



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.12.1999  
COM(1999) 644 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO EUROPEU**

**Na óptica da salvaguarda das actuais estruturas desportivas e da manutenção da função social do desporto no âmbito comunitário**

*- Relatório de Helsínquia sobre o Desporto -*

## ÍNDICE

1. Introdução.....	3
2. A evolução do desporto na Europa pode conduzir ao enfraquecimento da sua função pedagógica e social.....	3
3. A Comunidade, os seus Estados-Membros e o movimento desportivo devem reafirmar e reforçar a função pedagógica e social do desporto .....	4
3.1. Valorizar o papel pedagógico do desporto .....	4
3.2. Lutar em conjunto contra o fenómeno da dopagem.....	5
4. Definir o enquadramento jurídico do desporto.....	6
4.1. A multiplicação de conflitos .....	6
4.2. A necessidade de esforços convergentes .....	7
4.2.1. Nível comunitário .....	8
4.2.2. Nível nacional .....	9
4.2.3. Nível das organizações desportivas .....	9
5. Conclusão .....	10

## 1. INTRODUÇÃO

*"Recordando a declaração relativa ao desporto anexada ao Tratado de Amsterdão e reconhecendo o papel que desempenha o desporto no plano social", o Conselho Europeu reunido em Viena em 11 e 12 de Dezembro de 1998 convidou "a Comissão a apresentar-lhe um relatório para a sua reunião de Helsínquia na óptica da salvaguarda das actuais estruturas desportivas e da manutenção da função social do desporto no âmbito comunitário". O presente relatório da Comissão constitui a resposta ao convite do Conselho Europeu.*

Na sequência deste convite e em conformidade com a Declaração de Amsterdão, foram realizadas várias consultas (movimento olímpico, federações desportivas, indústrias do desporto, meios de comunicação social, governos e instituições comunitárias) nomeadamente por ocasião dos "Encontros do desporto da União Europeia" que foram organizados em Olímpia de 20 a 23 de Maio de 1999. O desporto é um dos domínios de actividade que mais tocam e aproximam os cidadãos da União Europeia, independentemente da idade e da origem social. Mais de metade da população da UE pratica regularmente uma actividade desportiva, quer num dos 700.000 clubes que existem na União, quer fora deles. Quase dois milhões de educadores, monitores ou voluntários consagram o seu tempo de trabalho ou de lazer à animação da vida desportiva.

Esta função social do desporto, de interesse geral, é afectada desde há vários anos pelo aparecimento de novos fenómenos que põem às vezes em causa a ética e os princípios de organização do desporto: quer seja a violência nos estádios, a expansão das práticas de dopagem, quer ainda a procura de lucros rápidos em detrimento de uma evolução mais equilibrada do desporto.

O presente relatório indica as pistas que permitirão conciliar a dimensão económica do desporto com a sua dimensão popular, pedagógica, social e cultural.

## 2. A EVOLUÇÃO DO DESPORTO NA EUROPA PODE CONDUZIR AO ENFRAQUECIMENTO DA SUA FUNÇÃO PEDAGÓGICA E SOCIAL

A prática e a organização do desporto, apesar de algumas diferenças entre os países da União revelam a existência de importantes características comuns que permitem falar de uma abordagem europeia do desporto assente em concepções e princípios comuns.

Desde há alguns anos, vários fenómenos marcam a abordagem europeia do desporto:

- o aumento da popularidade do desporto em termos de prática e de espectáculo. Um total acumulado de 37 mil milhões de telespectadores seguiu os jogos do último campeonato do mundo de futebol, ou seja, quase 600 milhões de telespectadores por jogo;
- a internacionalização do desporto com a multiplicação das competições internacionais. Em 1999, foram organizados no território europeu 77 campeonatos do mundo e 102 campeonatos europeus;

- o desenvolvimento sem precedentes da dimensão económica do desporto com o aumento espectacular dos direitos audiovisuais; o montante dos direitos audiovisuais negociados pelo COI (Comité Olímpico Internacional) passou de 441 milhões de dólares em 1992 (Jogos de Barcelona) para 1.318 milhões previstos para os Jogos do ano 2000 em Sidney.

