

A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO DIREITO COMUNITÁRIO EUROPEU E O TRATADO DE LISBOA: a questão das competências inominadas

Jamile Bergamaschine Mata Diz¹

Eloy Pereira Lemos Júnior²

Resumo: As questões que cercam a temática das competências a exercer-se pela União Europeia através de suas instituições comunitárias sempre foram alvo de intrincados debates pelos doutrinados e pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, e a consequente inclusão de dispositivos relativos ao rol de competências do direito comunitário buscou-se, conforme será analisado, estabelecer as premissas para a criação de um sistema mais coerente e equilibrado, baseados nos princípios de atribuição e seus correlatos subsidiariedade e proporcionalidade. Não obstante, pouco se discutiu os temas vinculados às chamadas competências inominadas (de apoio, de coordenação ou complementares) que, apesar de representarem um “impacto” menos complexo no processo decisório (ao referirem-se aos chamados temas colaterais da agenda de integração europeia, a saber: educação e formação profissional, cultura, esportes, entre outros), possuem uma importância primordial para o avanço do processo integracionista europeu. Como tal, o objetivo do presente artigo será analisar como se deu a evolução do tratamento das competências no direito comunitário para, posteriormente, centrar-se nos aspectos e elementos vinculados às competências inominadas, de forma que se possa delimitar a natureza jurídica, o alcance e efeitos da criação de políticas setoriais voltadas para o desenvolvimento dos temas competenciais e a contribuição dos mesmos para o fortalecimento da integração europeia e para a construção de uma Europa mais “cidadã”.

Palavras-chaves: distribuição de competências; direito comunitário; competências inominadas; atuação comunitária de apoio, coordenação ou complementares.

¹ Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da Universidade de Itaúna e da Faculdade Novos Horizontes. Doutora em Derecho Público/Derecho Comunitario pela Universidad Alcalá de Henares - Madrid. Assessora Jurídica do Setor de Assessoria Técnica - Secretaria del MERCOSUR - Montevideo (período: 2008-2009). Mestre em Direito pela UAH, Madrid. Master em Instituciones y Políticas de la UE - UCJC/Madrid.

² Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Universidade de Itaúna. Professor da FADIPA (Ipatinga) e FACED (Divinópolis). Ex-coordenador do curso de Direito FAMINAS/BH. Avaliador de cursos de graduação em Direito – MEC.

EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO Y EL TRATADO DE LISBOA: la cuestión de las competencias innominadas

Resumen: Las cuestiones que involucran la temática de las competencias a ejercerse por la Unión Europea a través de sus instituciones comunitarias siempre fueron el eje de intrincados debates por los juristas y por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y la consecuente inclusión de dispositivos relativos al rol competencial del derecho comunitario fue posible, conforme será analizado, establecer las premisas para la creación de un sistema más coherente y equilibrado, basados en los principios de atribución y sus correlatos subsidiariedad y proporcionalidad. No obstante, poco se discutió los temas vinculados a las llamadas cualificaciones innominadas (de apoyo, de coordinación o complementarias) que, a pesar de representar un “impacto” menos complejo en el proceso decisivo (una vez que se refieren a los llamados temas colaterales de la agenda de integración europea, a saber: educación y formación profesional, cultura, deportes, entre otros), poseen una importancia primordial para el avance del proceso integracionista europeo. Como tal, el objetivo del presente artículo será analizar como se dio la evolución del tratamiento de las competencias en el derecho comunitario para, posteriormente, centrarse en los aspectos y elementos vinculados a las competencias innominadas, de forma que se pueda delimitar la naturaleza jurídica, el alcance y efectos de la creación de políticas sectoriales volcadas en el desarrollo de los temas competenciales y la contribución de los mismos para el fortalecimiento de la integración europea y para la construcción de una Europa más “ciudadana”.

Palabras claves: reparto de competencias; derecho comunitario; competencias innominadas; actuación comunitaria de apoyo, coordinación o complementar

Sumario

1. Introdução. 2. O rol de competências do direito comunitário europeu. 3. As competências innominadas: o exercício de funções complementares ou de apoio. 3.1. A educação e a formação profissional como elementos necessários para o desenvolvimento do espaço europeu comum. 3.2. A formação profissional e a inter-relação com os programas relativos à educação: duas “políticas” e um mesmo objetivo. 3.3. O tratamento normativo dos temas relativos à formação profissional na ordem jurídica europeia. 3.4. A inclusão do esporte como

atribuição complementar: as ações comunitárias voltadas para o fortalecimento do setor esportivo. 3.5. Atuação comunitária relativa à juventude: ações necessárias ao incremento da participação dos jovens no processo decisório europeu. 4. Conclusão.

1. Introdução

O debate sobre a repartição de competências atribuídas à União Europeia vem se intensificando com o aprofundamento das relações comunitárias e o avanço do processo de integração europeu. As questões que permitem a delimitação de quais serão as competências a exercer-se pelas instituições comunitárias foram - gradualmente - sendo abordadas a partir da perspectiva da própria construção do direito comunitário.

Pode-se assinalar que o Tratado da União Europeia reforçou uma tendência introduzida anteriormente pelo Ato Único Europeu, no sentido de fazer “conviver”, no texto do Tratado, as ações cujo exercício destaca a competência da Comunidade - atreladas à consecução dos objetivos próprios do projeto europeu - junto com as ações que, para a consecução de objetivos da integração europeia, devem adotar-se pela via intergovernamental.

