussões no conflito: a classificação de prisioneiros politicamente motivados como *special category prisoners*. Esse status lhes garantia uma série de privilégios frente aos demais encarcerados; além disso, servia para distinguir os presos por crimes políticos dos criminosos em geral — “*which effectively bestowed on them a kind of political status*” (English, 2003, p. 169).

Apesar das (previsíveis) dificuldades em chegar a qualquer compromisso, o governo britânico lançou um *White Paper* no qual buscava instituir iniciativas de *powersharing* entre os lados moderados do unionismo e do nacionalismo. Esse *White Paper* previa uma assembleia legislativa autônoma (*devolved*<sup>6</sup>) na Irlanda do Norte, cooperação institucional entre as duas Irlandas; e provisões quanto a direitos humanos. Com base nessa iniciativa, realizaram-se eleições com os maiores partidos unionistas e nacionalistas, excetuando-se os partidos extremos. O SDLP prevaleceu na escolha dos nacionalistas constitucionais (que se opunham à luta armada); em contraste à estabilidade do SDLP, o ex-Primeiro Ministro e líder do UUP Brian Faulkner foi surpreendido pela séria oposição dentro de seu partido, que se tornara visceralmente dividido frente à nova iniciativa. O resultado eleitoral o deixou sem uma maioria entre os próprios políticos e eleitores unionistas. O *Alliance*, partido não sectário e transcomunitário (*cross-community*), formaria a última parte da equação. Ao final de 1973, os três partidos foram convidados para um centro de treinamento de funcionários públicos em Sunningdale, no Reino Unido, para construir o acordo que governaria as atividades do novo executivo — chamado de Acordo de Sunningdale. (McKittrick & McVea, 2012; English, 2003).

O regime nascido em Sunningdale encontraria desafios profundos antes mesmo de assumir suas funções. Os campos unionistas viam o novo sistema de *power sharing* como maior interferência de Dublin na Irlanda do Norte, em especial pela existência do Conselho da Irlanda (*Council of Ireland*) — com sete

---

<sup>6</sup> O termo “*devolution*” faz referência às competências que cabem aos governos locais dos países, e não ao governo central. Ao longo do trabalho, ele será usado com várias traduções, mas acompanhado do original em itálico.

membros da República e sete da Irlanda do Norte — e suas funções “executivas e harmonizantes”. Nas questões de segurança, as funções do Conselho seriam “*largely cosmetic*”, mas esse detalhe não apaziguou os protestantes. Outra prática que desagradou unionistas foi a impossibilidade de alterar os Artigos 2 e 3 da Constituição da República da Irlanda, vistos por como uma reivindicação territorial à Irlanda do Norte. Em contrapartida, um dos triunfos para os protestantes foi a declaração, por parte da República, que o status constitucional da Irlanda do Norte só poderia ser alterado com o consentimento da maioria da população do Norte. Todavia, as concessões feitas por Faulkner ainda despertariam divisões entre os unionistas, separando-os com base no apoio (ou rejeita) a Sunningdale. O IRA também se opunha ao acordo: para eles, o único resultado aceitável a vitória total (McKittrick & McVea, 2012).

Em janeiro de 1974, o novo executivo iniciou suas atividades, contemplando unionistas e nacionalistas proeminentes, em discrepância com o antigo parlamento de Stormont. Todavia, o descontentamento protestante com o acordo foi sentido: apesar de o novo executivo contar com apoio majoritário dentro de sua assembleia, possuía o apoio de menos de metade dos eleitores e políticos unionistas. Na semana seguinte à posse, o partido de Faulkner invocou uma reunião para condenar o Conselho da Irlanda, incluindo uma eleição dentro do próprio partido; os oponentes de Faulkner venceram, causando sua renúncia. Agora, todos os grandes setores do Unionismo eram contrários à iniciativa: o Democratic Unionist Party (DUP) e o *Vanguard*, que já se opunham a Sunningdale quando Faulkner foi a Londres, receberam a companhia do UUP entre os dissidentes. O novo executivo perdeu sua cabeça dentro da primeira semana de funcionamento (McKittrick & McVea, 2012).

Uma eleição geral antecipada convocada por Heath, o primeiro ministro britânico, apresentou a oportunidade perfeita para a dissidência unionista implodir o novo projeto de *powersharing*. O United Ulster Unionist Council (UUUC), aliança de rejeição a Sunningdale, lançou candidatos sob a bandeira de evitar uma vitória nacionalista. A estratégia teve resultado: 11 dos 12 assentos da Irlanda do Norte no Parlamento foram ocupados por setores anti-Sunningdale. A objeção dos membros do UUUC ao novo regime era clara: boicotes e táticas obstrutivas

não eram formas incomuns de atravancar o progresso do novo governo (McKittrick & McVea, 2012).

A oportunidade de progresso criada pelo acordo de Sunningdale cairia por terra graças aos setores unionistas como o UUUC. O Ulster Workers Council (UWC), organização de sindicalistas de indústrias chave com mão de obra predominantemente protestante, organizou uma greve que contava com o apoio de grupos paramilitares. A visita de homens mascarados e armados às fábricas serviu como forte intimidação para impedir os funcionários de trabalharem. Além disso, grupos bloquearam estradas e fizeram barricadas em áreas de circulação, com a complacência do RUC e do exército britânico, sob a posição de que sua função era combater o terrorismo, e não os protestos. Talvez o elemento mais importante, contudo, tenha sido o controle dos *loyalists* sobre as estações de energia do país, que permitiu reduzir a produção de energia para 60%. Depois de duas semanas de greve e da recusa do novo Secretário da Irlanda do Norte, Merlyn Rees, em se sentar com Faulkner para negociar o começo de conversas com os líderes da greve, o Primeiro Ministro concluiu que o novo modelo de *powersharing* não sobreviveria. A resignação de Faulkner veio logo em seguida. Morreria ali o acordo de Sunningdale, que demorou cerca de dois anos para ser concebido e apenas cinco meses para seu fim (McKittrick & McVea, 2012).

Há uma gama de interpretações acerca do fracasso de Sunningdale. Todavia, o elemento mais comum — e também provavelmente o mais decisivo — era a forte oposição unionista ao projeto político que o acordo buscava estabelecer, em especial com a divisão de poder (*power sharing*). McKittrick e McVea (2012) colocam um “venerável dever” dos unionistas de impedir que os nacionalistas ganhassem assentos durante a eleição — que pode ser extrapolado para o “venerável dever” de impedir ganhos políticos dos nacionalistas e de preservar as vantagens e benefícios dos protestantes — e também apontam o poder desinibido que os unionistas tinham na Irlanda do Norte:

*The sense grew that Sunningdale offered not a new beginning but a dangerous threat to their interests. Furthermore the partnership concept was shattered by the harsh reality of the strike, which demonstrated that Protestants collectively had both the determination and the ability to bring down a system they opposed. They had a clear numerical majority in Northern Ireland; they held the key jobs in the key industries; and they had shown they could bring Northern Ireland to a standstill. Although some argued that Rees had been at fault, the general moral*

*drawn was that Unionists had demonstrated their power of veto* (McKittrick & McVea, 2012, p. 71)

A perspectiva de English reforça a necessidade de controle dos unionistas:

*Sunningdale was not without positive aspects for unionists: ‘The Irish government fully accepted and solemnly declared that there could be no change in the status of Northern Ireland until a majority of the people of Northern Ireland desired a change in that status. The British government solemnly declared that it was, and would remain, their policy to support the wishes of the majority of the people of Northern Ireland. The present status of Northern Ireland is that it is part of the United Kingdom’<sup>7</sup> But many of Ulster’s unionists were hostile to aspects of what was in some ways a very ambiguous deal (especially, perhaps, the cross-border Council of Ireland) [...] (English, 2003, p. 149).*

A tentativa de resolver o conflito em Sunningdale previa o compartilhamento de poder entre unionistas e nacionalistas; todavia, os unionistas moderados — que apoiavam iniciativas de *powersharing* — foram suprimidos pela linha-dura, que não aceitavam qualquer cessão de seus benefícios, em especial no que tange à interferência da República da Irlanda. Sunningdale, nesse ponto, marca um ponto fulcral da resolução do conflito, visto que muitos aspectos presentes em sua arquitetura são ecoados no Acordo de Paz de 1998; mas o resultado final do processo de paz também teve seu caminho aberto pelo Acordo Anglo-Irlandês, assinado em meados dos anos 80.

## 2.6. A “Prison War” e as Greves de fome (1976 – 1981)

O fracasso de Sunningdale marca também uma mudança do comportamento britânico frente ao conflito. Esse enrijecimento da postura britânica contribuiu para deflagrar o processo denominado por republicanos de “*prison war*” (English, 2003).

Em 1972, o então Secretário da Irlanda do Norte, Wilson Whitelaw, garantiu aos prisioneiros com motivação política o status de *special category prisoners*. Essa condição era acompanhada de uma série de privilégios frente aos prisioneiros comuns: os “*special cats*”, como eram chamados, vestiam suas próprias roupas, não eram forçados a trabalhar, estavam sob um regime de visitação separado, e respondiam ao seu oficial em comando (OC), um membro das organizações paramilitares, o que lhes garantia menos contato com os guardas do que um prisioneiro comum. Em larga medida, os prisioneiros tocavam suas

<sup>7</sup> Nesta parte, English cita diretamente o texto do Acordo de Sunningdale.

próprias vidas (McKittrick & McVea, 2012). Além disso, a condição de prisioneiros especiais “*effectively bestowed on them a kind of political status*” (English, 2003, p. 169).

Ao final de 1975, o Secretário para Irlanda do Norte, Merlyn Rees, anunciou o fim da situação de *special category prisoners* efetivo a partir do ano seguinte. O objetivo da medida era diluir a legitimidade da luta armada republicana ao enquadrar os paramilitares como criminosos comuns. A mudança se aplicaria apenas para os novos condenados e não afetaria os que já haviam sido contemplados (English, 2003). Ainda segundo English:

*[...] the problem lay in the authorities' conceptualization of those who were to be held within them. As far as the former were concerned, these were criminals, responsible for appalling crimes of violence that were utterly unjustified. In stark contrast, the republicans saw themselves as engaged in a legitimate political-military campaign to achieve national freedom for their country in the face of occupation and oppression. IRA prisoners were still IRA men and women, their prison war a part of their army's wider struggle against the British state in Ireland. To the IRA, imprisonment in Long Kesh [...] was 'a badge of honour to be worn with dignity' (English, 2003, p. 170).*

O fim da *special category* não foi recebido pacificamente: “*dignity and defiance, rather than humiliating subservience or deference, were to be the the republican emblems*” (English, 2003, p. 171).

Em setembro de 1976, o jovem Kieran Nugent se tornaria o primeiro soldado do IRA a ser condenado sob o novo regime e, portanto, como um criminoso comum. Sentenciado à prisão no bloco H da Penitenciária de Long Kesh, Nugent se recusou a vestir o uniforme de prisioneiro; por isso, foi colocado na sua cela nu e se cobriu com um lençol. Os detentos de Long Kesh eram obrigados a vestir roupas ao sair das suas celas. Por sua resistência a colocar o uniforme da penitenciária, Nugent estava confinado à sua cela 24 horas por dia. Essa ocasião marcou o início do chamado “*blanket protest*” (English, 2003).

O número de *blanket men*, como os adeptos do protesto eram chamados, foi crescendo ao longo dos anos, e em 1978 já atingia a cifra de 300 prisioneiros (McKittrick & McVea, 2012). Nesse mesmo ano, os prisioneiros começaram o *no-wash protest*, ocasião na qual se recusaram a tomar banho, em resposta ao mau tratamento dos carcereiros; e escalou para o *dirty protest*, onde os prisioneiros

passaram a utilizar sua urina e excremento como armas contra os guardas e a passá-los nas paredes das celas (English, 2003).

Nem o *dirty protest* surtiu o efeito desejado pelos republicanos em lhes fornecer o status de *special category*. Por isso, em 27 de outubro de 1980, os prisioneiros utilizaram a última arma à sua disposição: uma greve de fome — a mesma ferramenta que fez Whitelaw conceder *special category* aos paramilitares em 1972. Como coloca English:

*Rather than some obsessive death-fast, therefore, the 1980 strike was an attempt, albeit a drastic and dangerous one, practically to achieve what republicans considered to be their due treatment in the jails. Specifically, the hunger-strikers pursued five demands: the right to wear their own clothes; the right not to do prison work; free association with fellow prisoners; 50 per cent remission of sentences; and normal visits, parcels, educational and recreational facilities* (English, 2003, p. 174).

Ao começo da greve de fome, a primeira ministra Margaret Thatcher declarou: “*I want this to be utterly clear – the government will never concede political status to the hungerstrikers or to any others convicted of criminal offences*” (McKittrick & McVea, 2012, p. 90). A primeira greve durou até 18 de dezembro, mas foi cancelada pelo risco de vida de um dos prisioneiros e, segundo afirmado pelo IRA, sob a promessa britânica de concessões. Contudo, rapidamente ficou aparente que as concessões não seriam cumpridas: apesar de colocar prisioneiros em celas limpas e com móveis, os detentos não tinham direito a usar suas próprias roupas. A situação atingiu outro ponto de atrito e em fevereiro, os *blanket men* anunciaram uma segunda greve de fome — a ser iniciada em primeiro de março de 1981, aniversário de cinco anos da remoção do status de *special category* (English, 2003).

O primeiro prisioneiro a recusar alimentos foi o OC Bobby Sands, cujo nome se imortalizou na história do IRA. A greve, predominantemente um movimento dentro das cadeias, se transformou no quinto dia de março, com a morte do então Membro do Parlamento (MP) Frank Maguire. O assento de Maguire, agora vago, foi disputado entre Harry West, do UUP, e o próprio Sands. A vitória, apesar de próxima, veio para o lado republicano, que se encheu de júbilo: o IRA esperava que um parlamentar fazendo greve de fome talvez forçasse o governo inglês a fazer concessões. Todavia, em cinco de maio de 1981, Bobby

Sands veio a falecer. Seu caixão foi visitado por mais de 100 mil pessoas e seu velório atraiu a atenção da mídia internacional (English, 2003).

Sands não foi a única fatalidade: nove outros detentos faleceram por inanição. A cada morte, as famílias dos detentos se tornavam cada vez mais vocais sobre suas preocupações, frequentemente fazendo com que grevistas mudassem de ideia. A segunda greve de fome do Bloco H de Long Kesh se findou em 30 de setembro de 1981, por causa da intervenção dos familiares dos grevistas e sem a consecução dos objetivos propostos. Na semana seguinte, contudo, o Secretário para a Irlanda do Norte, James Prior, flexibilizou algumas das demandas dos prisioneiros, por exemplo, no que tangia ao vestuário (English, 2003; McKittrick & McVea, 2012).