Estes fenómenos trazem ao desporto e à sociedade elementos positivos. Assim, o número de empregos criados, directa ou indirectamente, pelo desporto, aumentou 60% durante os dez últimos anos para atingir quase 2 milhões. Importa, todavia, reconhecer que estes fenómenos podem também ser fonte de tensões.

Uma das primeiras manifestações destas evoluções é a sobrecarga dos calendários de eventos desportivos que, ligada à necessidade "de fazer" resultados sob a pressão dos patrocinadores, pode ser considerada uma das causas da expansão da dopagem.

Uma segunda consequência é a multiplicação dos eventos desportivos lucrativos que pode vir a privilegiar a lógica comercial em detrimento da lógica desportiva e da função social do desporto.

Uma terceira manifestação é a tentação de certos agentes desportivos e de certos grandes clubes saírem do quadro das federações para explorar o melhor possível e em proveito exclusivo, as potencialidades económicas do desporto. Esta tendência pode pôr em causa o princípio de solidariedade financeira entre o desporto profissional e o desporto amador, bem como o sistema de promoção-despromoção comum à maior parte das federações.

Outra consequência observada: os perigos que alguns jovens correm ao serem conduzidos cada vez mais cedo para o desporto de alta competição, sem uma formação profissional complementar, com riscos para a sua saúde física e mental e a sua ulterior reconversão.

### **3. A COMUNIDADE, OS SEUS ESTADOS-MEMBROS E O MOVIMENTO DESPORTIVO DEVEM REAFIRMAR E REFORÇAR A FUNÇÃO PEDAGÓGICA E SOCIAL DO DESPORTO**

A Declaração relativa ao desporto anexa ao Tratado de Amsterdão "*salienta o significado social do desporto, em especial o seu papel na formação da identidade e na aproximação das pessoas*". As actividades físicas e desportivas devem ter o seu lugar no sistema de educação de cada Estado-Membro.

Os valores que elas representam (igualdade de oportunidades, "fair play", solidariedade...) devem igualmente ser difundidos pelas associações desportivas. Ao tocar todas as classes sociais e todos os grupos etários da população, o desporto constitui um instrumento essencial de integração social e de educação.

#### **3.1. Valorizar o papel pedagógico do desporto**

O "Livro Branco sobre a educação e a formação"<sup>1</sup> da Comissão salienta que "*o conhecimento é definido pela acumulação de saberes fundamentais, de*

---

<sup>1</sup> "Ensinar e aprender" - rumo à sociedade cognitiva", Livro Branco da Comissão sobre a educação e a formação, OPOCE, Luxemburgo, 1995

*conhecimentos técnicos e de aptidões sociais*" que incidem sobre *"as capacidades relacionais, o trabalho em equipa, a capacidade de cooperar, a criatividade e a procura da qualidade"*, valores estes que o desporto transmite. Neste espírito, a acção comunitária, no âmbito dos seus programas de educação e de formação, poderia visar os seguintes objectivos:

- **melhorar** - apoiando-se em programas comunitários - o lugar do desporto e da educação física na escola;
- **favorecer** a reconversão e a posterior reintegração no mundo do trabalho dos desportistas;
- **favorecer** a aproximação dos sistemas de formação dos quadros desportivos em vigor em cada Estado-Membro.

Por outro lado, O Conselho da Europa salientou com razão, que o desporto representa também *"uma tribuna ideal para a democracia social"*<sup>2</sup>. Assim, é importante que os programas comunitários existentes possam utilizar o desporto na luta contra a exclusão, as desigualdades, o racismo e a xenofobia.

Por outro lado, a violência que por vezes se gera durante as manifestações desportivas é inaceitável. No âmbito do objectivo da União Europeia de proporcionar aos seus cidadãos um nível elevado de protecção num espaço de liberdade, de segurança e de justiça, as entidades competentes deverão intensificar a respectiva cooperação a fim de impedirem este tipo de violência.

