



1.5 • Conjuntura Internacional

A nova Comissão Europeia: mais política

Henrique Burnay

NO ÚLTIMO ANO, o equilíbrio de poderes nas instituições europeias modificou-se substancialmente sem que um único artigo dos tratados tivesse sido alterado. A forma de escolha do novo presidente da Comissão Europeia (CE), e a forma como Jean-Claude Juncker organizou e programou o trabalho da sua comissão, alteraram a percepção da sua legitimidade, do seu poder e do seu mandato, reforçando a dimensão política, ao mesmo tempo que os principais grupos políticos europeus ganharam uma importância que ainda não tinham. Isto mesmo apesar de os vencedores simbólicos das últimas eleições europeias terem sido, precisamente, os outros partidos, os que estão fora do arco da governação dos vinte e oito Estados membros.

Os resultados eleitorais

Como explica a Comissão Europeia no seu sítio internet, o seu presidente “é proposto pelo Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada e, posteriormente, aprovado pelo Parlamento Europeu. No entanto, o Tratado de Lisboa cria uma inovação ao introduzir uma ligação directa entre os resultados das eleições para o Parlamento Europeu e a escolha do candidato à Presidência da Comissão. (...) O Conselho Europeu deverá ter em conta os resultados no Parlamento quando designa a personalidade que pretende nomear como presidente da Comissão”.

Ainda que a Constituição não tivesse nunca entrado em vigor (foi rejeitada, em 2005, nos referendos francês e holandês levando, posteriormente, à adopção do Tratado de Lisboa), os chefes de Estado e de governo dos então vinte e cinco Estados membros tiveram em conta os resultados das eleições europeias de Junho desse ano e escolheram designar como candidato a presidente da Comissão alguém do grupo político que havia eleito mais deputados europeus. Esse, pelo menos, terá sido um dos argumentos do Partido Popular Europeu na proposição do então primeiro-ministro português. O seu antecessor, Romano Prodi, era do grupo liberal minoritário no Parlamento e no Conselho.

A escolha de Barroso foi, pois, uma aplicação *avant la lettre* desse princípio de ter em conta os resultados das eleições europeias para a selecção do presidente da Comissão. Poder-se-ia pensar, então, que o facto de, em 2014, a indicação de Juncker ter obedecido a essa norma, agora inscrita no tratado em vigor, não representa uma alteração significativa. A realidade, porém, não é essa. Em 2004, e depois em 2009, a escolha foi dos chefes de Estado e de governo, foi posterior às eleições (no primeiro mandato) e foi, desse modo, imposta ao Parlamento Europeu e aos seus grupos políticos. Pelo contrário, no ano passado foram os partidos

políticos europeus que impuseram ao Conselho o nome a designar como candidato para o Parlamento aprovar. Para lá do que o Tratado previa, os partidos políticos inovaram insistindo para que o candidato se apresentasse previamente e que fosse uma escolha dos partidos e não dos governos. E que se impôs aos governos.

O candidato a candidato

O primeiro candidato a candidato a candidato (a fórmula é esta) a presidente da Comissão foi Martin Schultz. O socialista alemão tinha sido líder dos socialistas no Parlamento Europeu e era então (e é de novo) seu presidente quando anunciou que pretendia que o seu grupo político o escolhesse para presidente da Comissão, caso os socialistas fossem o maior grupo político no Parlamento à saída das eleições europeias do ano passado. A lógica – um passo muito à frente do que está estabelecido no tratado – era que o princípio de ter em conta os resultados eleitorais na escolha do sucessor de Durão Barroso deveria ser partilhado com os eleitores europeus que, dessa forma, poderiam escolher os seus representantes no Parlamento e, ao mesmo tempo, o líder do executivo europeu (que é na prática o que a Comissão é), procurando, deste modo, igualar as eleições europeias às eleições nacionais e fazer equivaler a legitimidade política e democrática dos chefes dos governos europeus à do presidente da Comissão.