A *prison war* teve um significado que transcendeu os benefícios garantidos pelo status de *special category prisoners* e os maus-tratos sofridos pelos prisioneiros. Desde o momento em que Kieran Nugent preferiu se enrolar em lençóis a vestir o uniforme da prisão — vestimentas consideradas “*a badge of criminality they refused to acknowledge*” (McKittrick & McVea, 2012, p. 88) —, a questão tornou-se política: mais especificamente, sobre o reconhecimento da atividade republicana como política ao invés de simplesmente criminosa. Segundo os autores:

*The ten deaths effectively put an end to the criminalisation argument. The hungerstrike had not technically achieved special category status but in effect it had achieved something much more potent: political status. There could have been no more definitive display of political motivation than the spectacle of ten men giving their lives in an awesome display of self-sacrifice and dedication. It was possible to view this as outlandish fanaticism, and many did; but it was not possible to claim that these were indistinguishable from ordinary criminals. The hungerstrikers thus won political status in the eyes of the world (McKittrick & McVea, 2012, p. 94).*

## **2.7. A Ascensão do Sinn Féin, o Acordo de Hillsborough e a Perda de Momento (1981 — 1987)**

Desde 1977, a liderança do movimento republicano — nas mãos de Gerry Adams, Danny Morrison e Joe Austin (Collins & McGovern, 1998) — possuía uma maior inclinação à politização, manifesta no fortalecimento do braço político do IRA, o Sinn Féin. Ao mesmo tempo, não se tratava de uma soma zero entre participação política e luta armada: “[...] *entry into the political arena was being*

*advocated by republicans whose continued commitment to the armed struggle was beyond doubt, and who saw the politics as part of the war” (McKittrick & McVea, 2012, p. 82).*

As greves de fome deram novo fôlego à causa republicana: o apoio popular a Bobby Sands — expresso tanto em sua vitória eleitoral frente ao candidato unionista quanto nas 100 mil pessoas em seu funeral — mostrou que “[...] *people who would not customarily be IRA supporters might be engaged on behalf of an IRA man’s cause in certain circumstances*” (English, 2003, p. 184). Consequentemente, a aprovação eleitoral do movimento republicano por parte da população abriu espaço para a atuação numa área que já estava no interesse das lideranças. English coloca:

*“[...] it would be wrong anyway to see 1981 as beginning a process of republican politicization: it would be more accurately understood as an unintended accelerator of a process already favoured by the leaders of the movement”.* (English, 2003, p. 186)

Portanto, o Sinn Féin viu um momento positivo para ampliar sua atuação no contexto da luta republicana sem diluir a influência da luta armada. A nova estratégia do Sinn Féin combinava, explicitamente, a violência revolucionária e as urnas, *The Armalite and the ballot box*<sup>8</sup> (Collins & McGovern, 1998). Essa dualidade marcou a década de 80.

A violência revolucionária teve palco também em solo inglês: Londres foi alvo de duas bombas no mesmo dia em 1982, e de outro ataque em 1983. A reação britânica à continuação da violência se intensificou, em especial pela reputação da primeira ministra à época: Margaret Thatcher.

As vitórias eleitorais do Sinn Féin foram significativas; contudo, o partido ainda se mantinha consistentemente atrás do SDLP nas urnas<sup>9</sup>. Apesar disso, aponta-se o receio da dominação do Sinn Féin pós-1981, tanto por parte de nacionalistas constitucionais na Irlanda do Norte quanto por parte de Dublin e de Londres. Essa ameaça poderia ser combatida com o fortalecimento do nacionalismo constitucional, em especial do SDLP (McKittrick & McVea, 2012; English, 2003). Ainda segundo English (2003):

<sup>8</sup> Expressão utilizada para definir essa combinação; Armalite se refere ao fabricante dos rifles normalmente utilizados pelo IRA.

<sup>9</sup> A menor diferença entre os dois rivais foi 35 mil votos nas eleições gerais de 1983, mas consistentemente chegava a no mínimo 50 mil votos (English, 2003).

*Whether or not this fear was justified by Sinn Féin's electoral performance in practice, it shaped joint governmental policy: something must be done to strengthen the SDLP, to show that constitutional (rather than violent) nationalism was the way to achieve progress and results* (English, 2003, p. 217).

A criação do *New Ireland Forum*, em 1983, é fruto desse medo: um fórum no qual nacionalistas constitucionais tanto da Irlanda do Norte quanto da República pudessem discutir e chegar a uma opinião sobre o futuro do Norte. No ano seguinte à sua fundação, o Fórum apresentou um relatório em que previa três possíveis soluções: uma Irlanda unida; uma Irlanda federativa; e autoridade conjunta de Londres e de Dublin sobre o Norte. As três propostas foram veementemente rejeitadas por Thatcher no discurso conhecido como “out, out, out” (English, 2003; McKittrick & McVea, 2012).

Apesar da (inicial) negação de Thatcher, o fortalecimento do Sinn Féin aproximou dois aliados talvez improváveis: o governo britânico e a República. Londres tinha interesse na questão de segurança, enquanto Dublin se preocupava com o republicanismo. Esse pedaço de terreno comum deu origem ao Acordo de Hillsborough em 1985.

Também chamado de Acordo Anglo-Irlandês, o documento é composto por uma série de medidas e estruturas que visavam a ampliar a integração entre os dois governos. O texto do Acordo começa com a declaração conjunta de que qualquer mudança no status da Irlanda do Norte viria apenas com o consentimento da maioria da população, e, ao mesmo tempo, que não havia desejo de mudança dessa maioria no momento (DFA, 1985). A assinatura conjunta de uma posição comum dos dois governos marca um contraste frente a Sunningdale, onde a República e o governo britânico haviam escrito duas declarações diferentes — símbolo da clara dissonância entre os dois governos (McKittrick & McVea, 2012).

Outro instrumento importante criado por Hillsborough foi a Conferência Intergovernamental. Em essência, a Conferência permitia que a República pudesse “sugerir opiniões e propostas” em questões políticas, de segurança, legais, e de cooperação transfronteiriça para a Irlanda do Norte, desde que não sejam de competência de um governo devolvido ao Norte (DFA, 1985). Por causa dessa ferramenta, “[t]he Republic of Ireland was now to have an ongoing, consultative

*role in the affairs of Northern Ireland, and could genuinely claim to represent northern minority interests*” (English, 2003, p. 217).

Efetivamente, o Acordo Anglo-Irlandês refletia e reforçava uma consonância crescente entre Londres e Dublin quanto ao Norte, de tal forma que a República passou a ter um papel estrutural na Irlanda do Norte (English, 2003); *“The Republic no longer saw itself as warring with the British over the fate of the north: instead, the two governments came to view it as a difficult and dangerous problem for both. The emphasis thus switched to joint management and containment”* (McKittrick & McVea, 2012, p. 105).

Um dos fatores que permitiu essa concordância se deu pela redefinição dos paradigmas do nacionalismo constitucional. O nacionalismo antigo era marcado pela premissa essencial que o coração do problema estava na presença britânica — e, conseqüentemente, a resposta nacionalista envolveria retirar a influência britânica da Irlanda do Norte. A nova teoria nacionalista, cujos adeptos incluíam o líder do SDLP John Hume e então *Taoiseach* Garret FitzGerald, atribuía o foco do problema não à presença britânica, mas sim aos setores unionistas, que se opunham à retirada da fronteira; portanto, a presença britânica não era imperialista, mas sim neutra, e a unificação irlandesa só poderia acontecer com o consentimento dos protestantes (McKittrick & McVea, 2012).

A crescente harmonia entre os dois governos não passou despercebida pelos unionistas. O texto de Hillsborough tinha tons nacionalistas facilmente legíveis, condizentes com seu objetivo de enfraquecer o Sinn Féin e o IRA através do fortalecimento dos seus rivais nacionalistas constitucionais. Setores protestantes acreditavam que o Acordo enfraqueceria a União e se sentiram ultrajados por não participarem de sua consecução ou serem consultados (McKittrick & McVea, 2012). Segundo Tom Hartley, membro do Sinn Féin:

*After eighty-one you had the rise of Sinn Féin, and the Dublin government moved to convince the British government that they needed to give the SDLP a helping hand. And it was one of the main objectives of the Anglo-Irish Agreement. And in a sense they took their eye off the unionist ball. They were so focused on defeating republicans that they didn't quite notice the unionists* (English, 2003, p. 219).

A oposição protestante se manifestou de forma vocal:

*There were violent clashes between protesters and police, in one of which a Portadown loyalist was killed by a plastic bullet fired by a police officer [...]. Loyalist paramilitants launched a systematic campaign of intimidation against RUC personnel, petrol-bombing the homes of police officers[...] Unionist politicians boycotted government ministers, and there was much rhetoric threatening the use of force. [...] Unionist politicians tried a range of approaches. [...] The agreement survived it all. (McKittrick & McVea, 2012, p. 105).*

De fato, uma das vantagens de Hillsborough é que seu funcionamento não dependia do apoio no Norte, mas requeria apenas a vontade política da República e de Londres. Isso permitiu que o governo britânico suportasse um confronto com a oposição protestante (English, 2003).

O Acordo — com o objetivo de enfraquecer a guerrilha e fortalecer seus rivais nacionalistas — incentivou uma mudança de postura do Sinn Féin e do IRA. Em 1986, o partido encontrou a vontade de modernizar o republicanismo para fazer frente ao SDLP: facções mais à vanguarda, lideradas por Gerry Adams e Martin McGuinness, buscavam acabar com o abstencionismo do Sinn Féin — que se recusava, historicamente, a ocupar os assentos conquistados. Essa suspensão traria a possibilidade de aumentar a influência do nacionalismo, em especial no parlamento da República. Os setores de Adams foram vitoriosos, e, assim, viu-se o começo de um redirecionamento do movimento republicano. Essa mudança, contudo, não foi aceita sem dissidências. A “velha guarda” do IRA foi fortemente oposta à quebra da tradição (English, 2003; McKittrick & McVea, 2012).

Ao mesmo tempo, o momento favorável conquistado após as greves de fome começou a se diluir no período após o Acordo. O Sinn Féin — o *political self* do IRA (English, 2003) — estava perdendo parte importante dos votos para o SDLP nas urnas: uma perda de cerca de 20 mil votos ao comparar o desempenho na eleição geral de 1983 com 1987. O IRA cometeu erros sérios no bombardeio de Enniskillen (1987), onde um dispositivo explodiu precocemente e tirou a vida de 11 civis protestantes; e a sua conexão com a Líbia, fonte importante de armas nos anos 70 e a partir de 1984, foi descoberta pelas forças de segurança. (McKittrick & McVea, 2012; English, 2003).

Os anos de 1980 e 1981 marcaram o começo de um (breve) ímpeto do movimento republicano. Temendo repercussões mais sérias, o nacionalismo constitucional se esforçou para se contrapor ao Sinn Féin antes que esse pudesse ter ganhos irreversíveis; da mesma forma, o governo em Londres tinha como objetivo melhorar a questão de segurança no Norte; por isso, pareceu simpático ao fortalecimento do SDLP como forma de diluir a influência do republicanismo. O Acordo de Hillsborough foi uma ferramenta importante para enfraquecer o IRA e o Sínn Féin, mas também fortaleceu o nacionalismo na Irlanda do Norte. Hillsborough, contudo, sofreu forte oposição unionista, que, em última instância, não conseguiu derrubar o Acordo.

## **2.8. O Processo de Paz e o Acordo de Belfast/*Good Friday Agreement* (1993 – 1998)**

### **2.8.I. O Caminho para O Acordo**

O redirecionamento republicano continuou a partir da segunda metade da década de 80. Em consequência, o Sinn Féin explorava o potencial para conversas de paz. Em 1988, Gerry Adams e John Hume, líderes do Sinn Féin e do SDLP, se encontraram para trocar opiniões sobre o futuro do Norte. A reunião não gerou resultado imediato, mas serviu para estreitar a relação entre os dois expoentes do nacionalismo irlandês e construir um canal de comunicação entre os dois políticos. (McKittrick & McVea, 2012). As trocas entre os dois partidos teriam um forte papel em “evoluir o debate nacionalista” (English, 2003).

Apesar da abertura do Sinn Féin ao diálogo, a violência do IRA também foi uma constante no final dos anos 80 e início da década de 1990. Apesar disso, os diálogos entre Sinn Féin e SDLP se mantiveram. No ano de 1990, o governo britânico admitiu para si mesmo que uma vitória militar sobre o IRA seria difícil de imaginar, e fontes da inteligência britânica sugeriram que alguns dos líderes republicanos poderiam estar dispostos a colocar um fim no conflito armado. No ano seguinte, Adams lançou uma iniciativa pedindo negociações sobre uma resolução política do conflito (English, 2003).

A atmosfera de conversas não ficou sujeita a Hume e Adams; Dublin e Londres também buscavam chegar a um acordo. Em 1993, frustrados com o ritmo dos diálogos, os dois líderes nacionalistas declararam que “*We are convinced*

*from our discussions that a process can be designed to lead to agreement among the divided people of this island, which will provide a solid basis for peace.*” (McKittrick & McVea, 2012, p. 122).

Ainda ao final de 1993, os governos britânico e irlandês revelaram a Declaração de Downing Street. Seu texto indica:

*“The British government agree that it is for the people of the island of Ireland alone, by agreement between the two parts respectively, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish.”* (DFA, 1993).

Essa passagem é seguida de uma com tom semelhante, assinada pelo Taoiseach: “[...] *it would be wrong to attempt to impose a united Ireland, in the absence of the freely given consent of a majority of the people of Northern Ireland*” (DFA, 1993).

A Declaração estabeleceu firmemente a linguagem de autodeterminação da Irlanda do Norte na política formal entre a República e Londres, desde que com o consentimento da maioria (English, 2003), e reunia referências ao discutido por Hume e Adams, embora numa versão que não atendia integralmente às expectativas republicanas. Ao mesmo tempo, o trato do Primeiro Ministro John Major com o líder unionista James Molyneau garantiu o apoio dos protestantes (McKittrick & McVea, 2012).

English (2003) aponta que no começo de 1994, o IRA se declarou disposto a explorar o potencial da paz, espontaneamente declarando um cessar-fogo de três dias em abril como prova de boa fé. Entretanto, ao mesmo tempo em que estendiam um galho de oliva proverbial e se comprometiam com o processo de paz, os republicanos atacaram o aeroporto de Heathrow com morteiros adulterados para não explodirem. O objetivo não era matar, mas sim pressionar o governo britânico (McKittrick & McVea, 2012). O ataque de Loughinisland<sup>10</sup>, contudo, pintou o período com tons fúnebres e pessimistas.

Ao fim de agosto de 1994, O IRA declarou um histórico cessar-fogo. À medida que a cessação de atividades militares republicanas perdurava, os *loyalists* seguiram o exemplo, o que amplificou a fé no processo de paz. Em 1995, o então Secretário para Irlanda do Norte, Patrick Mayhew, pediu três concessões

<sup>10</sup> Soldados da UVF abriram fogo contra clientes de um bar católico, causando seis mortes.

adicionais do movimento republicano para permitir a entrada do Sinn Féin nas negociações: i) uma disposição ao princípio do desarmamento (*willingness in principle to disarm*); ii) um entendimento sobre a logística e as praticidades do desarmamento; e iii) a destruição de algumas armas como medida de confiança. (McKittrick & McVea, 2012).

O desmantelamento de suas armas era uma concessão muito maior do que o IRA estava disposto a fazer. *“To republican eyes, the demand for prior decommissioning seemed to amount to a demand for the IRA to admit effective defeat or surrender”* (English, 2003, p. 261). A organização reprovou veementemente as demandas por desarmamento, sob a perspectiva de se tratar mais de procrastinação do que de um compromisso com o processo de paz. Também sob essa visão o IRA quebrou o cessar-fogo, em 9 de fevereiro de 1996, com uma bomba no Canary Wharf, em Londres (English, 2003).

Após a quebra do cessar-fogo, Adams reafirmou a dedicação do Sinn Féin ao processo de paz. Todavia, havia forte pressão para que o IRA renovasse um cessar-fogo antes que o Sinn Féin pudesse de fato participar das negociações (English, 2003). De fato, o IRA manteve o uso da violência, porém não na escala que uma vez utilizara; a campanha militar se resumiu a ataques esporádicos na Inglaterra como lembrete que a luta armada ainda não havia se findado (McKittrick & McVea, 2012).

O paradigma mudou com as eleições gerais de 1997. A parcela do voto nacionalista cresceu, aumentando o poder tanto na Irlanda do Norte quanto em Westminster. A vitória do Partido Trabalhista (*Labour*) também sinalizou uma mudança de postura: o novo primeiro ministro, Tony Blair, tinha uma maioria confortável no Parlamento, o que lhe permitiu injetar nova energia no processo de paz. *“The change of government in London had helped produce a different context, one offering new possibilities”* (English, 2003, p. 267). Blair também decidiu, em conjunto com Dublin, que, apesar de necessário um cessar-fogo por parte do IRA, o desarmamento não era pré-condição para que o Sinn Féin participasse das negociações. Em setembro de 1997, o partido entrou formalmente nas conversas políticas (McKittrick & McVea, 2012).

