

# TERÁ O PROCESSO SPITZENKANDIDAT ATINGIDO O MÁXIMO DE PODER NA ELEIÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO EUROPEIA? UMA PERSPETIVA DE PORTUGAL

*André Carvalho Ramos*

## INTRODUÇÃO

As eleições europeias de 2024 deram novo fôlego ao debate sobre a escolha do/a presidente da Comissão Europeia (ou Comissão). Desde as primeiras eleições em 1979, o Parlamento Europeu (ou Parlamento) tem vindo a ganhar cada vez mais poder na investidura, culminando, em 2014, com o processo *Spitzenkandidat*. Por ser uma informalidade que não existe nos tratados com um artigo que confira este direito ao Parlamento Europeu, importa investigar se este processo poderá ser formalizado ou se estará condenado à informalidade. A investigação para este ensaio segue uma metodologia de revisão da literatura, consulta de fontes primárias, como o Tratado da União Europeia e a Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de novembro de 2023, sobre projetos do Parlamento Europeu de revisão dos tratados [2022/2051(INL)], uma análise qualitativa dos dados da edição especial (500) do Eurobarómetro sobre o «Futuro da Europa» e recolha de dados com entrevistas a eurodeputados portugueses, escolhidos pelos critérios de representatividade política, isto é, um elemento de cada partido português, incluindo o eurodeputado independente. As entrevistas seguiram uma lógica estruturada para permitir uma melhor comparação entre respostas. Foram consideradas neste ensaio as par-

## RESUMO

Os *Spitzenkandidaten* podem reforçar a participação eleitoral através da personalização dos candidatos, da campanha eleitoral e da aproximação do funcionamento das instituições europeias às instituições nacionais de cada Estado-Membro. Contudo, este processo pode já ter atingido o seu máximo e dificilmente será formalizado nos tratados. Os eurodeputados portugueses reconhecem os benefícios para a legitimidade democrática da Comissão Europeia, sobretudo os que pertencem aos dois maiores grupos políticos no Parlamento Europeu, porém existem divergências sobre a necessidade de ir além da informalidade deste processo. A ausência de consenso impediria um entendimento no Parlamento Europeu, cujo poder, apesar de tudo, é reforçado com este processo informal. Também os Estados-Membros como Portugal referem que estão vinculados aos tratados, nomeadamente à proposta de um candidato por maioria qualificada do Conselho Europeu.

*Palavras-chave:* *Spitzenkandidat*, Parlamento Europeu, Comissão Europeia, legitimidade democrática.



## ABSTRACT

### HAS THE SPITZENKANDIDAT PROCESS REACHED ITS MAXIMUM POWER IN THE ELECTION OF THE EUROPEAN COMMISSION PRESIDENCY? A PERSPECTIVE FROM PORTUGAL

The Spitzenkandidat process can increase electoral participation by personalizing the candidates, the campaign and by bringing the functioning of the European institutions closer to the national institutions of each member state. However, it is unlikely that this process will be formalized in the treaties as it may have already peaked. Portuguese MEPs, especially those belonging to the two largest political groups in the European Parliament, are aware of the benefits of democratic legitimacy for the European Commission, but there are differences in the need to go beyond the informality of this process. The lack of consensus would prevent an understanding in the European Parliament, whose power, even if harsh, is strengthened by this informal process. Also, member states such as Portugal say they are bound by the treaties, namely the proposal of a candidate by a qualified majority of the European Council.

Keywords: Spitzenkandidat, European Commission, European Parliament, democratic legitimacy.

ticipações de Margarida Marques, do Partido Socialista (PS) – e do Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas (S&D) –, Paulo Rangel, do Partido Social Democrata (PSD), e de Nuno Melo, do Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP) – ambos do grupo do Partido Popular Europeu (EPP) –, Marisa Matias, do Bloco de Esquerda – e do Grupo da Esquerda GUE/NGL –, e de Francisco Guerreiro, independente – e do Grupo dos Verdes/Aliança Livre. Sandra Pereira, do Partido Comunista Português (PCP) – e do Grupo da Esquerda GUE/NGL – aceitou participar, mas recusou seguir o guião de entrevista, enviando uma nota por escrito com a posição sobre o tema em estudo. Desta forma, a resposta não foi considerada neste ensaio por não cumprir o guião estruturado que melhor permite a comparação de posições. Foi igualmente questionada a Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus, em representação do Governo português, sobre a posição de Portugal em relação ao Spitzenkandidat enquanto Estado-Membro da União Europeia (UE). Esta recolha de dados decorreu em janeiro de 2024.