### 3.2. **Lutar em conjunto contra o fenómeno da dopagem**

O Conselho Europeu de Viena tinha também feito questão de sublinhar a sua preocupação face à amplitude do fenómeno da dopagem no desporto e à gravidade desta prática. O Conselho tinha mencionado a necessidade de uma mobilização ao nível da União Europeia e tinha convidado os Estados-Membros e a Comissão a examinarem as medidas que poderiam ser tomadas para lutar contra este flagelo, em colaboração com as instâncias desportivas.

As acções realizadas pela Comissão<sup>3</sup>, em estreita colaboração com os Estados-Membros orientaram-se em três direcções:

- **recolher** o parecer do Grupo Europeu de Ética, tendo este sugerido uma série de pistas que poderiam ser exploradas pelas entidades públicas e pelas organizações desportivas;
- **cooperar** com o movimento olímpico a fim de criar a Agência Mundial Antidopagem e assegurar que esta trabalhe em condições de independência e de transparência;

---

<sup>2</sup> "Coesão social e desporto" Clearing House - Divisão Desporto do Conselho da Europa - CDDS, Estrasburgo, Março de 1999.

<sup>3</sup> "Plano de apoio comunitário na luta contra a dopagem no desporto", COM () de 1.12.99

- **mobilizar** os instrumentos comunitários com o objectivo de completar e de reforçar as acções já realizadas pelos Estados-Membros nos domínios da investigação, da saúde pública, da educação e da juventude, e ainda da cooperação tal como previsto no quadro do terceiro pilar. Devem ainda prosseguir os trabalhos com o objectivo de melhorar a coordenação legislativa.

Mas estas acções continuarão ineficazes se as entidades públicas e as organizações desportivas não atacarem as causas de fundo que explicam o aumento da dopagem. Da evolução geral do desporto depende também a evolução da luta contra a dopagem.

#### **4. DEFINIR O ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO DESPORTO**

Como o sublinham as conclusões dos Encontros do Desporto da União Europeia organizados pela Comissão em Olímpia em Maio de 1999, *"o desporto deve estar em condições de assimilar o novo quadro comercial no qual deve evoluir, sem perder, no entanto, a sua identidade nem a sua autonomia que enaltecem as funções que preenche nos domínios social, cultural, sanitário ou educativo."*

Embora o Tratado não contenha nenhuma disposição específica ao desporto, a Comunidade deve zelar por que as iniciativas das entidades públicas nacionais ou das organizações desportivas estejam em conformidade com o direito comunitário, incluindo o direito da concorrência, e respeitem, nomeadamente, os princípios do mercado interno (liberdade de circulação dos trabalhadores assalariados, liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços, etc.).

Nesta perspectiva poderiam ser úteis medidas de acompanhamento, de coordenação ou de interpretação a nível comunitário, nomeadamente no domínio da luta contra a dopagem. Estas medidas visariam reforçar a segurança jurídica das actividades desportivas e da respectiva função social no quadro comunitário. No actual estágio de competências da Comunidade, não são de prever programas de intervenção ou de apoio em larga escala, nem tão pouco da aplicação de uma política comunitária do desporto.

##### **4.1. A multiplicação de conflitos**

As evoluções económicas observadas no domínio do desporto e as respostas dadas às questões levantadas pelas diferentes entidades públicas e organizações desportivas, não permitem garantir, a priori, que possam ser salvaguardadas as actuais estruturas do desporto e a sua função social. A multiplicação de processos judiciais é sinal de crescentes tensões.

- Certos clubes contestam a venda global dos direitos audiovisuais. Várias queixas foram intentadas nos tribunais nacionais e as decisões judiciais proferidas a nível nacional chegam a conclusões divergentes. A questão da venda global coloca-se também no âmbito de certas questões pendentes na Comissão;