“*A combination of violence and extraordinary political movement made 1998 one of the most remarkable years of the troubles*”, apontam McKittrick & McVea (2012, p. 139). Ataques foram praticados por dissidências tanto republicanas quanto *loyalist*, o que faziam o processo de paz, simultaneamente, mais difícil e mais necessário (English, 2003). Após uma série de conversas extenuantes, nascia, em 10 de abril de 1998, um acordo de paz.

### **2.8.II. 10 de Abril de 1998: “A Very Good Friday”<sup>11</sup>**

Apesar de toda a história transcorrida desde o colapso do executivo (e de todo o sangue derramado), a essência do Acordo de Belfast/Good Friday Agreement reflete fortemente o que fora proposto nos anos 70. Essa semelhança levou o político do SDLP, Seamus Mallon, a afirmar que o novo acordo era “*Sunningdale for slow learners*”, em clara crítica ao radicalismo do Sinn Féin e ao IRA (Holland, 1998).

O acordo de 1998 era consideravelmente mais robusto que seu sucessor de um quarto de século antes. Todavia, o fracasso de Sunningdale pairava sobre o novo processo de paz, ameaçando contaminá-lo. Sim, havia certo grau de continuidade entre as duas iniciativas; mas a escala e atenção de detalhe do novo acordo eram muito mais condizentes com a realidade do conflito do que Sunningdale fora. Peter Mandelson, Secretário para a Irlanda do Norte entre 1999-2001, escreveria:

*And it is true that much of what was agreed late in 1973 was reflected in the settlement of May 1998: an Executive made up of unionist and nationalist politicians; a North–South dimension; and no change in the constitutional status of Northern Ireland without the consent of a majority of the people living there. But, a generation later, those same principles now underpin a very different Agreement — a broader, deeper, fairer Agreement (Mandelson, 2000, p. 120).*

Além de Sunningdale nos anos 70, o Acordo de Belfast/Good Friday Agreement se inspira fortemente em Hillsborough. O novo acordo substitui o Acordo Anglo-Irlandês de 1985, mas o amplifica em diversas formas: conjuga os princípios de autodeterminação e de consentimento, reforça os laços da República com o Reino Unido e com a Irlanda do Norte, e confirma o direito da população

<sup>11</sup> Manchete de um artigo publicado no The Guardian sobre o Acordo, que faz um trocadilho com “Good Friday” (Sexta-Feira Santa) e “good” como “bom”.

da Irlanda do Norte de possuir cidadania britânica, irlandesa, ou ambas (H.M. Government, 1998). O jornalista irlandês Fintan O'Toole escreve sobre a questão identitária:

*At the core of the agreement is its statement that people born in Northern Ireland have an absolute right to be “Irish or British or both as they may so choose”. We have here, written down in a binding international treaty, a recognition that national identity is not a territorial or genetic imperative, and is not necessarily a single thing. It is chosen, and therefore open to a change of mind. And it can be multiple: those six letters – “or both” – are the glory of the agreement, its promise and its challenge.*

*The agreement tries to replace either/or with both/and. It comes from the bitter knowledge that either/or – Catholic or Protestant, unionist or nationalist, Irish or British, them or us, victory or defeat – is a deadly option. (O'TOOLE, 2018)*

O resultado do processo de paz é uma amálgama de dois documentos: um acordo multipartite (*Multi-Party Agreement*) e o Tratado Britânico-Irlandês (*British-Irish Treaty*), tratado internacional com poder vinculatório no qual os dois países se comprometem a efetivar o proposto pelo *Multi-Party Agreement* “onde apropriado” (Humphreys, 2018).

O texto do Acordo de Belfast/Good Friday Agreement é composto por três *strands* (“fios”): O primeiro trata das instituições democráticas dentro da Irlanda do Norte; o segundo regula a relação dentro da ilha da Irlanda; e o terceiro define a relação do Reino Unido com as Irlandas. Além disso, um ponto essencial do Acordo — e novidade frente a seu antecessor — é que ele altera os Artigos 2 e 3 da Constituição da República da Irlanda. O novo Artigo 3 reconhece que “[...] *a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions in the island*” (H.M. Government, 1998), aplacando, de forma geral, os receios unionistas — já que ainda eram a maioria da população.

O primeiro *strand* regula as instituições democráticas da Irlanda do Norte através da criação de uma série de organismos novos e introduz uma Assembleia de 108 membros eleita por representação proporcional — que fora abolida por unionistas nos anos 1920 — para legislar sobre os assuntos de competência do governo da Irlanda do Norte. Além disso, a Assembleia é embuída com série de salvaguardas, como: a necessidade de decisões marcadas como *cross-community* passarem com consentimento paralelo (*parallel consent*) — isto é, o

consentimento não apenas da maioria dos votantes, mas também da maioria dentro dos setores unionistas e nacionalistas —; e a existência de uma Comissão de Igualdade para monitorar a existência de oportunidades iguais para as duas comunidades (H.M. Government, 1998).

Além disso, o poder executivo derivado da Assembleia será exercido em conjunto por um Primeiro Ministro (First Minister) e um Vice-Primeiro Ministro (Deputy First Minister) com autoridades iguais e eleitos dentre as duas comunidades (H.M. Government, 1998). Essa provisão foi alterada pelo Acordo de St. Andrews (2006); o DUP, maior partido unionista, indica o Primeiro Ministro, enquanto o Sinn Féin, maior partido nacionalista, indica o Vice-Primeiro Ministro, formando um governo com dois líderes de igual autoridade. Desta forma, as duas grandes comunidades são representadas no executivo.

O segundo *strand* institui o Conselho Ministerial Norte-Sul (*North-South Ministerial Council*): um coletivo de Ministros da República e da Irlanda do Norte, incluindo o Primeiro Ministro e o Vice Primeiro Ministro da Irlanda do Norte, e o *Taoiseach* da República da Irlanda. A criação do Conselho encarrega os executivos das duas partes da Irlanda de desenvolver “*consultation, co-operation and action within the island of Ireland - including through implementation on an all-island and cross-border basis - on matters of mutual interest within the competences of the Administrations*” (H.M. Government, 1998, p. 14).

Na prática, o Conselho Ministerial conjuga a tomada de decisões referentes à ilha (*all-island*) à participação tanto da Irlanda do Norte quanto da República da Irlanda. Consequentemente, a instituição abre uma linha direta de diálogo entre os líderes e favorece políticas inclusivas e a integração social, política e econômica dentro da ilha.

Por fim, o terceiro *strand* cria um Conselho Britânico-Irlandês (*British-Irish Council, BIC*) envolvendo representantes britânicos, dos governos autônomos (*devolved governments*), e da República. O BIC foi concebido como fonte de consenso e cooperação em questões de interesse em comum entre as administrações envolvidas. Adicionalmente, o texto também constrói a Conferência Intergovernamental Britânico-Irlandesa (*British-Irish Intergovernmental Conference*), fonte de reunião entre o(a) Primeiro(a)

Ministro(a) do Reino Unido e do *Taoiseach* da República da Irlanda. A Conferência permite um espaço para que o *Taoiseach* apresente visões e propostas sobre questões fora da competência da Irlanda do Norte (*non-devolved matters*) (H.M. Government, 1998).

Uma das diferenças entre 1974 e 1998 é que o primeiro executivo, apesar de incluir representantes unionistas e nacionalistas, isolava os extremos: republicanos e unionistas dissidentes (Mendelson, 2000). A fragmentação do partido unionista entre apoiadores e opositores e Sunningdale foi grande responsável pelo fracasso da iniciativa; portanto, o Acordo de Belfast/Good Friday Agreement busca garantir o apoio de todas as partes envolvidas no conflito: “[...] *the Executive that it conceived is truly representative. It recognizes that everyone who has been a party to the conflict must be a party to its resolution*” (Mendelson, 2000, p. 120). O Acordo de 1998 buscou incluir nas negociações o DUP — partido unionista que se opunha a dividir o poder com o Sinn Féin —, mesmo que em vão. Apesar de sua ausência nas negociações, o DUP foi contemplado nos arranjos políticos.

Mandelson desenvolve acerca da representatividade do novo acordo:

*The Good Friday Agreement gave nationalists and republicans an equal stake in the government of Northern Ireland and an equal status in the eyes of that government. It gave all sides of the political debate institutions in which they could all place their trust. This Executive includes two DUP members, whose opposition to the entire process has not stopped them reaping the rewards. And I welcome their contribution – as ministers if not party politicians – because we can only achieve political stability if all sides can claim some ownership of the government that serves them* (Mendelson, 2000, p. 120).

Essa representatividade foi cuidadosamente construída durante as negociações do acordo:

*During the multi-party talks of 1998, every point of this Agreement was studied in detail then weighed in the round. The result is a finely tuned but hard-won compromise. Every provision, every word, is there for a reason. Any unilateral change of detail or emphasis, no matter how small, would throw it out of balance. Everyone who brokered the Agreement understood this. Unless someone is proposing to renegotiate it, it is this deal that has to be implemented, this deal and all of it* (Mandelson, 2000, p. 122).

Portanto, o resultado final do Acordo de Belfast/Good Friday Agreement foi um arranjo compreensivo (e arduamente negociado) entre todos os envolvidos no conflito, concebido concertadamente com o intuito de garantir a representatividade de cada setor no desenho do processo de paz. Nesse concerto,

os três *strands* do acordo apresentam propostas de integração em níveis diferentes: o primeiro fio regula as relações entre as comunidades dentro da Irlanda do Norte; o segundo remete à relação entre as Irlandas e fortalece os laços dentro da ilha e otimiza a cooperação; e o terceiro abre portas para o diálogo direto entre o Reino Unido e o *Taoiseach* em assuntos fora da competência do Parlamento da Irlanda do Norte. O acordo coloca que: “*It is accepted that all of the institutional and constitutional arrangements [...] are interlocking and interdependent and that in particular the functioning of the Assembly and the North/South Council are so closely inter-related that the success of each depends on that of the other*” (H.M. Government, 1998). Desta forma, o texto do Acordo codifica uma relação de sinergia entre as suas partes, na qual o funcionamento e fortalecimento de um dos fios afeta positivamente o funcionamento de todo o conjunto de instituições criadas.

O Processo de Paz também criou uma gama de instituições com papel essencial para criar laços entre as comunidades envolvidas. Esse processo foi catalisado pelo fato de Reino Unido e Irlanda serem membros da União Europeia, eliminando as barreiras “físicas, econômicas e psicológicas” e facilitando laços transfronteiriços (Sloat, 2018). De fato, “*a fundamental element of the Good Friday Agreement is the de facto evaporation of the land border, and the flow of people, goods, services, ideas, culture and students back and forth*” (Connelly, 2017, p. 29). Simon Coveney, *Tánaiste* (Vice-Primeiro Ministro) da República da Irlanda, completa: “*the agreement removed barriers and borders – both physically, on the island of Ireland; and emotionally, between communities in Ireland and between our two islands*” (Coveney, 2018). É dizer, a convergência normativa, legal e política entre as comunidades envolvidas tem um papel de reparar os danos que o conflito causou no tecido social e normalizar as relações dentro da Irlanda, em especial nas áreas de fronteira.

## 2.9. Considerações Finais

O objetivo desta seção foi fornecer detalhes para entender as condições e o decorrer do conflito. Desta forma, este capítulo possibilita um olhar sobre as causas permissivas do conflito; a sua deflagração e intensificação; as posturas e demandas dos atores envolvidos; e as condições sob as quais foi obtida a paz.

O texto do Acordo de Belfast/*Good Friday Agreement* serve como base sobre a qual a Irlanda do Norte constrói a nova relação com seu entorno, dividido em três espaços: i) entre as comunidades da Irlanda do Norte; ii) dentro da Ilha da Irlanda; e iii) com o Reino Unido. E o momento atual ameaça alterar o consolidado há 20 anos: a saída do Reino Unido da UE vai, indubitavelmente, redefinir essa relação.

A condução do Brexit, nos termos atuais, vai em rota de colisão com o processo de paz. Dependendo da escala da ruptura com a UE, o Reino Unido — e, por consequência, a Irlanda do Norte — estaria efetivamente sujeito a regimes e padrões diferentes da República. A divergência normativa pode levar à existência de uma fronteira rígida (*hard border*) — mais inevitável ainda no cenário em que o Reino Unido sai sem um acordo. Contudo, a criação de uma fronteira ameaça visceralmente o que foi acordado em 1998. Por essa razão, a União Europeia se opõe às possibilidades de ruptura que envolvem o estabelecimento de uma *hard border*; o governo britânico, por sua vez, recusa os planos de contingência impostos no acordo de saída para evitar precisamente esse cenário. Há uma incompatibilidade entre o Acordo de Belfast/*Good Friday Agreement* e as prioridades de negociação do Reino Unido, oriundas do referendo de 2016. Ao longo dos próximos capítulos, o presente trabalho busca explicitar a relação entre esses dois elementos: o próximo capítulo analisará o referendo de saída da União Europeia e o começo do governo Theresa May; o capítulo 3 tem como objeto de estudo as posturas britânica e da União Europeia durante as negociações, e o papel dessas posições em construir a situação atual.

## Antecedentes: o Referendo e o Governo May

O Referendo de junho de 2016 afirmou a existência de uma vontade popular de “retomar o controle”. A decisão de se divorciar da União Europeia se tornou prioridade máxima sobre todas as outras. De fato, ao acompanhar as notícias, não é difícil ter a impressão de que a política britânica atual se resume às negociações do Brexit com a UE e às lutas domésticas de May. O objetivo dessa seção é analisar como se deu o referendo e como a nova Primeira Ministra conduziu o processo até o início das negociações, a fim de explicitar as nuances de política doméstica e identificar demandas eleitorais por parte da população, que foram importadas por May durante seu mandato. Essas reivindicações também serviram para basear a postura da primeira ministra nas negociações com a União Europeia. Para isso, o horizonte temporal da análise se inicia nas eleições gerais de 2015, semente da proposta de um referendo por parte dos conservadores; aborda o referendo em si; e se estende até o final das eleições antecipadas, em junho de 2017.

### 3.1. As Eleições Gerais de 2015

A União Europeia atualmente enfrenta uma crise de confiança. A decisão britânica de sair do bloco é apenas um entre vários desafios que devem ser superados pela UE — embora seja um obstáculo excessivamente complexo e sem precedentes. No Reino Unido, o descontentamento com a União Europeia não é extremamente novo: debates surgem e ressurgem desde que o país aderiu ao bloco, e o UK Independence Party (UKIP) advoga a favor da saída desde sua fundação, em 1993. O euroceticismo presente no referendo, contudo, estava explícito quando David Cameron, então Primeiro Ministro e líder do Partido Conservador, proclamou que “*democratic consent for the EU is now wafer-thin*” (Cameron, 2013), e se tornou mais brutal durante as eleições gerais de 2015.

Os três partidos que obtiveram maior percentual de votos nas Eleições Gerais de 2015 tem posições diferentes quanto à UE. O Partido Trabalhista (Labour) se posiciona a favor do bloco:

*Labour believes that our membership of the European Union is central to our prosperity and security. It is why we will work to change the EU, so that it operates in the best interests of our country. [...] The economic case for membership of the EU is overwhelming. Over 3 million jobs in the UK are linked to trade with the European Union, and almost half of our trade and foreign investment comes from the EU. Competing in the single market, with the best companies in the world, drives competitiveness and innovation for firms in all parts of our economy. And it helps boost the living standards of people across Britain, encouraging the inflow of capital and investment (Labour Party, 2015).*

O partido Conservador (*Tories*), por sua vez, tem uma visão mais eurocética que o *Labour*. O manifesto *Tory* indica mudanças mais viscerais para a relação entre UK e UE. As propostas incluem “**reform the workings of the EU, which is too big, too bossy and too bureaucratic**” e “**reclaim power from Brussels on your behalf and safeguard British interests in the Single Market**”(Conservative Party, 2015, p. 72, grifos do autor). O tom utilizado pelo manifesto utiliza para caracterizar o bloco é notável:

*The EU is too bureaucratic and too undemocratic. It interferes too much in our daily lives, and the scale of migration triggered by new members joining in recent years has had a real impact on local communities. [...] No to ‘ever closer union.’ No to a constant flow of power to Brussels. No to unnecessary interference. And no, of course, to the Euro, to participation in Eurozone bail-outs or notions like a European Army. (Conservative Party, 2015, p. 72)*

O partido também se propõe a reduzir a migração, continuidade de uma promessa de 2010. Em 2013, um episódio em particular chama a atenção: o *Home Office* britânico — sob a liderança de Theresa May — colocou em circulação vans com mensagens de “*go home or face arrest*” em algumas partes de Londres com fortes números de imigrantes (Elgot, 2018). O documento segue essa linha política dos *tories*: se compromete a negociar com a UE regras para diminuir a migração, fortalecer o *enforcement* das regras migratórias, e, de forma reveladora, a “*protect British values and our way of life*” (Conservative Party, 2015, p. 31).