### OS PODERES DO PARLAMENTO EUROPEU

Existe um debate académico sobre como resolver o défice democrático apontado à União Europeia (UE), assente na ideia de que existe falta de legitimidade concedida por eleições diretas e, por isso, a Comissão Europeia teria muito a ganhar com o apoio do Parlamento Europeu<sup>1</sup>. Contudo, esta perspetiva não é consensual, uma vez que uma parte significativa da atuação da UE assemelha-se às práticas nas democracias modernas e, por isso, considera-

-se que não existe falta de legitimidade<sup>2</sup>.

Enquanto única instituição da UE sujeita a sufrágio direto, o Parlamento Europeu, por seu lado, desempenha um papel de relevo crescente no escrutínio, na nomeação, na investidura e, por fim, na eleição do presidente da Comissão, consagrada no Tratado de Lisboa. Os Estados-Membros tiveram sempre relutância em ceder às exigências do Parlamento, porém, acabaram por aceitar a formalização de regras, sobretudo quando se conjugaram fatores como o voluntarismo da própria Comissão a submeter-se à validação pelo Parlamento. Foram desta forma abertos precedentes cuja reversão teria um elevado custo político. Em 2019, por exemplo, o processo foi descartado, tornando a escolha da presidência da Comissão um processo menos transparente, menos inclu-

sivo e descrito como uma fraqueza da UE, sobretudo pelos eurocéticos<sup>3</sup>. Simultaneamente, o custo da reversão para os Estados-Membros seria demasiado alto porque não seria exequível um voto de unanimidade para incluir nos tratados uma proibição explícita deste papel do Parlamento. Assim, a criação desta regra configura uma confirmação de que, por ter avançado primeiro, ainda que de forma unilateral, o Parlamento conseguiu obter uma mudança institucional a seu favor, criando um risco de perda de prestígio para a UE, no caso de existir um regresso ao *statu quo*<sup>4</sup>. Tal como refere Hix<sup>5</sup>, tanto a nível nacional como europeu, os poderes dos parlamentos, uma vez adquiridos, são de difícil reversão, assemelhando-se a uma estrada de sentido único. Os tratados são contratos incompletos que permitem uma reinterpretação das regras pelo Parlamento Europeu e até a sua imposição contra a vontade dos Estados-Membros.

O caso do *Spitzenkandidat* pode enquadrar-se numa destas situações, com uma interpretação do artigo 17.º do Tratado da União Europeia, mas todo o processo evolutivo da eleição do/da presidente da Comissão é reflexo da permeabilidade do que está escrito nos documentos constitucionais. Em algumas situações, o que começou por ser uma regra informal e unilateralmente imposta pelo Parlamento acabou por ser vertido nos tratados da União Europeia. No Tratado de Lisboa é introduzida a palavra «eleição», ou seja, tendo em conta os resultados das eleições europeias, o Conselho Europeu deve propor ao Parlamento Europeu um candidato a presidente da Comissão para que seja eleito por maioria simples, representando uma alteração significativa com margem para interpretações sobre o papel do Parlamento Europeu. Neste processo, houve dois fatores determinantes. Em primeiro lugar, a colaboração voluntária da Comissão garantiu mais poder ao Parlamento, sem o envolvimento do Conselho Europeu. Em segundo, o Parlamento conseguiu novos poderes quando teve capacidade credível para atrasar ou bloquear a investidura da Comissão, sobretudo a partir de Maastricht. Além do aumento de poder do Parlamento, também a Comissão colhe benefícios deste processo em duas frentes, ou seja, ao submeter-se ao Parlamento ganha legitimidade democrática e, ao mesmo tempo, reforça a sua força perante o Conselho<sup>6</sup>. Na mesma lógica, a escolha do presidente a partir de uma lista elaborada pelos grupos parlamentares pode conferir maior legitimidade ao vencedor, mas isso pode ser interpretado pelo Conselho Europeu como uma perda de poder e até um desequilíbrio na tomada de decisão a nível europeu.

A diminuição sucessiva da participação eleitoral desde as primeiras eleições em 1979 contribuiu para questionar a legitimidade democrática da UE e havia uma esperança de que os *Spitzenkandidaten* contribuíssem para um aumento da participação eleitoral através de campanhas eleitorais com elementos mais europeus e candidatos que pudessem personalizar a distante

A DIMINUIÇÃO SUCESSIVA DA PARTICIPAÇÃO ELEITORAL DESDE AS PRIMEIRAS ELEIÇÕES EM 1979 CONTRIBUIU PARA QUESTIONAR A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DA UE E HAVIA UMA ESPERANÇA DE QUE OS *SPITZENKANDIDATEN* CONTRIBUÍSSEM PARA UM AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO ELEITORAL.

burocracia de Bruxelas<sup>7</sup>. Em 2013, o Parlamento Europeu prometeu que a escolha do Executivo europeu «ia ser diferente»<sup>8</sup>, recorrendo ao ponto 7 do artigo 17.º do Tratado da União Europeia (2012):

«Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e após ter efectuado as consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão».