- o acórdão Bosman, proferido pelo Tribunal de Justiça em Dezembro de 1995 com base no princípio da livre circulação dos trabalhadores, teve repercussões importantes sobre a organização do desporto na Europa. Contribuiu de forma significativa para a eliminação de certos abusos e para a mobilidade dos desportistas. No entanto, as federações desportivas - que não criaram, todavia, um novo sistema alternativo ao que foi condenado pelo Tribunal - consideram que ele teve repercussões no equilíbrio económico entre os clubes e os jogadores e criou problemas para a formação dos jovens nos clubes. Alguns clubes que haviam criado centros de formação para desportistas profissionais viram os seus melhores elementos partir sem que estes clubes pudessem obter uma compensação pelo investimento em formação que tinham feito;
- existem na União Europeia diferenças de legislação fiscal e por conseguinte, de tributação dos desportistas profissionais ou de tributação dos clubes desportivos. Esta situação é fonte de desigualdades entre países e clubes e contribui para o fenómeno da sobrevalorização financeira;
- vários países da União Europeia anunciaram recentemente medidas para limitar ou enquadrar os efeitos da comercialização do desporto. Estas medidas, se bem que sejam obviamente positivas na perspectiva da preservação dos princípios e da função social do desporto, parecem aumentar as disparidades entre os países da União Europeia e criar problemas à luz do direito comunitário;
- algumas queixas referem-se também à questão do monopólio da organização das competições desportivas detido pelas federações, assim como à propriedade de vários clubes por um mesmo proprietário ("multiple ownership"), às regras relativas à territorialidade do desporto, aos estatutos dos clubes profissionais, bem como a certas operações comerciais efectuadas pelas federações.

Em contrapartida, outras medidas foram tomadas a nível comunitário, no respeito do princípio da subsidiariedade e que têm por efeito a definição do enquadramento jurídico, preservando a dimensão de interesse geral que o desporto representa. O exemplo é dado pela decisão tomada aquando da revisão, em 1997, da directiva "Televisão sem fronteiras". O texto revisto prevê a possibilidade de os Estados-Membros tomarem medidas no respeito do direito comunitário a fim de garantir o acesso do grande público aos principais eventos desportivos.

#### **4.2. A necessidade de esforços convergentes**

Se, como preconiza o Conselho Europeu, mas também como o manifestou o Parlamento Europeu<sup>4</sup> e o Comité das Regiões<sup>5</sup>, é desejável preservar a função social do desporto e, por conseguinte, as estruturas actuais da organização do desporto na Europa, é necessária uma nova abordagem das questões desportivas tanto a nível da União Europeia como dos Estados-Membros, no respeito do Tratado, nomeadamente do princípio da subsidiariedade e da autonomia das organizações desportivas.

---

<sup>4</sup> Resolução do Parlamento Europeu sobre o papel da União no domínio do desporto, JO C 200 de 30.6.97

<sup>5</sup> Parecer do CdR sobre "O modelo europeu do desporto", CdR 37/99 de 15.9.99

Esta nova abordagem consiste em preservar os valores tradicionais do desporto, inserindo-o, ao mesmo tempo, num quadro económico e jurídico em evolução. A abordagem visa compreender o desporto de uma maneira global e coerente. Esta visão de conjunto pressupõe uma concertação reforçada entre os vários intervenientes (movimento desportivo, Estados-Membros e Comunidade Europeia) a cada nível de intervenção. Ela deveria permitir definir, a todos os níveis, o enquadramento jurídico para a acção dos operadores desportivos.

Na aplicação desta nova abordagem, a contribuição da União Europeia é uma componente essencial, tendo em conta a crescente internacionalização do desporto e o impacto directo das políticas comunitárias no desporto europeu.

#### 4.2.1. *Nível comunitário*

O sector do desporto, visto na perspectiva das actividades económicas a que dá origem, está sujeito às disposições do Tratado CE tal como os outros sectores económicos. A aplicação das regras de concorrência do Tratado ao sector do desporto deve ter em conta as especificidades deste, nomeadamente a interdependência entre a actividade desportiva e as actividades económicas que dela decorrem, o princípio da igualdade de oportunidades, a incerteza dos resultados.

Na perspectiva de um enquadramento jurídico melhor definido, é possível apresentar exemplos, sem prejuízo das conclusões que a Comissão poderia tirar da análise aprofundada de cada questão, das práticas das organizações desportivas.