Todavia, a parte mais importante do manifesto é a promessa de realizar um referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia até o final de 2017 e de honrar o resultado, “*whatever the outcome*” (Conservative Party, 2015, p. 72).

O manifesto do UKIP, por sua vez, apresenta uma visão ainda mais extrema:

*The tentacles of the EU stretch into almost every area of our national life. [...] On these [questões que a UE se envolve] and many other issues, our elected Westminster politicians are impotent. They pretend to have the power to influence these matters, but actually they have none. It is an out-of-sight, unaccountable, pan-European bureaucratic elite which has the final say and they do not consider Britain's best interests. (UKIP, 2016)*

Já que as regulações europeias, segundo o manifesto, se sobrepõem à política nacional do Reino Unido, e os políticos de Westminster não tem o poder de mudar a situação, o UKIP propõe uma solução:

*A British exit from the EU, 'Brexit,' is the only choice open to us, if we are to make our own laws and control our own destiny. Unless we leave, our democracy, our law-making powers and our sovereignty will continue to be salami-sliced away by the EU. (UKIP, 2016)*

Com a promessa de um referendo por parte do Partido Conservador, com o crescimento do UKIP, a descrença na União Europeia e articulações políticas envolvendo os maiores partidos ingleses antes das eleições, “*the idea of an in/out referendum has become established in British politics*” (Oliver, 2015, p. 78).

A voz do euroceticismo foi ouvida nas urnas: o Partido Conservador conquistou 36,9% dos votos e 331 assentos, garantindo-lhe uma maioria no Parlamento. Já o UKIP recebeu 12,6% de todos os votos, um crescimento de 9,5% dos votos totais frente às eleições de 2010 (BBC, 2015). Mais importante, a vitória eleitoral do Partido Conservador selou o futuro da participação britânica na União Europeia, já que os Tories haviam prometido a consulta popular sobre a permanência na UE.

### **3.2. O Referendo**

A promessa dos conservadores foi cumprida rapidamente: o Primeiro Ministro David Cameron — apesar de favorável à permanência do Reino Unido no bloco — anunciou, em fevereiro de 2016, a previsão de um referendo para junho do mesmo ano. Com a iminência do Referendo, a sociedade civil se dividiu em dois grupos: os que buscavam o divórcio da UE (apelidados de *Brexiters*) e os que, como Cameron, não acreditavam que o rompimento com a UE seria a melhor solução (apelidados de *Remainers*). As duas campanhas escolhidas com aprovação oficial foram a *Vote Leave* e a *Stronger In*.

A campanha de saída — encabeçada por políticos conservadores conhecidos, como Boris Johnson e Michael Gove —, utilizou-se do slogan de “*Vote Leave, Take Control*”. O manifesto da campanha demonstra uma série de propostas-chave. A primeira seria aumentar o investimento no NHS, o sistema nacional de saúde britânico, utilizando-se dos supostos £350 milhões por semana que Londres envia à Bruxelas. A segunda proposta é retomar o controle das fronteiras: “*we need to take back control of our borders so we can decide who can come here — and who can’t*”, aponta o material (Vote Leave, 2016). O documento também aponta a necessidade de retomar controle sobre a economia e sobre o comércio ao se desvencilhar das regulamentações da UE, especialmente por causa da (supostamente iminente) entrada de novos países como a Turquia e demais países do Oriente Médio no bloco (Vote Leave, 2016).

Todavia, é digno notar que a Vote Leave se utiliza de estatísticas e afirmações arbitrárias, retiradas de contexto, e de fontes misteriosas e não citadas para dar algum grau de sustentação à campanha. A própria cifra de £350 milhões enviados semanalmente à UE — peça de propaganda tão vital que foi impressa na lateral de ônibus da Vote Leave como slogan de campanha — foi contestada pela UK Statistics Authority às vésperas do referendo, com a publicação de uma declaração oficial relatando se tratar de um valor líquido, não bruto (UK Statistics Authority, 2016). A resposta, contudo, não impediu conservadores como Boris Johnson de insistirem no erro, ou, mais exageradamente ainda, como Iain Duncan Smith, de simplesmente negar ter feito a promessa de enviar a cifra de £350mi para o NHS — mesmo sendo fotografado, repetidas vezes, em frente ao ônibus de campanha com a frase impressa em letras garrafais na lateral. (The Telegraph, 2018; Perraudin, 2016).

As táticas de campanha deliberadamente maliciosas da Vote Leave forçaram a campanha rival, Stronger In, a buscar mitigar a desinformação por parte do Vote Leave através de campanhas de *fact-checking* utilizando-se de opiniões de especialistas, correções, réplicas e estatísticas. Publicações como “*Leave campaigners cannot be trusted on the NHS*” (publicada em dois volumes) e “*100 Times the Leave Campaigns lost the economic argument*” tem como objetivo deixar evidentes os erros e as falácias utilizadas pelos apoiadores da saída através de informação de fontes confiáveis; ao mesmo tempo, a campanha explicita os

benefícios da relação entre o Reino Unido e a UE e alerta para os enormes riscos de abandonar o bloco, indicando possíveis impactos como diminuição do PIB por domicílio e a redução do financiamento da UE para áreas chave como o NHS.

Os Brexiters passaram a alcinhar a campanha rival de “Project Fear”: em linhas gerais, um (suposto) projeto político tido pelos setores mais liberais da sociedade, com o objetivo de difundir o medo e dissuadir o voto popular. Esse (hipotético) grande projeto político ainda é citado pelos setores conservadores britânicos nos dias atuais, especialmente com o rumo desastroso que o processo de separação da UE atualmente toma. Por isso, “*the phrase [Project Fear] is used to dismiss expert warnings and build a sense of drama that will allow ‘not disaster’ to be labelled success*” (Shariatmadari, 2018).

O resultado do referendo foi surpreendente. Embora as últimas pesquisas eleitorais indicassem a vitória próxima do campo *Remain* (Murphy & Cecil, 2016), a votação foi apertada: 51,9% dos cidadãos britânicos como um todo votaram a favor da saída. Esse número, contudo, não reflete os resultados dentro dos países que compõem o Reino Unido: a Irlanda do Norte votou majoritariamente a favor da permanência na UE (55,8%). Essa cifra foi ainda maior na Escócia (62%). As capitais — Londres, Belfast<sup>1</sup>, Edimburgo e Cardiff — votaram majoritariamente a favor da permanência (BBC, 2016a). As pesquisas de Lord Ashcroft (2016) apontam que as classes sociais mais altas e com maiores níveis de educação votaram para ficar, enquanto as classes mais baixas preferiram a saída; eleitores do Partido Conservador e do UKIP, em sua maioria, apoiaram a ruptura com a UE, enquanto os do *Labour* optaram pela permanência na UE.

O resultado do referendo de 23 de junho colocaria o Reino Unido na direção de uma das decisões políticas mais importantes de sua história recente, para a qual poucos estavam preparados — inclui-se nessa categoria o então Primeiro Ministro David Cameron, *remainer* fervoroso, que anunciou sua renúncia após a apuração dos votos. Além disso, a primeira ministra escocesa, Nicola Sturgeon, anunciou que um segundo referendo de independência era “altamente provável” com a possível retirada da Escócia da UE sem o país ter votado para tal (BBC, 2016b) e a libra esterlina caiu para níveis não vistos desde 1985 (BBC, 2016c). Como

---

<sup>1</sup> Belfast é dividida em quatro zonas eleitorais; o *Remain* ganhou em 3 delas e perdeu por uma margem ínfima na última.

colocou uma coluna do *The Economist*, “*chaos was predicted and chaos has ensued*” (*The Economist*, 2016).

Mais importante, a vitória da *Vote Leave* gerou alguns compromissos eleitorais de qualquer Primeiro Ministro que sucedesse Cameron: i) a cessação ou diminuição da contribuição para o orçamento da UE, e, implicitamente, maior investimento no NHS; ii) o aumento do controle das fronteiras no Reino Unido e o fim da livre circulação de pessoas; e iii) o fim das imposições de Bruxelas sobre Londres. Essas três grandes demandas foram essenciais para o desenrolar do Brexit como ocorreu.

A sucessora de Cameron foi Theresa May, sua antiga *Home Secretary*. Ela seria a líder britânica do processo de divórcio entre o Reino Unido e a União Europeia. A próxima seção tratará de seu mandato de forma mais específica, com o final da linha temporal no início das negociações.

### 3.3. O Governo May

“*Brexit means Brexit, and we’ll make a success of it*”, disse Theresa May ainda em sua candidatura à liderança do Partido Conservador. A máxima, apesar de impactante e de ser uma ótima manchete de jornal, revela pouco sobre o processo em si: afirmar que “Brexit quer dizer Brexit” tem como função apenas reiterar o compromisso com retirar o Reino Unido da UE sem, contudo, revelar muitos detalhes de como essa retirada se daria. Desde antes do referendo, uma pergunta específica teria que ser respondida. “*It was clear from well before the vote that the key question was what took precedence: controlling free movement, or staying in the single market?*” (Dunt, 2017a, p. 63). As urnas pareciam ter dado uma indicação de resposta; mas as soluções continuaram a eludir o gabinete de May e o público geral.

Apesar do segredo inicial sobre o Brexit, May deixou evidente seu compromisso com o resultado do referendo à sua própria maneira. Seu gabinete ministerial contava com uma série de figuras proeminentes em meio ao referendo, e os três apontados não poupavam palavras com sua retórica eurocética: Liam Fox<sup>2</sup> ocupava o cargo de Secretário de Comércio. David Davis

<sup>2</sup> O repertório de elogios de Fox à União Europeia inclui a afirmação que o bloco “[would] sacrifice at least one generation of young Europeans on the altar of the single currency” (Dunt, 2017a, p. 14)

foi escolhido para chefiar o recém-criado Departamento de Saída da UE (*Department for Exiting the EU*, ou, simplesmente, *DexEU*). Por fim, Boris Johnson, ex-prefeito de Londres e um dos maiores apoiadores da *Vote Leave*, receberia o cargo de Secretário de Assuntos Exteriores. Com essas indicações, May buscava mostrar suas credenciais de Brexit (Connelly, 2017).

O apego de Boris Johnson ao divórcio entre Reino Unido e União Europeia talvez seja sobreposto apenas pela grande quantidade de controvérsias envolvendo o político nos últimos anos. Em 2008, Johnson chamou a atenção por escrever para o Daily Telegraph: “*What a relief it must be for Blair to get out of England. It is said that the Queen has come to love the Commonwealth, partly because it supplies her with regular cheering crowds of flag-waving piccaninnies[...]*”. O termo “piccaninnies” é um termo altamente ofensivo utilizado para designar crianças negras<sup>3</sup>. No mesmo ano, escreveu sobre Hillary Clinton, então possível candidata à presidência: “*She’s got dyed blonde hair and pouty lips, and a steely blue stare, like a sadistic nurse in a mental hospital*”. Durante um evento em Londres, em 2013, o Primeiro Ministro da Malásia apresentou a estatística de que a participação feminina nas universidades malaias aumentaria. Johnson replicou que as mulheres só iriam para a universidade porque “*they have got to find men to marry*” (Bowcott & Jones, 2008; Graham, 2016; Topping, 2013).

O triumvirato de May, contudo, engajava em uma “guerra de território” entre si: cada um dos “três mosqueteiros”, como ficaram apelidados, buscava se impor como o verdadeiro encarregado do Brexit na ausência de May. E, conseqüentemente, cada um passava uma mensagem diferente. Em setembro, Boris Johnson afirmou que seria possível, concomitante, ser membro do mercado comum e acabar com a livre circulação de pessoas — apesar de contrariado pelo presidente do Parlamento Europeu, Martin Schulz. A noção de que seria possível simultaneamente acessar o mercado comum e controlar a migração não foi imediatamente diluída. Pelo contrário: essa postura do governo britânico permeou o primeiro ano do novo mandato (Dunt, 2017a; Connelly, 2017). Essa atitude ganhou a alcunha de *cake-and-eat-it* ou *cakeism*, baseado na troca entre Boris Johnson e Donald Tusk: “*When Boris Johnson joked that he was ‘pro having my cake and pro eating it’, Donald Tusk replied: ‘To all who believe in it, I propose a*

<sup>3</sup> Segundo o Merriam-Webster. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/pickaninny>

*simple experiment. Buy a cake, eat it, and see if it is still there on the plate*” (Dunt, 2017a, p. 30).

Os pronunciamentos de May também não deixavam de todo claros os objetivos de Brexit que a Primeira Ministra desejava. A líder disse em uma entrevista em setembro que *“I think the British people are very clear about, which is that they don’t want free movement to continue in the way that it has done in the past”* (Dunt, 2017a, p. 64) — e o *“the way that it has done in the past”* é ponto de confusão; pouco depois, May disse que quer negociar o máximo de acesso para as firmas britânicas. Durante o início do governo May, esse tipo de nuvem de significado se tornou bastante presente: *“Instead of saying that the UK is leaving the single market, she describes conditions which could only be fulfilled by doing so and leaves journalists to extrapolate”* (Dunt, 2017a, p. 65).

Em janeiro de 2017, o segredo parecia ter sido quebrado: em um discurso de campanha, May finalmente apontou propostas concretas de seu governo: retomar controle das leis e acabar com a jurisdição da Corte Europeia de Justiça (ECJ, em inglês); controlar a imigração; fim da adesão do mercado comum, mas, ao mesmo tempo, o maior acesso possível a ele através de um acordo de livre comércio; e um acordo que permita, ao mesmo tempo, o comércio livre de tarifas entre o Reino Unido e a UE, e que o Reino Unido negocie seus acordos de livre-comércio com demais países (May, 2017). Essa última iniciativa de May se parece mais com uma ilusão do que com uma proposta de política.

Enquanto isso, apesar das tentativas britânicas de começar diálogos preliminares com Bruxelas, a União Europeia manteve a postura de *“no negotiations without notification”*: o bloco se recusou a negociar com Londres a menos que a saída fosse oficialmente declarada por meio da ativação do Artigo 50.

Seguindo sua missão como representante dos Brexiteers, May ativou o Artigo 50 em 29 de março de 2017, oficialmente começando a contagem regressiva de dois anos para a conclusão das negociações. Apenas um mês depois da ativação, May antecipou as eleições — que só ocorreriam em 2020 — para 8 de junho do mesmo ano. As chamadas *snap elections* tinham como objetivo aumentar a base de apoio dos Conservadores dentro do Parlamento: a maioria dos

assentos conquistada durante as eleições de 2015 não era o bastante para uma questão tão delicada, e na qual seu próprio partido se encontrava fraturado. Nessas circunstâncias, seria difícil passar um eventual acordo pelo parlamento, dependendo das concessões exigidas pela UE. Como coloca Goodwin (2017):

*As one senior Conservative Party official told me afterward: “Our view is that we cannot go into the negotiations with the EU divided. We need a good hand and this election is about strengthening that hand”. [...]However, this strategy has an external and an internal dimension: Outwardly, it is about the power of symbolism — demonstrating to Berlin, Brussels and Paris that the prime minister has a solid mandate, that she leads a unified party, that the country supports her stance on Brexit and might be prepared to walk away from a bad deal. (Goodwin, 2017).*

A intenção de ampliar a base do governo, contudo, foi frustrada por algumas das ações do governo May que desagradaram o eleitorado tradicionalmente conservador.