A interpretação feita pelo Parlamento abriu caminho a um novo processo informal que sofreu, contudo, avanços e recuos. Em 2014 foi elaborada pela primeira vez uma lista de *Spitzenkandidaten* que teve um grande sucesso, apesar da resistência de países como a Alemanha, o Reino Unido ou a Hungria, e culminou na vitória de Jean-Claude Juncker. Para as eleições seguintes, o Parlamento ameaçou vetar qualquer candidato à presidência da Comissão que não fosse um *Spitzenkandidat*, porém, o desfecho acabou por ser outro e os Estados-Membros escolheram Ursula von der Leyen, que não figurava na lista. A «revolução institucional» de 2014 terminou em 2019 com uma «contrarrevolução» liderada pelo Conselho Europeu. A queda do *Spitzenkandidat* na escolha da presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen significou uma derrota retumbante para o Parlamento Europeu<sup>9</sup>.

### **IMPACTO DO PROCESSO SPITZENKANDIDAT**

O objetivo do processo *Spitzenkandidat* é aumentar a importância do voto, personalizar a campanha eleitoral, reforçar a dimensão europeia da campanha eleitoral e, assim, atrair mais eleitores às urnas e criar um mandato democrático mais claro para a Comissão Europeia. Desta forma, a esperança desta competição pelo cargo de topo no executivo é proporcionar uma maior mobilização dos cidadãos nas eleições europeias e, desta forma, reforçar a legitimidade da UE. Existem dois fatores que podem aumentar a participação eleitoral através do *Spitzenkandidat*: a personalização e a campanha eleitoral. Apesar de não terem conseguido marcar a agenda mediática nem aumentar o interesse nas eleições de forma geral, nos casos da Alemanha, da Grécia e da França, onde existiu um maior conhecimento sobre o *Spitzenkandidat*, verifica-se um aumento da participação eleitoral, resultado da maior perceção de que um voto nas eleições europeias significaria o apoio indireto a um candidato à Comissão<sup>10</sup>.

A elaboração de uma lista de *Spitzenkandidaten* pode clarificar as funções dos próprios partidos europeus, já que os eleitores são genericamente desconhecedores do papel que desempenham. Este facto deve-se sobretudo às diferenças do sistema político europeu para os sistemas nacionais parlamentares em que se discutem alternativas de governo, ou seja, «não existe uma ligação clara entre a escolha do partido nas eleições parlamentares e o executivo (a Comissão Europeia)»<sup>11</sup>. Os eurodeputados defendem «a alteração da designação da Comissão Europeia para o “Executivo Europeu”»<sup>12</sup>. Este

léxico aproxima no campo semântico as eleições europeias às eleições nacionais de cada país, «em que os eleitores votam num partido (ou candidato), sabendo que é também um voto num candidato a primeiro-ministro e governo específicos»<sup>13</sup>. Estes fatores de aproximação a um regime quase-parlamentar poderiam ser benéficos na clarificação do modo de funcionamento das instituições europeias, uma vez que «as noções tradicionais de responsabilidade eleitoral baseadas na votação do desempenho são potencialmente ameaçadas pela complexidade e fluidez do sistema de governo a vários níveis da UE»<sup>14</sup>.

A edição especial (500) do Eurobarómetro sobre o «Futuro da Europa»<sup>15</sup> revela que seis em cada dez inquiridos (64%) concordam que os *Spitzenkandidaten* trariam mais transparência ao processo de eleição do presidente da Comissão Europeia. Um número semelhante, 63%, acredita que daria maior legitimidade e 62% que representaria um progresso significativo para a democracia dentro da UE.

### **PERSPETIVA DOS EURODEPUTADOS PORTUGUESES**

As entrevistas estruturadas aos eurodeputados portugueses permitem concluir que existe uma aceitação generalizada dos benefícios que o processo pode trazer à democracia europeia. No entanto, existem diferenças entre uma posição totalmente favorável da eurodeputada do PS, uma aceitação condicionada do PSD, do CDS-PP e do eurodeputado independente e uma posição crítica e desfavorável do Bloco de Esquerda. A maioria dos entrevistados assume que haveria um benefício quer para a Comissão Europeia, quer para a UE enquanto sistema político.

«É um esforço de aprofundar a dimensão europeia nas eleições europeias, de uma maior integração europeia, de mais democracia e de mais transparência. Precisamos de ter essa identificação de alguém em torno do/da qual uma família política se mobiliza» (Margarida Marques, PS).