O que à primeira vista pode parecer fazer todo o sentido é, no mínimo, disputável enquanto solução para combater o suposto déficit democrático da UE e é, sobretudo, uma alteração substancial do equilíbrio de poderes entre as instituições. Até aqui, eram os chefes de estado e de governo que escolhiam quem deveria liderar a Comissão, e mesmo que o fizessem tendo em conta o resultado das eleições europeias, faziam-no, também, tendo em conta os equilíbrios entre Estados membros, independentemente da cor política dos respectivos governos. Ou seja, o candidato a presidente da Comissão veio do grupo político vencedor das eleições desse ano, mas teve o acordo do principal chefe de governo do outro grupo político (diga-se *do outro* porque, para este efeito, os únicos participantes nesta contenda com hipóteses de vitória são socialistas e populares) e dos principais líderes europeus. Desta vez, não foi assim.

O *spitzenkandidat*

Depois de os socialistas europeus terem escolhido Schultz para candidato a candidato a presidente da Comissão, o Partido Popular Europeu seleccionou, no seu congresso em Dublin, o luxemburguês Jean-Claude Juncker.

A primeira originalidade destas escolhas é que ambos não eram do mesmo partido que o chefe de governo dos seus países. No caso do alemão, sempre se poderá dizer que, apesar de tudo, os sociais-democratas faziam parte da coligação no poder em Bona. Mas no caso de Juncker não, pelo contrário. Quando foi escolhido pelos populares europeus, o luxemburguês já não era primeiro-ministro, tinha-se demitido no ano anterior e entretanto o seu partido perdera as eleições nacionais. Ou seja, quando os dois principais partidos europeus aceitaram a lógica do chamado *spitzenkandidat* aceitaram, também, que esses nomes poderiam ser impostos aos governos nacionais e, desde logo, aos dos próprios candidatos. Esta terá de ser reconhecida como mais uma enorme inovação deste processo.

É verdade que se poderá dizer que em 2009 o primeiro-ministro português, socialista, não teve grande escolha se não aceitar que o membro português da Comissão fosse Durão Barroso, do Partido Popular Europeu. Mas, ainda assim, ele não era formalmente candidato e, pelo menos em teoria, José Sócrates poderia ter rejeitado essa escolha sem que os dois maiores partidos no Parlamento Europeu o contestassem. Pelo contrário, depois das eleições de 2014, ambos os grupos políticos (socialistas e populares) anunciaram que pretendiam que a regra do *spitzenkandidat* se aplicasse e ameaçaram que rejeitariam qualquer outro candidato que o Conselho lhes propusesse. E assim foi, apesar da vontade do primeiro-ministro inglês, que votou contra Juncker no Conselho. Esta terá sido a primeira vez em que o presidente da comissão foi escolhido contra a vontade expressa de um dos maiores Estados membros.

Como uma coligação

A primeira e principal alteração no equilíbrio institucional resultante das eleições europeias de 2014 terá sido que o presidente da Comissão Europeia deve o seu lugar ao facto de ter sido escolhido pelo seu grupo político como candidato a candidato, e ao facto de o Conselho não ter tido outra opção que não aceitar essa selecção e tê-lo proposto ao Parlamento que, por isso mesmo, o aceitou (embora tenha exercido o seu poder até ao fim, impondo uma remodelação da lista de comissários indicados, como já tinha feito em 2004 e 2009). Mas a própria organização interna da nova Comissão também traz uma alteração. Uma vez formalmente designado, o antigo primeiro-ministro luxemburguês organizou o executivo comunitário como se de uma coligação se tratasse.