Na primeira semana de junho, durante um programa especial da BBC voltado às eleições, uma enfermeira do NHS questionou May sobre o salário: não houve reajuste significativo no pagamento dos servidores do NHS desde 2009. A resposta de May gerou descontentamento:

*We have had to take some hard choices across the public sector, in relation to public sector pay restraint. I'm being honest with you in terms of saying that we will put more money into the NHS, but there isn't a magic money tree that we can shake that suddenly provides for everything that people want. (BBC, 2017)*

A resposta de Theresa May gerou ultraje em setores do eleitorado britânico; *Brexiters* que votaram a favor da saída buscando maiores benefícios para o NHS se depararam com uma resposta quase evasiva, que não justifica nem assume culpa, e que contraria o que fora dito durante a campanha.

Outra decisão impopular também envolve a política de saúde: no Manifesto do Partido Conservador de 2017, está previsto um plano a longo prazo de cuidado com os idosos. Segundo reportagem do jornal The Guardian:

*Under the Tory proposals, people needing social care at home would have to pay for it until the value of their assets — including their home — reached a floor of £100,000. The party also promised that a family home would never need to be sold in a person's lifetime, with costs instead recouped after death. However, the policy caused anger because payments after death could eat into the inheritance of offspring whose parents were unlucky enough to suffer from a condition — like dementia — in which reliance on social care is inevitable. (Anushka & Elgot, 2017)*

Segundo essa proposta, tanto os usuários de cuidado hospitalar quanto de cuidado domiciliar usarão a mesma estrutura de cobrança. Se a soma dos bens, economias e propriedades de um cidadão ultrapassar £100.000, eles deverão pagar pelo seu próprio tratamento, *mesmo que realizado em casa*. O custo pode ser deferido até a morte do beneficiário, e será deduzido da venda de propriedade(s) do beneficiário (Inman, 2017).

Essa proposta afeta setores chave do eleitorado conservador: idosos (maiores de 65 anos) em situação frágil e pessoas logo abaixo da terceira idade (entre 55 e 64) – os grupos que mais consistentemente votam a favor dos tories e votaram a favor do Brexit (Dunt, 2017b; Ashcroft, 2016). *“The reaction was instant and entirely predictable. The press hated it. Tory voters hated it. Tory MPs hated it”* (Dunt, 2017b).

Após a resposta majoritariamente negativa, a tentativa de May de consertar a situação também foi inapropriada: a Primeira-Ministra adicionou um teto — ausente no Manifesto de 2017 — após dias de reações negativas à formulação de política. Ao ser perguntada por um repórter se haveria mais alguma mudança no Manifesto, uma Theresa May visivelmente alterada responde que *“nothing has changed”* (Inman, 2017).

O desempenho dos conservadores nas eleições de 2017, portanto, foi diminuído parcialmente pelo descaso das elites políticas com as demandas de seu eleitorado: tanto os Brexiteers, que esperavam uma melhora do NHS, quanto os idosos, setor que consistentemente vota no Partido Conservador, foram prejudicados por medidas do governo May. A própria incompetência e falta de carisma da Primeira Ministra também teve papel forte no resultado final. Apesar de essas medidas não compreenderem a única razão por trás do (relativo) insucesso Tory nas eleições, a resposta a elas foi sentida nas urnas. Como colocava Dunt (2017b) na semana anterior à votação:

*Two things got us here. First, May failed to make the campaign about the country’s pending exit from the European Union, despite proclaiming this the Brexit election. Second, she has conducted herself with a staggering degree of incompetence, which has not contrasted well with her repeated declaration that she is the “strong and stable” candidate. May wanted to make this the Brexit election, because she thought that if voters asked themselves who they would rather see in the negotiating room — her or Corbyn — she would come out on top. This might be true, but it turns out that it is hard to keep voters focused on an issue when you are*

*unwilling to provide any details about it [...]May has asked voters to trust her judgment on Brexit issues without being prepared to divulge any details. Her election strategy has resembled a religious demand more than an intellectual proposition. Nearly a year on, Brexit remains an absence wrapped in a mystery.* (Dunt, 2017)

O resultado foi um baque para May: com apenas 318 assentos — 8 a menos que o necessário para obter maioria e 13 a menos que nas eleições anteriores —, a maioria parlamentar que o partido conquistara em 2015 se esvaiu quase instantaneamente, em um processo inesperado e, mais importante, autoinfligido. Ainda segundo Dunt, que à época buscava antecipar o resultado:

*That [não conquistar assentos novos nas eleições antecipadas] would leave her mortally wounded, not just in the eyes of many in her party and outside it. She will have been humiliated on the national stage. The prime minister who modeled herself after the Iron Lady will instead look ineffective and foolhardy. Or, as Channel 4 News reporter Michael Crick put it to her during a particularly bruising news conference recently, she will no longer be considered “strong and stable,” but “weak and wobbly.”* (Dunt, 2017)

As urnas mostraram o fracasso eleitoral dos Tories — uma derrota que o partido não poderia se dar ao luxo de ter. Se em abril, quando May convocou as eleições, as pesquisas demonstravam uma opinião favorável da Primeira Ministra e previsões positivas para a conquista de assentos no Parlamento, o resultado das eleições trouxe muito mais adversidades ao Partido Conservador e limitou ainda mais o espaço de atuação de Theresa May.

Para mitigar as consequências dos seus erros, May buscou um acordo de *confidence and supply* com o Partido Unionista Democrático (Democratic Unionist Party, ou DUP) da Irlanda do Norte. O texto do acordo relata que “*the DUP agrees to support the government on all motions of confidence; and on the Queen’s Speech; the Budget; finance bills; money bills, supply and appropriation legislation and Estimates*” (H.M. Government, 2017). Esse acordo dá ao DUP uma posição avantajada para pressionar o governo a adequar os prospectos de Brexit para Irlanda às suas aspirações políticas, em especial no que tange ao *backstop*, que será abordado no próximo capítulo.

Sobre o acordo entre os dois partidos, Simon Coveney, *Tánaiste* (Vice-Primeiro Ministro) da República da Irlanda, disse:

*The DUP have agreed in that confidence and supply agreement to support Brexit legislation and so there is now an onus on them politically to ensure that legislation is popular in Northern Ireland. That means that they will have to argue*

*to ensure that the border issues are resolved in a satisfactory manner for Northern Ireland. And I think on those border issues, the DUP want to try to maintain the status quo as closely as they can. From that point of view, there are upsides to the confidence and supply agreement in the context of Northern Ireland and Brexit.* (Naselli & Coveney, 2017)

O plano de May de antecipar as eleições para ampliar sua base aliada no Parlamento teve o efeito contrário — em parte por pura bravata da Primeira Ministra. As *snap elections* fragilizaram a posição do Partido Conservador como o grande responsável pelo Brexit, já que a base aliada de May em Londres estava cada vez menos firme e a oposição — tanto dentro quanto fora de seu partido — sentia o cheiro de sangue na água. A Primeira Ministra gastara dois meses da contagem regressiva iniciada a partir da declaração do Artigo 50 buscando uma eleição que não lhe deu fruto. E, por fim, o segredo de May quanto às especificidades do Brexit permanecia inabalável.

Sem mais escolhas, em 19 de junho de 2018, o Ministro para a Saída da UE, David Davis, iniciou oficialmente as negociações com Bruxelas. Seria o começo de um caminho cada vez mais tortuoso, cujo final ainda está envolto em uma turva névoa.

### **3.4. “Strong and Stable?”**

A *Vote Leave* atraiu um público específico: idoso, conservador, de classes operárias, com poucas qualificações, e com um desgosto particular pela globalização e pela imigração (Ashcroft, 2016). O referendo, portanto, mandou sinais claros: havia fortes demandas populares pelo controle à imigração e pela retomada da soberania do Reino Unido, incluindo o fim da imposição de regras de Bruxelas. Theresa May se revestiu dessas reivindicações ao longo de seu mandato. Mas a reluta em quebrar o sigilo sobre o Brexit pesa contra a líder. Quando ela de fato o fez, foi de forma parcial e com um otimismo irracional: o discurso de May propõe ideias excessivamente ambiciosas por serem irreconciliáveis — o comércio livre de tarifas com a UE e, simultaneamente, a capacidade de assinar acordos de livre comércio com terceiros países —, o mesmo comportamento que a UE viria a condenar na mesa de negociações.

Além disso, deve-se levar em conta o desempenho doméstico de May durante as eleições: a PM conseguiu desagradar um eleitorado que, em efeito, havia votado no espectro conservador em 2015 e 2016. A perda da maioria

parlamentar (que já tinha sido conquistada) contribuiu para diluir seu espaço de manobra. As críticas de que May não seria “*strong and stable*” pareciam cada vez mais justificadas.

## As Negociações do Brexit

O caminho tomado entre o referendo e as negociações levantou muito mais perguntas do que respondeu. Em junho de 2017, ainda havia dúvidas sobre que tipo de Brexit o Reino Unido perseguiria e quais concessões a UE faria, e a incerteza entre *soft* ou *hard Brexit* — dependendo da magnitude da ruptura com a UE — ainda pairava pela Europa. Ao convocar o Artigo 50, praticamente todas as opções estavam abertas. Portanto, para entender o processo das negociações, é necessário analisar quais modelos de relação futura com a UE o Reino Unido poderia atingir.

### 4.1. Modelos e Alternativas

O começo das negociações foi acompanhado pelo ressurgimento de questões que se apresentavam desde o começo do mandato de May. “*Brexit means Brexit*”, ela dizia; mas que tipo de Brexit seria? Nesse ponto, uma série de opções pré-existentes já se apresentam. O governo, em março de 2016 — antes da realização do referendo —, já havia lançado um White Paper que contemplava algumas dessas possíveis opções.

#### 4.1.I. O Modelo Britânico Atual

A participação atual do Reino Unido na União Europeia tem características únicas, resultado de décadas de negociações. O Reino Unido tem *opt-out* do Acordo de Schengen e da participação na Zona do Euro, condições basilares dos demais países e dos novos membros da UE, e recebe de volta parte da contribuição enviada ao orçamento da UE (processo chamado de *rebate*). Ao mesmo tempo, tem acesso ao mercado comum (*single market*) e é parte da união aduaneira (*customs union*). Acessar o *single market* requer manter as quatro liberdades: livre circulação de bens, capital, serviços e pessoas. A união aduaneira também coloca o Reino Unido em paridade com os demais países da UE, remove as tarifas dos bens que circulam entre a União, dilui a necessidade de postos aduaneiros, e impõe tarifas a produtos de fora. O arranjo atual também pressupõe um *level playing field*, isto é, a remoção de barreiras não-tarifárias como padrões, documentações e especificações. Desta forma, um produto ou serviço com acesso permitido ao mercado do Reino Unido também estará de acordo com as normas

para os demais países da UE, possibilitando, efetivamente, sua comercialização em todo o mercado. Por fim, o Reino Unido, como membro da UE, tem acesso aos acordos comerciais assinados pela União Europeia (H.M. Government, 2016).

#### **4.1.II. O Modelo Norueguês (Acesso pelo EEE)**

Uma das possibilidades de relação futura era aos moldes do que ocorre com a Noruega. É o tipo mais *soft* de Brexit: o país é membro do Espaço Econômico Europeu (EEA, na sigla original), mas não da União Europeia. Essa modalidade inclui acesso parcial ao mercado comum<sup>1</sup>. Consequentemente, requer a conformidade com as obrigações da União Europeia, incluindo a manutenção das quatro liberdades e a contribuição para o orçamento direto da UE; além de exigir que setores da legislação doméstica do Reino Unido estejam de acordo com as normas do EEE. Ao mesmo tempo, o acesso pelo modelo norueguês tiraria o UK da união aduaneira (H.M. Government, 2016).

#### **4.1.III. Acordos Bilaterais (Suíça, Canadá, Turquia)**

Seria possível negociar um acordo bilateral entre o Reino Unido e a União Europeia — apesar de se tratar de um processo longo e árduo. Os acordos entre a UE e os três países citados no título dessa subseção podem servir como exemplo para a futura relação do Reino Unido com o bloco, pois cada um tem suas particularidades.

No caso da Suíça, o arranjo negociado garante acesso parcial ao mercado comum: os produtos suíços acessam em partes o mercado comum, apesar de alguns produtos agrícolas ainda terem tarifas; e os acordos não cobrem os serviços de forma completa — omitindo, por exemplo, o setor bancário, parte importante da economia britânica. Um acordo aos moldes do modelo suíço pressupõe livre circulação de pessoas e a adoção de padrões, normas e legislação condizentes com o acesso ao mercado comum; além disso, o país também contribui para o orçamento da UE, mesmo sem ter voz nas votações do bloco (H.M. Government, 2016). Um acordo aos moldes da Suíça, portanto, traria benefícios semelhantes ao modelo norueguês, porém com escopo menor e maior esforço necessário para negociar.

---

<sup>1</sup> A Noruega não está no mercado comum para agricultura e pesca, setores que na Grã-Bretanha são voltados para a importação (H.M. Government, 2016)

A relação da Turquia com a UE envolve a adoção da união aduaneira com o bloco. Essa característica limita os acordos de livre comércio que a Turquia pode fazer com terceiros: quando a UE negocia um acordo com um país de fora, a Turquia deve alinhar suas tarifas às praticadas pelo UE dentro do acordo, sem o requerimento que o terceiro país retribua o gesto. Em contrapartida, a Turquia não contribui para o orçamento da UE. Portanto, uma relação futura com base no acordo Turquia-UE tiraria a liberdade do Reino Unido de definir suas tarifas externas — colocadas em consonância com a UE — e, ao mesmo tempo, forçaria o UK a igualar as taxas para terceiros países sem a garantia de reciprocidade (H.M. Government, 2016).

O último modelo de acordo bilateral tem como exemplo o negociado pelo Canadá e contém, simultaneamente, menos obrigações, mas menor acesso ao mercado comum. Os produtos canadenses estão sujeitos a regras de origem — ou seja, devem comprovar que determinado percentual do produto foi fabricado no Canadá para receber tarifas preferenciais<sup>2</sup>. Além disso, o acordo do Canadá (assim como os outros acordos bilaterais) requer que firmas financeiras canadenses estabeleçam subsidiárias locais para operar na UE. Uma relação futura com base nesse molde, portanto, limitaria o acesso dos serviços britânicos aos mercados europeus e colocaria uma série de barreiras, regras e requerimentos aos produtos agrícolas e manufaturados, como regras de origem e inspeções aduaneiras.

#### **4.1.IV. OMC (No Deal)**

Uma relação entre as duas partes pautada nas regras da OMC é o modelo ao qual a relação se reverte por *default* caso o Reino Unido saia da UE sem um acordo. Esse cenário recebeu o apelido de *cliff's edge*: configura uma ruptura tão brusca e irremediável que seria como se o Reino Unido pulasse de um penhasco. Apesar disso, é um cenário que vem se tornando cada vez mais provável com o desenrolar do Brexit.

Em primeiro lugar, os produtos britânicos perderiam o acesso privilegiado ao mercado comum e aos mercados que tem tratados com a UE. Da mesma forma, as importações para o Reino Unido chegariam ao seu destino final com preço consideravelmente mais alto. Os serviços britânicos também teriam seu acesso

---

<sup>2</sup> Essa condição gera custos ao Canadá que hoje em dia não são aplicáveis ao Reino Unido e que podem chegar a £3bi anuais (H.M. Government, 2016)

limitado. Por fim, seria necessário aplicar à UE a tarifa que o Reino Unido aplica aos demais países com quem comercializa no regime da OMC; e se tornaria impossível aplicar uma tarifa diferenciada para a UE sem um acordo. Em contrapartida, cessaria-se a contribuição para o orçamento da UE e a livre circulação de pessoas. (H.M. Government, 2016).

Nesse cenário, estima-se que o *no deal* pode custar até 2,6% do PIB por domicílio, cifra extensível até 9,5% do PIB (por domicílio) ao considerar o impacto da redução do comércio entre as duas partes (Dhingra et al, 2016).