Um dos fatores evidenciados na literatura é a aproximação que o *Spitzenkandidat* representa em relação aos sistemas parlamentares nacionais. Permitindo espelhar na UE o funcionamento das eleições parlamentares domésticas, acredita-se em parte que a politização do cargo de presidente da Comissão Europeia pode ter potenciais benefícios.

«Ao importar este mecanismo para o ciclo político-institucional da UE poderia influenciar o nível de participação das eleições europeias, ao tornar a UE mais visível, compreensível e próxima dos eleitores» (Nuno Melo, CDS-PP).

À direita este fator divide posições dentro do mesmo grupo político, o EPP, sobre as vantagens que traria uma concessão de maiores poderes ao Parlamento Europeu. Ainda que admita que concederia maior legitimidade à presidência, o PSD não defende acri-

ticamente o processo, já que considera que é totalmente legítimo nomear alguém que não tenha sido *Spitzenkandidat* e que a UE não é um Estado, logo, tem um sistema diferente.

«A UE é uma união de cidadãos, mas também uma união de Estados. Na nomeação do Presidente da Comissão nunca poderia deixar de se refletir o carácter federal ou para-federal da UE. Num sistema em que na nomeação do Presidente da Comissão temos de envolver o pilar dos Estados e o pilar dos cidadãos (Conselho Europeu e Parlamento Europeu, respetivamente) o *Spitzenkandidat* só funciona se houver uma forte maioria e apoio» (Paulo Rangel, PSD).

No sentido oposto, o nível de apoio parlamentar é apontado por Marisa Matias como uma fragilidade do processo. Em primeiro lugar, sublinha a ausência de vantagens porque acredita que fomenta uma falsa perceção de que se vota num/numa candidato(a) para presidente da Comissão Europeia e, em segundo lugar, porque favorece apenas os grupos políticos com maior representação no Parlamento.

«É sempre um processo desequilibrado. Os poderes que cada instituição tem nesses processos são previamente definidos e determinados pelos dois ou três maiores grupos políticos que acordam entre si a partilha de poderes e distribuição dos altos cargos das instituições» (Marisa Matias, Bloco de Esquerda).

A POSIÇÃO DA MAIORIA DOS EURODEPUTADOS VAI AO ENCONTRO DA EVIDÊNCIA DISPONÍVEL SOBRE A PERSONALIZAÇÃO E A CAMPANHA ENQUANTO DOIS FATORES COM IMPACTO POTENCIALMENTE POSITIVO NO AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO ELEITORAL.

A posição da maioria dos eurodeputados vai ao encontro da evidência disponível sobre a personalização e a campanha enquanto dois fatores com impacto potencialmente positivo no aumento da participação eleitoral. Para Paulo Rangel a competição torna-se mais atrativa e para

Nuno Melo estimula-se o debate e o escrutínio público. Contudo, por si só, uma seleção de rostos pode não ser suficiente.

«Um candidato poderá ser escolhido e candidatar-se pelo grupo que representa mais pela seu carisma e permeabilidade na sociedade do que pelos conteúdos que o seu grupo defende e pelo compromisso com o projeto Europeu (em toda a sua complexidade). Caso dos líderes da extrema-direita e, em alguma medida, da extrema-esquerda. Isto equivale ao paradoxo da tolerância de Karl Popper» (Francisco Guerreiro, independente).

O PS, com uma posição totalmente favorável ao processo, estabelece um conjunto de critérios determinantes para o sucesso na mobilização eleitoral, como ser uma figura

suficientemente conhecida a nível europeu e ter um projeto político que mobilize os jovens. Já Marisa Matias acredita que a escolha de Ursula von der Leyen, em 2019, foi o maior contributo para a descredibilização do Spitzenkandidat e que não basta haver um candidato conhecido para fomentar uma maior participação eleitoral, é preciso maior aproximação às questões europeias e mais mecanismos de participação direta.

«Sem essa aproximação continuará a haver candidatos que até podem ser conhecidos dentro da chamada bolha europeia ou de um ou vários países, mas que continuarão a ser desconhecidos para uma larga maioria. Se as pessoas não sentirem qualquer espécie de elo, de ligação ou se não reconhecerem a necessidade desse debate, de nada serve a personalização dos candidatos» (Marisa Matias, Bloco de Esquerda).

Sobre a prevalência dos assuntos domésticos em detrimento dos europeus na campanha eleitoral existe unanimidade em apontar dois responsáveis: os média e os líderes partidários. Para os eurodeputados, existe a tentação de cair num facilitismo de transformar a campanha numa arena de discussão de assuntos domésticos, com os partidos da oposição a quererem atacar o governo e os partidos que governam a quererem protegê-lo. Em relação às preocupações que a introdução do Spitzenkandidat pode representar, a principal dúvida recai sobre o balanço de poder entre as instituições.