##### 4.2.1.1. Práticas que não dependem das regras da concorrência

As regulamentações das organizações desportivas que estabelecem as regras sem as quais um desporto não poderia existir ou as regras que são necessárias à sua organização ou à organização de competições, poderiam escapar às regras da concorrência. As regras inerentes ao desporto são, em primeiro lugar, as "regras do jogo". O objecto destas regras não é falsear a concorrência.

##### 4.2.1.2. Práticas em princípio proibidas pelas regras da concorrência

Trata-se de práticas restritivas no âmbito das actividades económicas geradas pelo desporto. Podem respeitar, por exemplo, à proibição de importações paralelas de produtos de desporto, à venda de bilhetes de ingresso nos estádios discriminando entre espectadores residentes fora de um Estado-Membro relativamente aos espectadores residentes nesse Estado-Membro.

São proibidos os acordos de patrocínio (sponsoring) que celebrem um contrato que afaste, sem razão objectiva, outros fornecedores. Os sistemas de transferências internacionais baseados em indemnizações calculadas de forma arbitrária, sem relação com os custos de formação, devem talvez ser proibidos, independentemente da nacionalidade do jogador.

Por último, é provável que venha a ser proibido que uma organização desportiva utilize o seu poder de regulamentação para excluir do mercado, sem razão objectiva, qualquer agente económico que, mesmo respeitando as normas de qualidade ou de segurança justificadas, não tenha podido obter da referida organização um certificado de qualidade ou de segurança dos seus produtos.

#### 4.2.1.3. Práticas que podem ser excluídas das regras da concorrência

- O já citado acórdão Bosman reconheceu como legítimos os objectivos que consistem em assegurar a manutenção de um equilíbrio entre os clubes, preservando uma certa igualdade de oportunidades e a incerteza dos resultados e a encorajar o recrutamento e a formação de jovens jogadores. Consequentemente, os acordos entre clubes profissionais ou as decisões das respectivas associações que visem, efectivamente, atingir aqueles dois objectivos poderiam ser excluídos. Identicamente, um sistema de transferências ou de contrato-tipo baseado em indemnizações calculadas de forma objectiva, em relação com os custos de formação ou uma exclusividade respeitante a direitos de transmissão desportiva, limitada na sua duração e alcance sê-lo-iam igualmente. É evidente que, neste âmbito importa também respeitar as outras disposições do Tratado, nomeadamente as que garantem a liberdade de circulação dos desportistas profissionais;
- os acordos de patrocínio (sponsoring) com base em concursos baseados em critérios de selecção transparentes e não discriminatórios válidos durante um prazo curto, poderiam ser autorizados;
- as eventuais excepções concedidas no caso de venda global de direitos de radiodifusão devem ter em consideração os benefícios para o consumidor assim como o carácter proporcional da restrição de concorrência em relação ao objectivo legítimo visado. Neste âmbito, importaria também examinar em que medida pode ser estabelecida uma relação entre a venda global de direitos e a solidariedade financeira entre desporto profissional e desporto amador, os objectivos de formação de jovens desportistas e os de promoção das actividades desportivas entre a população. Todavia, em matéria de cessão de direitos de radiodifusão exclusivos relativos a eventos desportivos, uma exclusividade que, por força da sua duração e/ou do seu alcance, conduziria a fechar o mercado, seria provavelmente proibida.

#### 4.2.2. *Nível nacional*

Uma acção de definição das regras de direito deveria igualmente ser empreendida pelas entidades públicas nacionais a fim de salvaguardar as actuais estruturas e a função social do desporto.

Um meio para salvaguardar as estruturas federativas nacionais seria prever o seu reconhecimento pela lei em cada Estado da União. Outros meios seriam os acordos de parceria entre o Estado e as federações desportivas representativas e a concessão às federações desportivas de um estatuto especial que poderia inspirar-se no das associações profissionais. Do mesmo modo, deveria ser examinado, à luz da lei, o estatuto jurídico dos clubes, a sua aquisição ou a entrada no seu capital de grupos comerciais ou financeiros.