#### **4.1.V. Conclusões sobre os modelos**

Independente do modelo utilizado, o Reino Unido perderá sua voz na determinação das regulações da União Europeia, apesar de ter que acatá-las para comercializar com o bloco. A UE continuará sendo mercado importante para o Reino Unido, independente da relação futura; também não há garantias sobre que tipo de acordo pode ser atingido ao final do período de dois anos (H.M. Government).

As dificuldades de se chegar a um acordo se tornam cada vez mais extremas ao lembrar as demandas eleitorais que recaíram sobre Theresa May com o referendo: i) a diminuição (ou cessação) da contribuição para o orçamento da UE; ii) o fim da livre-circulação de pessoas; iii) e a diminuição das imposições de Bruxelas sobre Londres. De fato, esses três compromissos parecem colocar o Reino Unido em um caminho cada vez mais próximo do *no deal*, já que todas as opções contrariam, em alguma medida, as reivindicações eleitorais do referendo de 2016. Essas demandas tem grandes repercussões na fronteira da Irlanda do Norte com a República da Irlanda, cuja porosidade é garantida por uma série de mecanismos diferentes (como o Acordo de Belfast/*Good Friday Agreement*) que envolvem a UE. Portanto, no olho do furacão da chamada *questão irlandesa*, encontra-se, de um lado, a postura de May, embebida no espírito do referendo e defendendo-o com o zelo do convertido; e de outro, o processo de paz que colocou fim aos Troubles. A próxima seção elucida mais sobre este ponto específico:

#### **4.2. A Questão Irlandesa**

Atualmente, o aparato da União Europeia possibilita o funcionamento de um grande mercado que transcende e muito as fronteiras nacionais; a união aduaneira, o mercado comum, os padrões compartilhados e as quatro liberdades permitem que o comércio seja fluido e diluem a necessidade de fronteiras e postos de checagem dentro do território da UE. Todavia, o Brexit ameaça essa uniformidade.

Conforme especificado acima, os diferentes modelos de relação futura envolvem graus diferentes de integração com a UE, e, conseqüentemente, de adesão aos padrões e normas. Se o Reino Unido abandonar o mercado comum, como proposto por May, haverá a necessidade de pontos de checagem de produtos, além do fim da livre circulação de pessoas. Essa prerrogativa tem conseqüências extremas para a Irlanda: enquanto a Irlanda do Norte é parte do Reino Unido, a República da Irlanda é parte da União Europeia. Essa separação colocaria, efetivamente, as duas Irlandas em dissonância regulatória e carrega o risco de introduzir uma fronteira para checagem de produtos e pessoas dentro da ilha da Irlanda. Uma saída britânica da UE indicaria que não apenas a relação entre o Reino Unido e os demais países seria alterada, mas também que os arranjos entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda — incluindo o Acordo de Belfast/*Good Friday Agreement* — estariam em perigo. Como coloca Ian Dunt (2018, p. 60), “*at stake is nothing less than a reversal of two decades of careful progress since the Troubles*”.

O Acordo de Belfast/*Good Friday Agreement* pressupõe que tanto a Irlanda do Norte quanto a República sejam membros da UE, mas não requer explicitamente essa adesão (Humphreys, 2018). Apesar disso, as duas partes da Irlanda apresentam uma integração extraordinária possibilitada por uma série de regimes diferentes: a *Common Travel Area* (CTA), adesão da UE, o Acordo de Belfast/*Good Friday Agreement* e os acordos de devolução de competências do Reino Unido (Centre for Cross Border Studies, 2017). Isso garante à região uma dinâmica única de livre-circulação de pessoas, marcada em especial pela integração irlandesa possibilitada pelo processo de paz, em que os cidadãos da Irlanda do Norte tem direito à cidadania da República.

De fato, o processo de paz é fortemente associado com a virtual inexistência da fronteira entre a Irlanda do Norte e a República. Em entrevista a Tony

Connelly (2017, p. 136), o Sargento aposentado da polícia da República da Irlanda, P.J. Hallinan, afirma: *“By the time of the Good Friday Agreement, the sense of conflict was fading. ‘People today wouldn’t know where the border was,’ [...] ‘The old boys would know, but the young people wouldn’t know what you were talking about’.*

Essas vantagens ampliam o contato e a integração entre as duas partes da Ilha, com efeito restaurativo nas divisões comunitárias:

*Contact is part of a process of ‘normalisation’ – one that has been facilitated by EU membership. This is not to say that this cannot be continued after Brexit, but the importance of those social, personal contacts – the ones that don’t have an economic value or material presence – for the peace process is clear (Hayward, 2018, p. 45).*

É provável que a livre circulação de pessoas dentro da ilha da Irlanda se mantenha após o Brexit. Todavia, a saída do mercado comum impõe uma dissonância normativa entre as duas partes da ilha: a Irlanda do Norte segue as diretrizes do Reino Unido, enquanto a República é vinculada às normas e padrões da UE. Conseqüentemente, todos os produtos agrícolas e alimentícios oriundos de fora do bloco (e, conseqüentemente, da Irlanda do Norte) estariam sujeitos a inspeções para conferir se estão de acordo com os padrões fitossanitários da UE, ameaçando cadeias produtivas com partes dos dois lados da fronteira.

A rigidez da fronteira para bens e serviços teria um impacto profundo na integração entre a República e a Irlanda do Norte. Connelly (2017) exemplifica uma companhia de transportes que carregava alimentos num trajeto, da mesma cadeia, da República para o Norte; do Norte para o Sul; do Sul para o Reino Unido; e, finalmente, do Reino Unido para a Irlanda outra vez. Modelos como esse seriam absolutamente impensáveis caso a livre-circulação de bens e serviços seja interrompida.

Uma fronteira rígida<sup>3</sup> entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda configuraria interrupções fortíssimas tanto para o processo de paz — por seu caráter transfronteiriço — quanto para as regulações e padrões do mercado comum. A abertura e fluidez das fronteiras é sustentada por dois elementos: i) o acesso ao mercado comum e a obrigação de atender seus requerimentos; e ii) a

<sup>3</sup> A questão fronteiriça envolve não apenas a livre-circulação de pessoas, mas também de bens e serviços em todas as dimensões; por exemplo, a fronteira marítima é impactada pela Política de Pesca Comum da UE (CFP, em inglês) e as normas determinam serviços como aviação.

existência de um território aduaneiro comum dentro do qual os produtos não são taxados. A não-garantia de conformidade com os requerimentos da UE (em especial os fitossanitários para produtos agropecuários) e a necessidade de aplicação de tarifas força a criação de mecanismos de controle. A UE confirmou que a imposição de uma fronteira rígida se torna quase automática no caso de um *no deal* (Boffey & Rankin, 2019a). Em consequência disso, apesar de qualquer cenário que insira uma *hard border* ter a possibilidade de perturbar o processo de paz, o *no deal* é o cenário mais disruptivo para a dinâmica na ilha da Irlanda.

Mais importante, as barreiras para a integração dentro da ilha afetam a normalização do conflito e podem reavivar a questão identitária presente nos Troubles — já que o processo de paz, aliado ao arcabouço normativo da União Europeia, permitiu a existência de um modelo de relação que apela a nacionalistas e unionistas.

Portanto, A Irlanda do Norte se encontra em uma situação extraordinária: pode ser retirada da UE contra sua vontade e ver o progresso feito após 30 anos de violência sectária se diluir como resultado de um processo que não é criação sua — já que a maioria da Irlanda do Norte votou contra a saída da UE.

Com a determinação de evitar uma *hard border* na ilha da Irlanda, a medida encontrada — e que atualmente integra o acordo — foi a criação de um *backstop*: uma espécie de “plano B” para ser usado em caráter emergencial caso o acordo não garantisse a abertura da fronteira entre Irlanda do Norte e República da Irlanda. Essa sugestão foi fruto de compromisso tanto do Reino Unido quanto da UE durante as negociações, e marcou um dos pontos dos quais a União Europeia se recusou a abrir mão — as chamadas *red lines*. As próximas seções buscam analisar o desenvolvimento das negociações, incluindo as *red lines* das duas partes envolvidas.

### **4.3. As Red Lines**

Durante as negociações, ambos os lados deixaram claro que havia algumas linhas as quais não estariam dispostos a cruzar. May postulou algumas das suas ainda no discurso de janeiro de 2017: o fim da jurisdição da Corte Europeia de Justiça (CEJ), o controle da imigração, o acesso ao mercado comum — através de um acordo bilateral e sem *membership* — e a mágica, milagrosa e improvável

conjugação simultânea de comércio sem fricções com a Europa e possibilidade de negociar seus próprios acordos (May, 2017).

A União Europeia, por sua vez, manteve a sua postura de preservar as quatro liberdades e a unidade do bloco, e insistiu que o Reino Unido não pode escolher ter apenas as partes individuais que o agradam (*cherry-picking*). Para a Europa, “*the freedoms come as a package*” (Münchau, 2017); é dizer: “[*The EU 26*] will not accept that Britain should be allowed to have the best of both worlds: trading freely with the EU while dispensing with the obligations of membership” (Connelly, 2017, p. 56). Portanto, a UE tem duas grandes *red lines*: 1) manter a indivisibilidade e coesão da UE, e 2) garantir que não haja uma fronteira rígida (*hard border*) na ilha da Irlanda.

As *red lines* das duas partes são dissonantes: o Reino Unido busca uma ruptura com uma série de princípios da UE que sustentam a atual relação entre os dois, e que são, em parte, condições para diferentes níveis de integração e comércio; mas esses elementos tem importância vital para a União Europeia, que os coloca violentamente sob suas asas. O palco está armado para uma grande justa entre Londres e Bruxelas.

O objetivo deste capítulo até agora foi empreender uma reflexão sobre três elementos chave para entender as negociações: o rol de possibilidades de May e como ele atende (ou não) os objetivos políticos do governo britânico; como a conjugação de possibilidades e objetivos afeta a Irlanda do Norte; e, por fim, as posições e linhas de defesa dos dois lados da mesa. O resto do presente capítulo é composto de uma análise das negociações em si, considerando os elementos-chave expostos, para explicitar como se deu a condução do Brexit até agora, e como essa condução afeta a Irlanda do Norte. Assim, torna-se necessário mais uma vez mergulhar na história recente.

#### **4.4. O Plano de Chequers e Salzburg**

Em julho de 2018, Theresa May se reuniu com seu gabinete na residência oficial do governo em Chequers, na Inglaterra, para entregar uma proposta concreta de divórcio. Seria o fruto de quase um ano de negociações, a apenas nove meses dos dois anos previstos para o fim das negociações. O resultado foi um

White Paper intitulado *The Future Relationship Between The United Kingdom And The European Union*, mais conhecido como o Plano de Chequers.

O documento prevê o estabelecimento de uma área de livre comércio apenas para bens e serviços, criando um conjunto de padrões comuns (*common rulebook*) com o mercado comum apenas para esse setor — efetivamente garantindo a livre circulação de bens e serviços, mas sem as outras três liberdades da UE. Ao mesmo tempo, o governo britânico busca a saída da união aduaneira e a eliminação de tarifas, cotas e requerimentos para regras de origem através de um Arranjo Aduaneiro Facilitado (*Facilitated Customs Arrangement* ou FCA).

Esse FCA permitiria que o Reino Unido aplicasse as taxas da UE para produtos com destino à UE, e as taxas britânicas para produtos que chegam ao mercado interno. Contudo, o FCA entre as duas partes, conforme proposto por May, tem um elemento importante: segundo o plano de Chequers, o Reino Unido coletaria as taxas necessárias em nome da UE.

Com confiança (talvez excessiva) no sucesso de seu plano, May não prevê um *backstop* para a questão irlandesa — já que, no evento da aceitação de suas propostas, a necessidade de uma fronteira rígida na Irlanda se torna nula.

O objetivo de Chequers, portanto, era garantir o acesso ao mercado comum para bens e evitar a existência de uma *hard border* na Irlanda; e, ao mesmo tempo, permitir que o Reino Unido crie sua própria política comercial, por exemplo, com a assinatura de acordos de livre comércio. São objetivos ambiciosos em rota de colisão com as *red lines* da UE; acreditar em seu funcionamento requer doses pouco saudáveis de ambição e ingenuidade. É a epítome do *cakeism*. Como coloca Thomas Raines:

*[Chequers] is the product of a negotiation within the Conservative Party, rather than a negotiation with the EU. May has sought to sketch a form of Brexit which reflects the Leavers' desire for restored sovereignty and trading independence, with the concerns of Remainers (and business) that the economic dislocation of withdrawal is minimized, all the while preserving the status quo on the island of Ireland.* (Raines, 2018a)

O plano de Chequers tem a pretensão hercúlea de agradar Brexiters, Remainers e a União Europeia em 104 páginas. É uma missão aparentemente impossível por natureza, como a condução das negociações até o presente momento demonstra. Ao buscar um compromisso entre os três, o governo britânico pareceu focar mais nos incentivos do que nas *red lines*: na teoria, os

Brexiters se veriam nominalmente fora da UE; os Remainers ganhariam acesso ao mercado comum; e a UE não teria uma fronteira na Irlanda.

A perspectiva de Chequers ser um grande *middle ground* entre os três grupos sofre de miopia: o modelo de *soft Brexit* proposto não agradou à linha-dura de seu partido; ao mesmo tempo, o mercado comum em bens e produtos não inclui serviços, e ainda representaria uma ruptura; e, por mais que existam vantagens econômicas, elas “não se sobrepõem” à prioridade política da UE de preservar o mercado e as quatro liberdades (Raines, 2018a).

A publicação do *white paper* amplificou as divisões dentro do gabinete de May: nos dias após as reuniões em Chequers, David Davis e Boris Johnson resignaram de seus cargos por “diferenças políticas” — Johnson diria que “*the Brexit dream is dying*” (Raines, 2018a).

May apresentou seu plano na Cúpula da União Europeia de Salzburg. O resultado foi uma mistura de “rancor” e “ridicularização” (Snell, 2018). A União Europeia reprovou veemente o acordo: suas duas *red lines* — manter a unidade e coesão do bloco, e uma solução confiável para a fronteira irlandesa — foram completamente desrespeitadas. A UE acusou May novamente de *cherry-picking*. Donald Tusk, presidente do Conselho Europeu, adiantou que May teria até novembro para definir uma solução para a questão irlandesa, com um *backstop* compreensivo e que sirva para todas as situações (*all-weather*) (Boffey & Sabbagh, 2018).<sup>4</sup>

Em resumo, Chequers foi uma tentativa de conciliar as pressões dos dois lados, na esperança (que beira a ilusão) de que seria possível agradar a todos. “[Chequers] tries to reconcile seemingly incompatible ambitions: regulatory sovereignty with trading continuity; ‘taking back control’ with an open and frictionless border” (Raines, 2018b). É uma proposta que contraria visceralmente os desejos da União Europeia, e, ao mesmo tempo, não agrada a linha-dura do partido. Como colocou um jornalista:

---

<sup>4</sup> Com uma camada adicional e corrosiva de insulto, Donald Tusk colocou em seu Instagram uma foto tirada na cúpula. O registro mostra Tusk e Theresa May juntos em frente a uma mesa servida com bolinhos. A legenda da foto diz “a piece of cake, perhaps? No cherries” (Stone, 2018), referência clara à postura de May de “*cake and eat it*” (buscar benefícios sem obrigações) e *cherry-picking* (escolher apenas as partes da relação que interessam).

*The Brexit plan agreed by Cabinet ministers at the prime minister's Chequers residence in July is the classic example of what you get when your red lines have made most options untenable but the public has been promised amazing results.* (Snell, 2018)

#### 4.5. O Acordo Atual

Após o fracasso de Chequers, May foi forçada a mudar sua postura. Em 14 de novembro, depois de uma série de negociações, May entregou um rascunho gigantesco: cerca de 600 páginas de acordo, mais 26 de uma declaração política que define a estrutura geral da relação futura entre a UE e o Reino Unido. O documento deixa em aberto uma série de provisões que serão resolvidas em negociações futuras; entretanto, estabelece duas prerrogativas importantes: o período de transição e o *backstop*.