«Podem dar origem a conflitos entre as diferentes instituições da UE, especialmente se o Conselho Europeu preferir um candidato diferente do escolhido pelo Parlamento Europeu. Tal aconteceu nas eleições europeias de 2019 quando os chefes de Estado e de Governo da União Europeia “ignoraram” o processo dos Spitzenkandidaten» (Nuno Melo, CDS-PP).

A hipótese de formalização do Spitzenkandidat foi a pergunta que gerou maiores dúvidas e/ou rejeição. O Bloco de Esquerda não concorda, o CDS-PP acredita que a repetição do processo pode levar ao estabelecimento de uma prática constitucional e o eurodeputado independente admite a possibilidade de transcrição para os tratados, possivelmente recorrendo a um referendo sobre o tema. O PS é o único abertamente favorável à formalização desta prática informal.

«Sim, porque na prática o sistema já existe. Ou seja, nas eleições de 2019 e 2014 já havia Spitzenkandidaten. Acresce que o Tratado de Lisboa já abre a possibilidade a que exista esta figura» (Margarida Marques, PS).

O PSD é o único partido reticente sobre as transformações profundas que a formalização nos tratados poderia implicar no sistema de governo da UE porque assumiria a forma de uma eleição direta.

«Nesse caso, deixaríamos de ter um sistema parlamentar e passaríamos a ter um sistema presidencial. Aí sim, a escolha seria dos cidadãos e teria uma visibilidade e notoriedade enorme. Mas depois o Presidente não podia depender do Parlamento Europeu, pois tinha legitimidade eleitoral direta» (Paulo Rangel, PSD).

### **DESAFIOS AO PROCESSO *SPITZENKANDIDAT***

O papel dos Estados-Membros sofreria a maior alteração com a formalização desta regra informal. Os 27 podem ser pressionados, porém dificilmente consentiriam numa transferência total de poderes para os grupos parlamentares, isto é, existe uma grande probabilidade de bloqueio do processo no Conselho Europeu, como uma reclamação do direito a escolher o seu próprio candidato. Tal como refere Crum<sup>16</sup>, o *Spitzenkandidat*

«envolve uma tentativa do Parlamento Europeu de flanquear os governos dos Estados-Membros. Este facto altera fundamentalmente os cálculos dos governos dos Estados-Membros e aumenta significativamente os custos que uma concessão neste procedimento teria».

Existem duas correntes de pensamento distintas sobre a democracia europeia: uma federalista e outra intergovernamentalista. A primeira defende que o Parlamento Europeu recebe um mandato democrático dos cidadãos para decidir o executivo europeu, ou seja, a Comissão. A segunda fundamenta que é aos governos nacionais que cabe o poder de decidir a presidência da Comissão, com um perfil sobretudo tecnocrático<sup>17</sup>. Neste equilíbrio político, os Estados que se manifestaram frontalmente contra foram a Hungria e o Reino Unido, o primeiro tradicionalmente crítico de Bruxelas, o segundo, entretanto fora da UE.

Um momento importante nas eleições europeias de 2019 foi quando o Parlamento votou contra a criação de um círculo eleitoral transnacional para ocupar parte dos 73 lugares deixados vagos pelo Brexit: 27 assentos, correspondendo a 3,5% dos parlamentares, seriam ocupados por figuras com relevo europeu. Estas listas transnacionais foram fortemente apoiadas pelo Presidente Emmanuel Macron enquanto contraproposta aos *Spitzenkandidaten*, com o qual França não concordou em 2014. No Parlamento, o EPP opôs-se à ideia primeiro porque os deputados transnacionais estariam demasiado distantes dos eleitores, segundo porque não havia base jurídica nos tratados. Por detrás desta oposição está o receio deste grupo político perder poder enquanto maior grupo partidário no Parlamento Europeu. No entanto, o impacto do conflito foi significativo com a redução do apoio ao *Spitzenkandidat* apoiado pelo EPP entre as forças social-democratas e liberais no Parlamento<sup>18</sup>.

Nas eleições de 2019, este processo acabou por ser ignorado, ainda assim significou um «precedente importante para o futuro que enfraquece o poder do Conselho Europeu na escolha dos seus candidatos preferidos»<sup>19</sup>. Questionado sobre a posição de Portugal, o Governo português, representado pela Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus, responde que o país está vinculado aos tratados, nomeadamente à proposta de um

candidato por maioria qualificada do Conselho Europeu, tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, e respetiva eleição por maioria do Parlamento Europeu. Ou seja, reforça o papel do Conselho Europeu, independentemente da decisão dos grupos parlamentares.