Em 2004, José Manuel Durão Barroso escolheu Margot Wallström, uma socialista sueca, para primeira vice-presidente, encarregue das relações

institucionais. É legítimo considerar que Barroso quis deste modo incluir os socialistas no topo da hierarquia da sua comissão. É provável. No entanto, na orgânica daquela comissão, Wallström nunca foi uma comissária com poderes diferentes dos seus vinte e três colegas. Pelo contrário, Frans Timmermans, o socialista holandês que Juncker escolheu para seu primeiro vice-presidente, além de ter o portfólio das relações institucionais tem, segundo o próprio presidente da Comissão Europeia, poder de veto sobre todas as iniciativas dos restantes comissários (sejam vice-presidentes da comissão ou não). A intenção desta escolha parece evidente: Juncker quer o apoio dos socialistas no Parlamento Europeu para as principais iniciativas da sua comissão, e espera que Timmermans lho assegure. Esta é a segunda maior alteração desta nova Comissão Europeia.

É verdade que, por norma, a maior parte das decisões do Parlamento Europeu é aprovada por uma larga maioria de votos favoráveis, tanto dos populares como dos socialistas europeus. De resto, não é costume os principais partidos sentados no parlamento aprovarem ou rejeitarem uma iniciativa porque o comissário que a propôs é de outra família política. A própria Comissão Europeia, sabendo que as suas propostas precisam do

apoio maioritário no Parlamento (onde nenhum grupo tem maioria) e no Conselho (onde o alinhamento não é, por norma, em função da cor política dos governos nacionais), costuma fazer questão de moldar as suas iniciativas à probabilidade de aprovação. Mas este poder de veto atribuído a Timmermans tem outro significado e vem como que criar uma coligação de facto no “executivo” da União Europeia.

Nas eleições de Maio de 2014 o Partido Popular Europeu foi um vencedor que perdeu. Foi o mais votado, mas perdeu votos, deputados e capacidade para forjar maiorias. Sem o apoio dos socialistas, só com os votos dos conservadores e reformistas e dos liberais, não tem apoio suficiente para fazer maioria absoluta, o que era possível na legislatura anterior. Por outro lado, nestas eleições os grupos mais anti-sistémicos cresceram e foram mesmo os partidos mais votados no Reino Unido (United Kingdom Independence Party) e em França (Front National). Estes dois factores forçaram um acordo ao centro, sem o qual o processo de decisão europeu seria impossível. Assim, há hoje uma coligação informal entre os Partidos Popular Europeu e Socialista Europeu a governar as instituições europeias. Esta coligação informal e o processo de escolha do presidente da Comissão são transformações de enorme monta que alteram

o equilíbrio entre as instituições, aumentam o poder dos partidos europeus e institucionalizam um Bloco Central, ou uma Grande Coligação, no governo da Europa. Os resultados práticos estão por conhecer e ainda não é claro o que significa este acordo em matéria de propostas legislativas, mas podemos antecipar que será uma comissão europeia com iniciativas mais políticas, mais empenhada em disputar com os governos nacionais o palco das grandes decisões e, por outro lado, menos hiperactiva em matérias com mais detalhe e menos impacto público.

Prioridades Juncker

O programa de trabalho do primeiro ano da comissão Barroso I foi publicado como tendo o acordo da vice-presidente Wallström e tinha sessenta e uma páginas de considerações políticas, prioridades e anexos com listas de iniciativas concretas a apresentar, manter ou simplificar. O primeiro programa de trabalho da comissão Juncker tem trinta e duas páginas. Seria uma análise superficial concluir que a comissão Juncker vai ter menos iniciativas relevantes, ou que a comissão Barroso se propunha trabalhar mais. Aquilo que parece legítimo concluir é que esta comissão se vai concentrar em iniciativas que parecem poder ter mais visibilidade e impacto político, como a criação da União Energética, que é uma questão de energia e ambiente, mas também geoestratégica, na medida em que pretende ser uma resposta à dependência do gás da Rússia e do petróleo do Médio Oriente; na economia digital, porque além de se acreditar que é um sector com potencial de crescimento é, também, o domínio por excelência da economia transfronteiriça e no qual ainda há muito por regular, o que são dois bons argumentos para legitimar a iniciativa legislativa da Comissão; o acordo de comércio com os Estados Unidos da América, por poder ser um passo importante no reforço de um grande mercado transatlântico e, ao mesmo tempo, uma forma de combater o afastamento geoestratégico dos norte-americanos; e, por último, o chamado plano Juncker que, embora ainda seja pouco claro como se vai concretizar, pretende ser um estímulo económico, mobilizando alguns fundos públicos com (desejada) capacidade de atracção de investimento privado.