#### 4.2.3. *Nível das organizações desportivas*

A definição do enquadramento jurídico do desporto requer igualmente da parte das federações um esforço de precisão das respectivas missões e estatutos. A organização piramidal do desporto na Europa leva a colocar as federações desportivas numa situação prática de "monopólio". A existência de várias federações numa mesma modalidade poderia criar conflitos importantes. Com efeito, a organização de

campeonatos nacionais e a selecção dos atletas e das equipas nacionais para as competições internacionais pressupõem, frequentemente, a existência de uma única organização que federasse o conjunto das associações desportivas e dos atletas de uma mesma modalidade.

Conviria que as federações exercessem também missões como a promoção do desporto amador e profissional, um papel de integração social (jovens, pessoas com deficiência, etc.). Os seus estatutos deveriam comportar explicitamente essas missões. Essas responsabilidades deveriam traduzir-se efectivamente na prática através de mecanismos financeiros de solidariedade interna, pela relação estrutural e solidária entre desporto de competição e desporto amador. Em relação às operações com uma dimensão económica, deveriam ser aplicados os princípios de transparência e de acesso equilibrado ao mercado, de redistribuição efectiva e comprovada, de clareza dos contratos, pondo assim em evidência a "especificidade do desporto".

Importa sublinhar que as liberdades fundamentais que o Tratado garante não obstam geralmente às medidas regulamentares das associações desportivas na condição de tais medidas serem objectivamente justificadas, não discriminatórias, necessárias e proporcionais.

Por outro lado, deveriam ser procuradas soluções em parceria com as federações desportivas a fim de se elaborar soluções alternativas aos sistemas de transferências condenadas pelo acórdão Bosman.

## 5. CONCLUSÃO

À pergunta: pode a Comissão garantir que a actual evolução observada no desporto não põe em causa as actuais estruturas e a função social do desporto? - a resposta da Comissão é clara: não! Com efeito, importa recordar que o Tratado não atribui competências directas à Comissão em matéria de desporto.

A salvaguarda das actuais estruturas do desporto, tal como a manutenção da sua função social implicam uma nova abordagem das questões desportivas. Essa abordagem pressupõe, em primeiro lugar, o respeito pelos diferentes intervenientes de um substrato comum de princípios desportivos:

- A União Europeia reconhece o papel eminente que o desporto desempenha na sociedade europeia e presta a maior importância à manutenção da sua função de integração social, de educação, e de contribuição para a saúde pública, e ainda à função de interesse geral exercida pelas federações;
- a integridade e a autonomia do desporto devem ser preservadas. A aquisição de clubes desportivos por entidades comerciais (grupos de comunicação, etc.) se for permitida, deve ser claramente enquadrada numa preocupação de manutenção das estruturas e da ética desportivas;
- o sistema de promoção-despromoção constitui uma marca de identificação do desporto europeu. Este sistema proporciona mais oportunidades aos clubes pequenos ou médios e valoriza o mérito desportivo;
- a dopagem e o desporto são antinómicos. A luta contra a dopagem não deve admitir a mínima tolerância;

- o "comércio" dos jovens desportistas deve ser combatido. Qualquer jovem desportista formado por um clube para a alta competição deve receber uma formação profissional complementar à sua formação desportiva.

Com base nestes princípios, uma nova parceria, pressupondo esforços convergentes, deve ser estabelecida entre as Instituições Europeias, os Estados-Membros e as organizações desportivas a fim de encorajar a promoção do desporto na sociedade europeia, no respeito dos valores do desporto, da autonomia das organizações desportivas e do Tratado, nomeadamente, do princípio da subsidiariedade.

A falta de coordenação entre os intervenientes no desporto (federações, Estados-Membros e Comunidade Europeia), agindo isoladamente, poderia pôr em risco esses princípios comuns. Em contrapartida, os esforços convergentes da Comunidade Europeia, dos Estados e das federações desportivas poderiam contribuir eficazmente para promover na Europa um desporto fiel à sua função social, permitindo, simultaneamente, à sua organização assimilar os novos condicionalismos económicos.