Esse rascunho representa uma medida para estancar a sangria: com a data limite de 29 de março rapidamente se aproximando, se torna cada vez menos produtivo discutir a relação futura, em especial com a possibilidade do fim das negociações sem acordo. Por isso, o documento prevê um período de transição, originalmente até dezembro de 2021, mas extensível uma vez sob o consentimento de ambas as partes até o ano de 20XX (sic): isto é, por tempo indeterminado. Durante o período de transição, o Reino Unido ainda estaria sujeito às normas da UE — porém sem poder influenciá-las — e as negociações ainda seguiriam, mas sem o prospecto de sair da UE sem acordo. Segundo Raines:

*In reality, the proposed transition will be an extension of negotiations, but with the UK having legally left. In this new phase of negotiations a similar range of possible outcomes will be possible, with the crucial difference that Brexit can no longer be simply cancelled* (Raines, 2018b).

Para sequer chegar à mesa de negociação com a UE, qualquer modelo de acordo proposto deveria conter provisões concretas para evitar uma fronteira rígida na Irlanda. Em Salzburg, Tusk havia pedido a May um *backstop* que funcionasse em qualquer situação e sem limite de tempo, como um plano B para garantir a ausência de uma fronteira rígida na ilha. O caminho trilhado por May se distanciava cada vez mais da livre circulação de pessoas e da permanência na união aduaneira; em consequência, a necessidade de um *backstop* se tornava cada vez mais evidente. Todavia, chegar a um consenso se provou mais complicado e controverso do que May antecipara.

Vários modelos de *backstop* foram cogitados. Donald Tusk sugerira um arranjo aduaneiro especial entre a UE e a Irlanda do Norte: desta maneira, a fronteira aduaneira entre a União Europeia e o Reino Unido seria deslocada para o Mar da Irlanda. Essa solução removeria a necessidade de postos e checagens na Irlanda do Norte, mas os tornaria necessários nos produtos que circulariam entre a o Mar da Irlanda e o Reino Unido. Essa alternativa enfrenta oposição do Partido Conservador, e, mais importante, do DUP (Boffey & Rankin, 2019a). O DUP, partido fervorosamente unionista, é responsável por sustentar a maioria parlamentar dos tories; por isso, possui forte influência sobre a questão do *backstop*. Instaurar uma fronteira aduaneira dentro do Reino Unido, portanto, seria impraticável.

A solução proposta pelo acordo é um território aduaneiro único (*single customs territory*) entre a União Europeia e o Reino Unido — mecanismo que simultaneamente sustenta a conformidade da Irlanda do Norte com as normas da República e mantém a uniformização das regras dentro do Reino Unido, sem a criação de novas fronteiras alfandegárias Norte-Sul (entre as Irlandas) ou Leste-Oeste (no Mar da Irlanda). Esse cenário se aplicaria caso o Reino Unido e a UE não chegassem a um acordo final até o fim do período de transição (dezembro de 2020).

A posição europeia sobre o *backstop* é explicitada nas cartas enviadas a Theresa May por Donald Tusk, presidente do Conselho Europeu, e Jean-Claude Juncker, presidente da Comissão Europeia. Nenhum dos lados deseja que o *backstop* entre em vigor; mas, caso seja necessário, a medida será vigente “*unless and until it is superseded by a subsequent agreement that ensures that a hard border is avoided*” (Tusk & Juncker, 2019). É dizer: o mecanismo do *backstop* não tem pretensão de ser permanente, mas sim de durar apenas até a criação de um acordo que o sobreponha — independente do tempo necessário para negociá-lo.

O acordo ganhou a aprovação da União Europeia em novembro. Todavia, a maior batalha de May não estava em Bruxelas, mas sim em Westminster: o próximo passo seria buscar a aprovação de um Parlamento onde May tinha uma maioria nominalmente, mas enfrentava forte oposição dos partidos rivais e, mais importante, dentro do seu próprio partido.

As cerca de 600 páginas que May entregou continham uma tentativa de compromisso — uma tentativa muito menos embebida em ingenuidade e *wishful thinking* que Chequers apresentara meses antes. Mas ainda não seria o bastante. A oposição entre os *Brexiters* mais linha-dura via o período de transição e o *backstop* como um meio de transformar o Reino Unido em um fantoche da UE por tempo indeterminado; os *Remainers* ainda se opõem à saída da UE. Como colocou uma colunista do Washington Post, “*Theresa May’s Brexit deal gives everyone something to hate*” (Applebaum, 2018).

May evitava apresentar seu acordo no Parlamento com a mesma tenacidade que evitaria um pelotão de fuzilamento: adiou a votação em um mês, de dezembro para janeiro, com o objetivo de espremer o máximo de concessões da UE que poderia. Foi uma tática tão ambiciosa quanto falha: a UE não tinha mais espaço para ceder, e o adiamento da votação irritou a oposição conservadora a ponto de declararem um *vote of no confidence* na líder — mas May escapou.

Quando o momento da votação chegou, em 15 de janeiro, o clima parecia tão alegre quanto um funeral. E à sua maneira o era: o acordo apresentado pela primeira ministra não tinha chance de sobrevivência. Considerado muito moderado para os linha-dura do partido e muito linha-dura para a oposição, o acordo sofreu uma derrota espetacular: 432 votos contra e apenas 202 a favor, a maior derrota parlamentar desde a Primeira Guerra. O líder da oposição, Jeremy Corbyn, adiantou outro *vote of no confidence* — o segundo de May em apenas dois meses. A primeira ministra venceu essa votação: uma nova eleição “[...]would create the very real possibility of a Corbyn-led government, which some sceptics will fear as much as a reversal of Brexit” (Raines, 2018b).

Theresa May sobreviveu, mas por pouco; seu acordo, não. O resultado da votação “underscores how comprehensively Mrs. May has failed to build consensus behind any single vision of how to exit the European Union” (Castle & Barry, 2019). De fato, não há apoio majoritário para uma única opção. Como coloca Henley:

*The problem is that while there is no clear majority for May’s deal, there is no clear majority for anything else either: not for a second referendum, nor a fresh election (Labour’s objective), or no deal (which almost all economist and business groups say would be a catastrophe), or a mooted*

“*Norway-plus*”, *single-market style deal*. And the clock is ticking (Henley, 2019).

May deveria apresentar um “Plano B” a Westminster: uma versão atualizada do seu acordo, a ser submetida a outra votação. É de se esperar que depois de uma derrota de proporções históricas, a primeira ministra fosse buscar alguma espécie de alteração. Mas as alternativas estão exaustas: a UE não tem mais concessões a oferecer, e May não tem mais espaço para espremer qualquer mudança. “*Plan B is Plan A*”, afirmou (Castle, 2019).

Em 29 de janeiro, os MPs votaram em emendas ao acordo. A chamada “emenda Brady” (nomeada em referência ao parlamentar que a concebeu) foi aprovada por uma margem de 16 votos. A proposta dá a May duas semanas para retornar à mesa de negociação e substituir o *backstop* por “arranjos alternativos” (*alternative arrangements*) (BBC, 2019c; Stewart & Boffey, 2019)

Os parlamentares esperavam que a expressão da vontade política de Westminster fosse o bastante para forçar a UE a fazer concessões. Entretanto, a aposta foi equivocada: logo após o resultado, representantes do bloco fizeram oposição veemente à ideia de renegociar. Donald Tusk afirmou, minutos após a votação: “*The backstop is part of the withdrawal agreement, and the withdrawal agreement is not open for re-negotiation.*” (Boffey & Rankin, 2019b).

O *Tánaiste* Simon Coveney afirmou que não existem “*alternative arrangements*” e que todas as opções foram exploradas ao longo das negociações; e o Membro do Parlamento Europeu Philippe Lamberts afirmou que o custo de um *no-deal* será alto para a UE assim como para o UK, mas que diluir o *backstop* e enfraquecer o mercado comum seria mais custoso ainda (Sparrow et al, 2019).

Muitas palavras podem ser usadas para descrever o cenário atual. “Caótico”, “confuso” e “apocalíptico”, surpreendentemente, figuram entre as expressões mais delicadas e diplomáticas. Sem apoio majoritário a qualquer alternativa, todas as opções são possíveis. O Reino Unido poderia pedir a extensão do período de negociação do Artigo 50 — a UE indicou que responderia com bastante misericórdia a esse cenário (Wintour, 2019).

O acordo ainda pode sobreviver a alguma votação futura; e a aposta de May parece ser precisamente que alguns parlamentares apoiem o acordo frente à iminência de uma saída nas regras da OMC e por medo de um cenário de *cliff-*

*edge*. É digno de nota que a postura de May é no mínimo irônica: a Primeira Ministra inflamatória que insistia que “*no deal is better than a bad deal*” (James, 2018) agora utiliza a retórica de que seu acordo seria melhor do que sair sem nada — acompanhada de um tom de súplica nas casas do Parlamento e a um par de olhos de cachorro de distância de ser uma representação completamente caricata.

Um segundo referendo não está completamente fora do campo de possibilidades, apesar de improvável: membros do Parlamento a favor de um novo referendo retiraram seus planos de perseguir mais uma consulta popular (BBC, 2019b).

A organização de novas eleições é outro cenário possível, desde que um número considerável de dissidentes do Partido Conservador considere tirar May do poder. Apesar disso, ainda é improvável, já que a oposição mais voraz da primeira ministra é composta principalmente pela ala linha-dura do partido. Os *hard brexeters* não estariam dispostos a correr o risco de eleger o Partido Trabalhista, que ativamente advoga a favor de sair da UE sem um acordo.

E, se nada acontecer, é exatamente esse o destino: o Reino Unido, por *default*, deixaria a União Europeia sem um acordo de saída. Isso imediatamente restauraria as fronteiras entre o Reino Unido e o resto da Europa — incluindo a fronteira entre as Irlandas.

O momento político atual torna apropriado reacender a analogia criada de O’Loughlin (2018). Durante a Segunda Guerra Mundial, a República da Irlanda manteve sua neutralidade; enquanto as batalhas estouravam em seu entorno, a Irlanda podia apenas observar e ter esperança que a tempestade ia passar. Os tempos atuais fornecem prospectos similares para a fronteira entre as Irlandas. A República não teve voz para contestar o processo que ameaça os últimos 20 anos de paz; e, apropriando a analogia para o Norte, as vozes da Irlanda do Norte caíram em ouvidos surdos, apesar do país ter votado para permanecer na UE. Só o futuro pode determinar o rumo desse desafio.

## Conclusões

A saída do Reino Unido da União Europeia é um dos processos mais complexos do século: por definição, busca desfazer décadas de integração entre as duas partes. Mas ao mesmo tempo, o Brexit não pode reverter as duas décadas de progresso após a resolução dos *Troubles*. Os trinta anos de violência na Irlanda tiraram milhares de vidas. A paz que sucedeu o derramamento de sangue pode ser considerada imperfeita, mas ainda assim é uma paz.

O Acordo de Belfast/*Good Friday Agreement* criou uma série de estruturas para ajudar a cicatrizar e normalizar o tecido social das Irlandas pós-conflito. Divisões entre as comunidades ainda existem, claro; mas os unionistas tem a certeza que o *status* constitucional da Irlanda do Norte só poderá ser alterado se houver uma maioria favorável à mudança. Nacionalistas sentem sua identidade irlandesa representada e tem direito à cidadania irlandesa se assim desejarem. E, em larga escala, a violência e o derramamento de sangue entre as duas comunidades não são mais parte do cotidiano. Ao invés disso, a ilha da Irlanda se tornou cada vez mais integrada — política, econômica e socialmente. Os representantes das comunidades tem a chance de se reunir e discutir destinos comuns para a Irlanda do Norte; os políticos da Irlanda do Norte tem a oportunidade de agir em concerto com os da República em questões de competência de toda a Irlanda, incluindo iniciativas *all-island*. E o Mar da Irlanda tem o potencial de se tornar cada vez menos uma barreira política.

O Brexit foi declarado a partir de um referendo que contou com a maioria dos votos a favor de sair da União Europeia — uma maioria próxima, mas da mesma forma, maioria. As demandas eleitorais estavam claras: o fim da livre circulação de pessoas, diminuição da contribuição para o orçamento da UE, e a tomada de controle sobre as leis britânicas. Todavia, o processo se mostrou mais complexo do que parecia. As *red lines* da União Europeia se mantêm inflexíveis: preservar a coesão do bloco e garantir a abertura da fronteira na Irlanda. As linhas do Reino Unido, derivadas diretamente das demandas eleitorais de 2016, incluem a saída da união aduaneira e do mercado comum. Essas *red lines*, contudo, são

ontologicamente opostas às da União Europeia. May, que votara a favor de permanecer na UE, abraçou as demandas do referendo com o zelo do convertido. E uma vez adotados esses princípios, qualquer alternativa se tornou improvável. Os atritos do Brexit se dão, em grande parte, por aspirações nacionais diferentes — nenhuma delas com maioria arrebatadora — que brigam entre si, na incapacidade de uma delas prevalecer. Essa estagnação resulta, por padrão, no cenário de maior ruptura possível: a saída do Reino Unido sem nenhum acordo para mitigar as consequências indesejadas. As repercussões desse cenário são, na melhor das hipóteses, distópicas.

Negociar uma saída organizada da União Europeia — ou seja, excetuando-se o *no deal* — requer a aprovação tanto do Parlamento quanto da UE. O bloco deixou claro que não vai permitir que a questão irlandesa seja deixada à revelia, nem que a primeira ministra escolha apenas as partes que lhe agradam. As linhas estão desenhadas no chão em vermelho vivo. Qualquer proposta futura, para obter o aval de Bruxelas, deve ter alguma espécie de garantia confiável de manter a fronteira irlandesa aberta sem comprometer a integridade dos mercados da UE.

Baseado nas evidências apresentadas ao longo da discussão, o presente trabalho conclui que o Brexit representa uma ameaça ao processo de paz dos *Troubles*. Essa ameaça tem quatro componentes: i) o improvável fim da livre circulação de pessoas; ii) o provável fim da livre circulação de bens e serviços; iii) a questão identitária; e iv) a consonância normativa.

A livre-circulação de pessoas não é garantida apenas pela adesão ao mercado comum; por isso, foi menos abordada que os outros aspectos. As demais questões, contudo, tem uma relação forte com a possível separação entre as duas partes. A atual dinâmica entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda é marcada pela virtual inexistência da fronteira: cidadãos da República podem vender seus produtos e seu trabalho livremente na Irlanda do Norte, e vice-versa. Em efeito, a integração sem barreiras aplaca a questão identitária, pois permite, simultaneamente, que unionistas e nacionalistas sejam contemplados — já que, apesar da fronteira não existir na prática, a Irlanda do Norte ainda é sujeita ao governo do Reino Unido.

Portanto, a adesão do Reino Unido à União Europeia serviu como um acolchoamento à questão identitária, que, apesar de não apagada completamente do imaginário popular, é amortizada pela integração. Retirar abruptamente a estrutura normativa da UE, inclusive as regras que facilitam a aproximação dos povos na ilha, tem o potencial de reascender essa questão.

## Referências bibliográficas

APPLEBAUM, A. Theresa May's Brexit deal gives everyone something to hate. **The Washington Post**. 15 nov 2018. Disponível em: [https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/11/15/theresa-mays-brexit-deal-gives-everyone-something-to-hate/?noredirect=on&utm\\_term=.382f1c3c2c27](https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/11/15/theresa-mays-brexit-deal-gives-everyone-something-to-hate/?noredirect=on&utm_term=.382f1c3c2c27)

ASHCROFT, M (Lord Ashcroft). **How the United Kingdom Voted on Thursday... and Why**. 24 de junho de 2016. Disponível em: <http://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/>

ASHTANA, A. ELGOT, J. "Theresa May ditches manifesto plan with 'dementia tax' U-Turn". **The Guardian**. 22 de maio de 2017. <https://www.theguardian.com/society/2017/may/22/theresa-may-u-turn-on-dementia-tax-cap-social-care-conservative-manifesto>. Acesso em: 6 de julho de 2017.