A realidade acabará, naturalmente, por se impor e obrigará o programa de trabalho da comissão a adaptar-se (exemplo disso é a discussão sobre a eventual necessidade da revisão das regras de Schengen depois dos ataques terroristas de Paris). No entanto, esta orientação aparentemente mais política e politizada (também consistente com a organização interna da própria comissão, onde há dois vice-presidentes com poder geral de veto, e quatro vice-presidentes com poder de veto sobre os comissários com pastas sob a sua tutela) está em linha com o processo que levou à tomada de posse da Comissão Juncker. Tudo indica, pois, que esta será uma Comissão Europeia mais política e politicamente mais forte. O que, de resto, é um caminho que Durão Barroso tinha iniciado, e que agora se aprofunda substancialmente. ■

Estrutura da Comissão Europeia

Nome	Função	País	Grupo Político
Jean-Claude Juncker	Presidente	Luxemburgo	PPE
Frans Timmermans	1º Vice-Presidente Regulação, relações inter-institucionais, Estado de Direito e carta dos Direitos Fundamentais	Holanda	PSE
Federica Mogherini	Vice-Presidente Negócios estrangeiros e políticas de segurança	Itália	PSE
Kristalina Georgieva	Vice-Presidente Orçamentos e recursos humanos	Bulgária	PPE
Maroš Šefčovič	Vice-Presidente União Energética	Eslováquia	PSE
Jyrki Katainen	Vice-Presidente Trabalho, crescimento, investimento e competitividade	Finlândia	PPE
Valdis Dombrovskis	Vice-Presidente Euro e diálogo social	Letónia	PPE
Andrus Ansip	Vice-Presidente Mercado único digital	Estónia	ALDE
Věra Jourová	Justiça, consumidores e igualdade de género	Rep. Checa	ALDE
Günther Oettinger	Economia e sociedade digital	Alemanha	PPE
Pierre Moscovici	Assuntos económicos, financeiros, alfandegários e impostos	França	PSE
Marianne Thyssen	Emprego, segurança social, competências e mobilidade	Bélgica	PPE
Corina Crețu	Políticas regionais	Roménia	PSE
Johannes Hahn	Política de vizinhança europeia e abertura de negociações	Áustria	PPE
Dimitris Avramopoulos	Migrações, administração interna e cidadania	Grécia	PPE
Vytenis Andriukaitis	Saúde e segurança alimentar	Lituânia	PSE
Jonathan Hill	Reino Unido	AECR	RCE
Elżbieta Bieńkowska	Mercado interno, indústria, empreendedorismo e PMEs	Polónia	PPE
Miguel Arias Cañete	Comportamentos do clima e energia	Espanha	PPE
Neven Mimica	Cooperação e desenvolvimento internacional	Croácia	PSE
Margrethe Vestager	Competitividade	Dinamarca	ALDE
Violeta Bulc	Transportes	Eslovénia	ALDE
Cecilia Malmström	Comércio	Suécia	ALDE
Karmenu Vella	Ambiente, assuntos marítimos e pescas	Malta	PSE
Tibor Navracsics	Educação, cultura, juventude e desporto	Hungria	PPE
Carlos Moedas	Investigação, ciência e inovação	Portugal	PPE
Phil Hogan	Agricultura e desenvolvimento rural	Irlanda	PPE
Christos Stylianides	Ajuda humanitária e gestão de crises	Chipre	PPE