«No quadro e em total respeito por este regime de designação, a eventual autovinculação dos partidos políticos europeus, antes das eleições europeias, a determinados candidatos é uma decisão que compete exclusivamente a esses mesmos partidos políticos» (Jorge Campos, adjunto do secretário de Estado dos Assuntos Europeus).

Além do Conselho Europeu, existem outros desafios condicionantes, nomeadamente a ausência de uma esfera pública comum na UE, com órgãos de comunicação e língua comuns que facilitem o debate, a dependência dos *Spitzenkandidaten* em relação à vontade dos líderes políticos nacionais nas campanhas e os incentivos ao debate sobre assuntos domésticos em detrimento dos assuntos europeus<sup>20</sup>. Neste aspecto, os partidos nacionais também podem representar uma força de resistência, já que

«estão muito menos entusiasmados com o apoio a um processo que põe em causa as suas próprias prioridades no processo eleitoral europeu. Não é de modo algum evidente que estejam dispostos a utilizar um nível significativo de recursos para apoiar um candidato, especialmente se não tiverem votado nele na reunião do partido político europeu que o selecionou»<sup>21</sup>.

Se o Tratado de Maastricht concedeu ao Parlamento Europeu o direito a ser consultado sobre a nomeação do/da presidente da Comissão, o Tratado de Amesterdão concedeu o direito a aprovar e o Tratado de Lisboa consagrou o direito a eleger, ainda haverá margem para retomar e/ou tornar permanente e formal o processo *Spitzenkandidat*? O Parlamento Europeu acredita que sim. A resolução de 22 de novembro de 2023<sup>22</sup> propõe, no ponto 6, «a inversão dos papéis do Conselho e do Parlamento na nomeação e confirmação do presidente da Comissão, a fim de refletir de forma mais precisa os resultados das eleições europeias». O papel voluntário da Comissão, tal como aconteceu em 2014 com uma posição favorável ao *Spitzenkandidat*, pode desempenhar um contributo crucial para a repetição e formalização do processo, à semelhança de outros incrementos no passado nas competências do Parlamento Europeu.

As eleições europeias são tradicionalmente consideradas eleições de segunda linha e isso faz com que a única esperança de um *Spitzenkandidat* para chegar a presidente da

AS ELEIÇÕES EUROPEIAS SÃO TRADICIONALMENTE CONSIDERADAS ELEIÇÕES DE SEGUNDA LINHA E ISSO FAZ COM QUE A ÚNICA ESPERANÇA DE UM *SPITZENKANDIDAT* PARA CHEGAR A PRESIDENTE DA COMISSÃO EUROPEIA SEJA CONSEGUIR UMA AMPLA MAIORIA DE APOIO NO PARLAMENTO EUROPEU.

Comissão Europeia seja conseguir uma ampla maioria de apoio no Parlamento Europeu, de forma a representar uma ameaça à rejeição de qualquer outro candidato<sup>23</sup>. Assim, descartar este processo seria «um passo atrás, em direção a uma democracia na UE menos representativa e com menor relevância política, liderada pelos governos nacionais e partidos políticos»<sup>24</sup>.

## CONCLUSÃO

O processo *Spitzenkandidat* não mudou a natureza das eleições europeias nem o sistema de governo da UE. Contudo, existe evidência sobre o contributo que pode ter para uma maior participação eleitoral, através da personalização dos candidatos e do envolvimento na campanha eleitoral. Ao acentuar o papel do Parlamento Europeu, haveria uma aproximação do sistema da UE aos sistemas parlamentares nacionais e isto poderia substanciar-se numa melhor compreensão por parte dos cidadãos do modo de funcionamento das instituições europeias. A perceção dos eleitores é maioritariamente favorável sobre o impacto numa melhoria da qualidade da democracia da UE. Os dois beneficiários dos *Spitzenkandidaten* são, por um lado, o Parlamento Europeu, que conquistaria mais poder, e, por outro, a Comissão Europeia, cuja legitimidade é reforçada. A recolha de dados através de entrevistas estruturadas permite concluir que há uma maior aceitação dos *Spitzenkandidaten* entre os eurodeputados portugueses que pertencem aos dois maiores grupos políticos no Parlamento Europeu, o EPP e o S&D, mas verifica-se também a existência de divergências sobre as vantagens da formalização do processo nos tratados.