BBC. **2015 Election Results**. BBC. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/election/2015/results>. Acesso em: 5 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. **EU Referendum Results**. BBC. 2016 (2016a). Disponível em: [https://www.bbc.com/news/politics/eu\\_referendum/results](https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results). Acesso em: 5 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. Brexit: Nicola Sturgeon says second Scottish independence vote 'highly likely'. 23 junho 2016 (2016b). Disponível em: <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36621030>

\_\_\_\_\_. Pound plunges after Leave vote. Junho de 2016 (2016c). Disponível em: <http://www.bbc.com/news/business-36611512>

\_\_\_\_\_. **Question Time**. Londres: BBC, 2 de junho de 2017. Programa de TV.

\_\_\_\_\_. 2017 Election Results. **BBC**. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/election/2015/results>. Acesso em: 22 jan 2019.

\_\_\_\_\_. Plea to include suicide in Troubles death toll. **BBC**. 10 jan 2019 (2019a). Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-46824859>. Acesso em: 10 jan 2019.

\_\_\_\_\_. Brexit: MPs drop plan to put fresh referendum to Commons vote. **BBC**. 24 jan 2019 (2019b). Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46987529>. Acesso em: 24 jan 2019.

\_\_\_\_\_. Brexit: MPs back May's bid to change deal. **BBC**. 29 jan 2019 (2019c). Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-47050665>. Acesso em: 29 jan 2019.

BOFFEY, D. SABBAGH, D. Chequers plan is dead, says Tusk as Macron calls Brexiters liars. **The Guardian**. 20 set 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2018/sep/20/donald-tusk-demands-answer-to-irish-border-question-next-month>. Acesso em: 22 jan 2019.

BOFFEY, D. RANKIN, J. No-deal Brexit would mean hard Irish border, EU confirms. **The Guardian**. 22 jan 2019 (2019a). Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/22/no-deal-brexit-would-mean-hard-irish-border-eu-confirms>. Acesso em: 22 jan 2019.

\_\_\_\_\_. No renegotiation, says EU after MPs back plan to replace backstop. **The Guardian**. 29 jan 2019 (2019b). Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/29/eu-rule-out-brexit-renegotiation-brady-amendment-pass>. Acesso em: 30 jan 2019.

BOWCOTT, O. JONES, S. Johnson's 'piccaninnies' apology. **The Guardian**. 23 Jan 2008. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2008/jan/23/london.race>. Acesso em: 2 fev 2019.

CAMERON, D. **EU Speech at Bloomberg**. 23 jan 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>. Acesso em: 19 dez 2019.

CASTLE, S. Plan B for Brexit Looks a Lot Like the Defeated Plan A. **The New York Times**. 21 jan 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/01/21/world/theresa-may-brexit.html?ref=collection%2Fbyline%2Fstephen-castle>. Acesso em: 21 jan 2019.

CASTLE, S. BARRY, E. May and Brexit Face Uncertain Future After Crushing Vote in Parliament. **The New York Times**. 15 jan 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/01/15/world/europe/brexit-vote-theresa-may.html?ref=collection%2Fbyline%2Fstephen-castle>. Acesso em: 22 jan 2019.

CENTRE FOR CROSS BORDER STUDIES. **Brexit and the UK-Ireland Border A new Briefing Paper series: Briefing Paper 1: A Roadmap** [online]. Nov 2017. Disponível em: <http://crossborder.ie/site2015/wp->

[content/uploads/2017/11/Brexit-and-the-Border-BP1-with-Exec-Summary.pdf](#)

COLLINS, E. MCGOVERN, M. **Killing Rage**. Londres:Granta Books, 1998. 2ª Ed.

CONNELY, T. **Brexit and Ireland: The Dangers, the Opportunities, and the Inside Story of the Irish Response**. Dublin:Penguin, 2017 [ebook].

CONSERVATIVE PARTY. **The Conservative Party Manifesto 2015**. (2015). Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2015/apr/14/conservative-party-manifesto-2015-the-full-pdf>. Acesso em: 4 de julho de 2017.

COVENEY, S. Brexit must not endanger the Good Friday Agreement. **The Guardian**. 31 jan 2018. Online. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/31/brexit-good-friday-agreement-britain-eu-ireland>

DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS (DFA). **The Anglo—Irish Agreement**. 1985. Disponível em: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/ourrolesandpolicies/north-ireland/Anglo-Irish-Agreement-1985.pdf>. Acesso em: 22 dez 2018.

\_\_\_\_\_. **The Downing Street Declaration**. 1993. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20130404221626/http://dfa.ie/home/index.aspx?id=8734>

DHINGRA, S. OTTAVIANO, G. SAMPSON, T. VAN REENEN, J. (DHINGRA et al). **The Consequences Of Brexit For UK Trade And Living Standards**. 2016. Disponível em: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit02.pdf>

DUNT, I. **Brexit: What the Hell Happens Now?** Londres:Canbury, 2017 (2017a) [ebook].

\_\_\_\_\_. Theresa May's Self-Inflicted Election. **Foreign Policy**. 2 de junho de 2017 (2017b). Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2017/06/02/theresa-mays-self-inflicted-election/>. Acesso em: 6 de julho de 2017.

ELGOT, J. May was not opposed to 'go home' vans, official accounts suggest. **The Guardian** [online]. 19 abr 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/apr/19/theresa-may-was-not-opposed-to-go-home-vans-official-accounts-suggest>. Acesso em: 2 fev 2019.

ENGLISH, R. **Armed Struggle: The Story of the IRA** [ebook]. Londres:McMillan, 2003.

GOODWIN, M. Theresa May's Snap Election Isn't All About Brexit [online]. **Chatham House**. 20 abril 2017. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/theresa-may-s-snap-election-isn-t-all-about-brexit>. Acesso em: 6 de julho de 2017.

GRAHAM, D. A. A Short History of Boris Johnson Insulting Foreign Leaders. **The Atlantic**. 13 jul 2016. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/07/boris-johnsons-foreign-strained-relations/491237/>. Acesso em: 2 fev 2019.

HAYWARD, K. **Bordering On Brexit: Views from Local Communities in the Central Border Region of Ireland / Northern Ireland** [online]. Novembro de 2017. Disponível em: <https://www.qub.ac.uk/brexit/Brexitfilestore/Filetoupload,780606,en.pdf>

HENLEY, J. What is going on in Brexit – and what might happen next?. **The Guardian**. 11 jan 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/11/what-is-going-on-in-brexit-and-what-might-happen-next>. Acesso em: 11 jan 2019.

HOLLAND, M. A Very Good Friday. **The Guardian**. 12 abr 1998. Disponível em: <https://www.theguardian.com/uk/1998/apr/12/northernireland>. Acesso em: 17 jan 2019.

H.M. GOVERNMENT. **The future relationship between the United Kingdom and the European Union** [online]. Jul 2018. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union>. Acesso em: 22 dez 2018.

H.M. GOVERNMENT. **Confidence and Supply Agreement between the Conservative and Unionist Party and the Democratic Unionist Party**. 2017. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/conservative-and-dup-agreement-and-uk-government-financial-support-for-northern-ireland/agreement-between-the-conservative-and-unionist-party-and-the-democratic-unionist-party-on-support-for-the-government-in-parliament>. Acesso em: 22 dez 2018.

H.M. GOVERNMENT. **Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union** [online]. Mar 2016. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploa>

[ds/attachment\\_data/file/504604/Alternatives\\_to\\_membership\\_-\\_possible\\_models\\_for\\_the\\_UK\\_outside\\_the\\_EU.pdf](#).

H.M. GOVERNMENT. **The Belfast Agreement**. 1998. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/136652/agreement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf). Acesso em: 22 dez 2018.

HUMPREYS, R. **Beyond the Border: The Good Friday Agreement and Irish Unity after Brexit** [online]. Kildare:Merrion Press. 2018.

INMAN, P. 'Dementia tax' and social care funding: the Conservative plans explained. **The Guardian**. 18 maio 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/society/2017/may/18/social-care-funding-what-are-the-conservatives-proposing>. Acesso em: 7 julho 2017.

JAMES, W. May - No-deal Brexit better than current EU offer. **Reuters**. 25 set 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-may/pm-may-no-deal-brex-it-better-than-current-eu-offer-idUSKCN1M525R>. Acesso em: 22 jan 2019.

LABOUR PARTY. **The Labour Party Manifesto 2015**. (2015) Disponível em: [http://action.labour.org.uk/page/-/A4%20BIG%20PRINT\\_ENG\\_LABOUR%20MANIFESTO\\_TEXT%20LAY\\_OUT.pdf](http://action.labour.org.uk/page/-/A4%20BIG%20PRINT_ENG_LABOUR%20MANIFESTO_TEXT%20LAY_OUT.pdf). Acesso em: 4 de dezembro de 2018.

MANDELSON, P. The Good Friday Agreement: A Vision for a New Order in Northern Ireland. In: **ELLIOTT, M. The Long Road to Peace in Northern Ireland** [online]. Liverpool: 2002. pp. 119-123.

MAY, T. **The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech**. 17 jan 2017. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>

MCKITTRICK, D. MCVEA, D. **Making Sense of the Troubles: a History of the Northern Ireland Conflict**. Londres: Penguin, 2012 [ebook].

NASELLI, J. COVENEY, S. Facing Brexit: Ireland, Northern Ireland and the EU. **Chatham House** [online]. 20 julho 2017. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/facing-brex-it-ireland-northern-ireland-and-eu>. Acesso em: 9 jan 2019.

NORTHERN IRELAND STATISTICS & RESEARCH AGENCY (NISRA). **Census 2011: Key Statistics for Northern Ireland**. Dez 2012. Disponível em: <https://www.nisra.gov.uk/sites/nisra.gov.uk/files/publications/2011-census-results-key-statistics-northern-ireland-report-11-december-2012.pdf>. Acesso em: 2 fev 2019.

OLIVER, T. "To be or Not to be in Europe: Is that the Question? Britain's European Question and an In/Out Referendum." **International Affairs**, vol 91, no 1, pp. 77–91, 2015.

O'LOUGHLIN, E. Irish are fearful of Brexit fallout. **Chatham House**. 2018. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/publications/twt/irish-are-fearful-brexit-fallout>. Acesso em: 22 jan 2019.

O'TOOLE, F. The Good Friday agreement is so much more than a 'shibboleth'. **The Guardian** [online]. 10 jun 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/apr/10/good-friday-agreement-brexit-identity>. Acesso em: 2 fev 2019.

PERRAUDIN, M F. Iain Duncan Smith backtracks on leave side's £350m NHS claim. **The Guardian** [online]. 26 jun 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/26/eu-referendum-brexit-vote-leave-iain-duncan-smith-nhs>. Acesso em: 22 dez 2018.

RAINES, T. Why Theresa May Can't Figure Out Brexit. **Chatham House**. 16 jul 2018 (2018a). Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/why-theresa-may-can-t-figure-out-brexit>. Acesso em: 20 jan 2019.

\_\_\_\_\_. Will Eurosceptics Compromise to Get Brexit Over the Line? **Chatham House**. 10 set 2018 (2018b). Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/will-eurosceptics-compromise-get-brexit-over-line>. Acesso em: 20 jan 2019.

RANKIN, J. EU commission still refuses UK talks before article 50 triggered. **The Guardian** [online]. 3 out 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/03/eu-commission-still-refuses-uk-talks-before-article-50-triggered>

ROZENBERG, J. Bloody Sunday para admits telling lies. **The Telegraph** [online]. 18 out 2002. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1410506/Bloody-Sunday-para-admits-telling-lies.html>. Acesso em: 9 jan 2019.

SAVILLE, M (Lord Saville of Newdigate). HOYT, W. TOOHEY, J. **Principal Conclusions and Overall Assessment of the Bloody Sunday Inquiry** [online]. 15 jun 2010. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/279167/0030.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/279167/0030.pdf). Acesso em: 14 jan 2019.

SHARIATMADARI, D. Brexiteers are using the notion of Project Fear to manipulate you. **The Guardian** [online]. 21 ago 2018. Disponível em:

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/aug/21/brexiters-project-fear-expert-warnings>. Acesso em: 28 dez 2018.

SLOAT, A. Brexit Could Jeopardize Peace in Northern Ireland—and America Is Ignoring It. **Time** [online]. 29 jun 2018. Disponível em: <http://time.com/5325315/peace-ireland-border-brexit/>. Acesso em: 21 jan 2019.

SNELL, A. Salzburg Brexit failure stems from insular UK government. **Politico**. 23 jun 2018. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/brexit-salzburg-theresa-may-failure-stems-from-inward-looking-uk-government/>. Acesso em: 20 jan 2019.

SPARROW, A. WEAVER, M. FARRER, M. BUSBY, M. (Sparrow et al). Corbyn says May will raise Labour concerns over Brexit backstop with EU – as it happened. **The Guardian**. 30 jan 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/blog/live/2019/jan/30/brexit-theresa-may-given-two-weeks-to-renegotiate-irish-backstop-politics-live?page=with:block-5c51aad6e4b0e764aa1507a6#block-5c51aad6e4b0e764aa1507a6>. Acesso em: 31 jan 2019.

STEWART, H. BOFFEY, D. Brexit: May goes back to Brussels but EU says nothing has changed. **The Guardian**. 29 jan 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/29/may-goes-back-to-brussels-but-eu-says-nothing-has-changed>. Acesso em: 29 jan 2019.

STONE, J. EU council president mocks Theresa May on Instagram with 'cake' gag after Salzburg humiliation. **The Independent**. 21 set 2018. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-theresa-may-donald-tusk-salzburg-cake-mocks-joke-eu-instagram-cherrypicking-a8548136.html>. Acesso em: 21 jan 2019.

THE ECONOMIST. Chaos was predicted and chaos has ensued. **Buttonwood's Notebook**. 26 jun 2016. Disponível em: <https://www.economist.com/buttonwoods-notebook/2016/06/26/chaos-was-predicted-and-chaos-has-ensued>. Acesso em: 22 dez 2018.

THE TELEGRAPH. **Leave campaign bus claim that Britain will save £350m a week after Brexit should have been higher, says Boris Johnson**. The Telegraph [online]. 18 jan 2018. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/politics/2018/01/16/leave-campaign-bus-claim-britain-will-save-350m-week-brexit/>. Acesso em: 22 dez 2018.

TOPPING, A. Boris Johnson criticised for suggesting women go to university to find husband. **The Guardian**. 8 jul 2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2013/jul/08/boris-johnson-women-university-husband>. Acesso em: 2 fev 2019.

TUSK, D. JUNCKER, J. C. **Joint letter of President Tusk and President Juncker to Theresa May, Prime Minister of the United Kingdom**. 14 jan 2019. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/01/14/joint-letter-of-president-tusk-and-president-juncker-to-theresa-may-prime-minister-of-the-united-kingdom/>. Acesso em: 23 jan 2019.

UK STATISTICS AUTHORITY. **UK Statistics Authority statement on the use of official statistics on contributions to the European Union** [online]. 27 mai 2016. Disponível em: <https://www.statisticsauthority.gov.uk/news/uk-statistics-authority-statement-on-the-use-of-official-statistics-on-contributions-to-the-european-union/>. Acessado em: 22 dez 2018.

UNITED KINGDOM INDEPENDENCE PARTY (UKIP). **Believe in Britain: UKIP Manifesto 2015**. Disponível em: <http://www.ukip.org/manifesto2015>. Acesso em: 5 de dezembro de 2018.

WINTOUR, P. Shocked diplomats suggest EU would extend Brexit deadline. **The Guardian**. 18 jan 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/18/shocked-diplomats-suggest-eu-would-extend-brexit-deadline>. Acesso em: 22 jan 2019.

WRIGHT, G. NASELLI, J. **In Brexit Negotiations, Both Sides Have Now Compromised**. Chatham House. 16 nov 2018. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/brexit-negotiations-both-sides-have-now-compromised>. Acesso em: 23 jan 2019.