Ainda que se admita que a eleição de Jean-Claude Juncker tenha sido o primeiro passo e não o último<sup>25</sup>, na prática o *Spitzenkandidat* teve um efeito prático sobretudo na luta de poder no pós-eleições e não tanto na própria natureza do processo eleitoral. Isto significa que existirá uma baixa probabilidade de formalização deste processo, já que representaria um condicionamento permanente aos poderes do Conselho Europeu dificilmente aceite pelos Estados-Membros<sup>26</sup>. A evidência empírica corrobora-o, isto é, não existe uma posição predominantemente favorável à transposição do processo para os tratados, nem junto dos eurodeputados portugueses nem do Governo português, enquanto representante do país no Conselho Europeu. Porém, um abandono do *Spitzenkandidaten* significaria um passo atrás para um processo menos transparente que decorre à porta fechada. Independentemente do futuro do sistema de governo do executivo europeu, como refere Shackleton<sup>27</sup>, «o génio saiu da lamparina e não pode ser colocado de volta lá dentro». 

Data de receção: 12 de março de 2024 | Data de aprovação: 23 de maio de 2024

**André Carvalho Ramos** Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais pela NOVA FCSH. Jornalista especializado na cobertura de assuntos políticos e internacionais, tendo acompanhado as vagas migratórias na Europa desde 2016, o Brexit, a guerra na Ucrânia e o conflito

israelo-palestiniano. É autor de um livro, *A Última Fronteira*, sobre as políticas migratórias da União Europeia.

> NOVA FCSH, Colégio Almada Negreiros, Campus de Campolide, 1099-085 Lisboa, Portugal | andre-carvalhoramos@gmail.com

## NOTAS

**1** HÉRITIER, Adrienne, *et al.* – «The European Parliament in the nomination and investiture of the Commission». In *European Administrative Governance*. S. I. Palgrave Macmillan, 2019, pp. 61-79.

**2** MORAVCSIK, Andrew – «Reassessing legitimacy in the European Union». In *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, N.º 4, 2002, pp. 603-624.

**3** FOTOPOULOS, Stelios; MORGANTI, Luca – «Does personalisation further Europeanise national public spheres? The *Spitzenkandidat* process in the 2014 and 2019 European parliamentary elections». In *European Politics and Society*. Vol. 23, N.º 3, 2021, pp. 1-22.

**4** HÉRITIER, Adrienne, *et al.* – «The European Parliament in the nomination and investiture of the Commission», pp. 61-79.

**5** HIX, Simon – «Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam». In *British Journal of Political Science*. Vol. 32, N.º 2, 2002, pp. 259-280.

**6** MOURY, Catherine – «Explaining the European Parliament's right to appoint and invest the Commission». In *West European Politics*. Vol. 30, N.º 2, 2007, pp. 367-391.

**7** FRANKLIN, Mark N.; HOBOLT, Sara B. – «The legacy of lethargy: how elections to the European Parliament depress turnout». In *Electoral Studies*. Vol. 30, N.º 1, 2011, pp. 67-76.

**8** PARLAMENTO EUROPEU – «The power to decide what happens in Europe». Setembro de 2023. Consultado em: outubro de 2023. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20130905ST018723/the-power-to-decide-what-happens-in-europe>. Salvo indicação em contrário, todas as citações são traduções livres do autor.

**9** DE WILDE, Pieter – «The fall of the *Spitzenkandidaten*: political parties and conflict in the 2019 European elections». In *Assessing the 2019 European Parliament Elections*. Londres: Routledge, 2020, pp. 37-53.

**10** HOBOLT, Sara B. – «A vote for the President? The role of *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 21, N.º 10, 2014, pp. 1528-1540.

**11** SCHMITT, Hermann; HOBOLT, Sara B.; POPA, Sebastian A. – «Does personalization increase turnout? *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections». In *European Union Politics*. Vol. 16, N.º 3, 2015, p. 349.

**12** PARLAMENTO EUROPEU – Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de novembro de 2023, sobre projetos do Parlamento Europeu de revisão dos tratados (2022/2051(INL)). Textos aprovados. Consultado em: outubro de 2023. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_PT.html).

**13** HOBOLT, Sara B. – «A vote for the President...», p. 1529.

**14** HOBOLT, Sara B.; TILLEY, James – «Who's in charge? How voters attribute responsibility in the European Union». In *Comparative Political Studies*. Vol. 47, N.º 6, 2013, p. 811.

**15** COMISSÃO EUROPEIA – Special EB500 «Future of Europe» [FoE]. Eurobarometer. 2021. Consultado em: janeiro de 2024. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2256>.

**16** CRUM, Ben – «Why the European Parliament lost the *Spitzenkandidaten* process». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 30, N.º 2, 2022, p. 20.

**17** HOBOLT, Sara B. – «A vote for the President...».

**18** DE WILDE, Pieter – «The fall of the *Spitzenkandidaten*...».

**19** HOBOLT, Sara B. – «A vote for the President...», p. 1537.

**20** SCHMITT, Hermann; HOBOLT, Sara B.; POPA, Sebastian A. – «Does personalization increase turnout...».

**21** SHACKLETON, Michael – «Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament». In *Journal of European Integration*. Vol. 39, N.º 2, 2017, p. 201.

**22** PARLAMENTO EUROPEU – Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de novembro de 2023...

**23** DE WILDE, Pieter – «The fall of the *Spitzenkandidaten*...».

**24** FOTOPOULOS, Stelios – «What sort of changes did the *Spitzenkandidat* process bring to the quality of the EU's democracy?». In *European View*. Vol. 18, N.º 2, 2019, p. 278.

**25** WESTLAKE, Martin – «Chronicle of an election foretold: the longer-term trends leading to the "Spitzenkandidaten" procedure and the election of Jean-Claude Juncker as European Commission President». LEQS paper. 2016.

**26** HOBOLT, Sara B. – «A vote for the President...».

**27** SHACKLETON, Michael – «Transforming representative democracy in the EU...», p. 203.

## BIBLIOGRAFIA

COMISSÃO EUROPEIA – Special EB500 «Future of Europe» (FoE). Eurobarometer. 2021. Consultado em: janeiro de 2024. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2256>.

CRUM, Ben – «Why the European Parliament lost the *Spitzenkandidaten*-process». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 30, N.º 2, 2022, pp. 1–21. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2032285>.

DE WILDE, Pieter – «The fall of the *Spitzenkandidaten*: political parties and conflict in the 2019 European elections». In *Assessing the 2019 European Parliament Elections*. Londres: Routledge, 2020, pp. 37–53.

FOTOPOULOS, Stelios – «What sort of changes did the *Spitzenkandidat* process bring to the quality of the EU's democracy?». In *European View*. Vol. 18, N.º 2, 2019, pp. 194–202. DOI: <https://doi.org/10.1177/1781685819879862>.

FOTOPOULOS, Stelios; MORGANTI, Luca – «Does personalisation further Europeanise national public spheres? The *Spitzenkandidat* process in the 2014 and 2019 European parliamentary elections». In *European Politics and Society*. Vol. 23, N.º 3, 2021, pp. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1868848>.

FRANKLIN, Mark N.; HOBOLT, Sara B. – «The legacy of lethargy: how elections to the European Parliament depress turnout». In *Electoral Studies*. Vol. 30, N.º 1, 2011, pp. 67–76. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.09.019>.

HÉRITIER, Adrienne; MEISSNER, Katharina L.; MOURY, Catherine; SCHOELLER, Magnus G. – «The European Parliament in the nomination and investiture of the Commission». In *European Administrative Governance*. S. I. Palgrave Macmillan, 2019, pp. 61–79. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-16777-6\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-16777-6_5).

HIX, Simon – «Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam». In *British Journal of Political Science*. Vol. 32, N.º 2, 2002, pp. 259–280. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123402000108>.

HOBOLT, Sara B. – «A vote for the President? The role of *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections». In *Journal of European Public Policy*. Vol. 21, N.º 10, 2014, pp. 1528–1540. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941148>.

HOBOLT, Sara B.; TILLEY, James – «Who's in charge? How voters attribute responsibility in the European Union». In *Comparative Political Studies*. Vol. 47, N.º 6, 2013, pp. 795–819. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414013488549>.

MOURY, Catherine – «Explaining the European Parliament's right to appoint and invest the Commission». In *West European Politics*. Vol. 30, N.º 2, 2007, pp. 367–391. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380701239889>.

MORAVCSIK, Andrew – «Reassessing legitimacy in the European Union». In *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, N.º 4, 2002, pp. 603–624. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>.

PARLAMENTO EUROPEU – Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de novembro de 2023, sobre projetos do Parlamento Europeu de revisão dos tratados (2022/2051(INL)). Textos aprovados. Consultado em: outubro de 2023. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_PT.html).

PARLAMENTO EUROPEU – «The power to decide what happens in Europe». Setembro de 2023. Consultado em: outubro de 2023. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20130905STO18723/the-power-to-decide-what-happens-in-europe>.

SCHMITT, Hermann; HOBOLT, Sara B.; POPA, Sebastian A. – «Does personalization increase turnout? *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections». In *European Union Politics*. Vol. 16, N.º 3, 2015, pp. 347–368. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116515584626>.

SHACKLETON, Michael – «Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament». In *Journal of European Integration*. Vol. 39, N.º 2, 2017, pp. 191–205. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1277713>.

WESTLAKE, Martin – «Chronicle of an election foretold: the longer-term trends leading to the "Spitzenkandidaten" procedure and the election of Jean-Claude Juncker as European Commission President». LEQS paper. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2710554>.