O enfoque do presente trabalho será analisar as chamadas competências inominadas, também conhecidas como competências de apoio, coordenação ou complementares, especificamente no que se refere a quatro temas considerados como relevantes para a agenda social europeia: a educação, a formação profissional, a juventude e o esporte. A eleição destes temas deveu-se, em grande medida, à necessidade de compatibilizar a atuação institucional comunitária com os objetivos estipulados pelo Tratado de Lisboa em seu artigo 2º.

Deve-se ainda ressaltar que estes temas foram objeto de numerosas iniciativas comunitárias que permitiram a criação de um conjunto de programas, que serão examinados no decorrer deste artigo, voltados para o fortalecimento da complexa relação Estados/União Europeia, ao possibilitar um apoio efetivo, especialmente de natureza financeira e estrutural, às políticas nacionais vinculadas à educação, formação profissional, juventude e ao esporte.

2. O rol de competências e as disposições do direito comunitário europeu

A repartição de competências que se adota, por vez primeira, no Tratado pelo qual se institui uma Constituição para Europa é condizente, em quase sua totalidade (no que a seu conteúdo se refere), com o que podemos encontrar no Tratado de Lisboa quando, em seu art. 1, estabelece as modificações ao Tratado da União Europeia e, em seu art. 2, determina as mudanças produzidas no velho Tratado CE, ao que, agora se lhe denomina Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Efetivamente, segundo o teor do Tratado

Constitucional, a delimitação das competências da União se rege pelo princípio de atribuição, enquanto, o exercício de ditas competências adota como fundamento os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade.

Ademais, o Tratado regula em que âmbitos da União Europeia esta será a única a atuar, devido ao reconhecimento de uma série de competências exclusivas, quais serão aqueles onde poderá atuar tanto a União Europeia como os Estados membros, por tratar-se de competências denominadas compartilhadas, e finalmente quais serão os âmbitos em que a UE só pode intervir de maneira acessória e sem possibilidade de harmonização alguma das disposições legais e regulamentares dos Estados membros, as chamadas ações de apoio, coordenação ou complementação, também classificadas como competências inominadas ou complementares³.

O Título III do Tratado Constitucional - “Das competências da União” - representou um dos âmbitos mais importantes e inovadores que integravam a Parte I do texto não acabado de ratificar e, portanto, que nunca entrou em vigor. Efetivamente, a fixação das competências bem como a distribuição das mesmas constituiu um objetivo arduamente perseguido e que não havia sido ainda logrado, sendo finalmente reconhecido quando da introdução dos artigos referentes à competência no TUE. No entanto, nunca considerou-se que a temática tivesse quedado definitivamente solucionada, senão que, a distribuição de competências adotada naquele então e reiterada agora nas modificações adotadas pelo Tratado de Lisboa - cuja base foram (e ainda são) os princípios de atribuição, subsidiariedade e proporcionalidade - estabelece uma série de categorias ou tipos de competências que, sem dúvida, poderão resultar em alguns problemas no momento de sua aplicação efetiva, especificamente no que se refere às competências necessárias para concretizar a união econômica e monetária, etapa atual do processo de integração europeu.

Desde o novo TUE (art. 1º) estabelece-se com nitidez que é de responsabilidade dos Estados membros a atribuição de competências à denominada União, com a finalidade de que esta possa atingir seus objetivos comuns, insistindo, assim mesmo, conforme art. 3, n. 6 do TUE, no fato de que a União perseguirá seus objetivos pelos meios apropriados, de acordo, em todo momento, com as competências que se lhe atribuem nos Tratados, para, finalmente, uma vez aclarado que toda competência não atribuída à União nos Tratados corresponde aos Estados membros, consagrar que a delimitação das competências da União se rege pelo

³ MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. **Derecho de la Unión Europea**. Madrid: Reus, 2011, p. 24.

princípio de atribuição e o exercício das mesmas pelos já anunciados anteriormente, princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade.

Por sua vez, também o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, modificado pelo art. 2 do Tratado de Lisboa, repete as disposições do velho TCE (art. 1, n. 1), ao determinar que o TFUE será o instrumento apto para organizar o funcionamento da União e determinar os âmbitos, a delimitação e as condições de exercício de suas competências. Os artigos 2 ao 6 do TFUE fixam, por sua vez, as categorias de competências: exclusivas, compartilhadas ou concorrentes e inominadas, abarcando estas últimas, as competências de apoio, coordenação ou complementares.

São consideradas como competências exclusivas aquelas atribuídas pelos Tratados e sobre cujos âmbitos materiais unicamente a União tem capacidade para legislar e adotar atos juridicamente vinculantes. Os Estados membros não poderão intervir a não ser que estejam expressamente autorizados pela União, ou ainda, no caso de aplicação dos atos que tiverem sido adotados pela União. Neste sentido, a União terá competências exclusivas para fixar as disposições sobre as competências necessárias para o funcionamento do mercado interior, bem como nos seguintes âmbitos:

- união aduaneira;
- política monetária dos Estados membros cuja moeda é o euro;
- política comercial comum;
- conservação dos recursos biológicos marinhos dentro da política pesqueira comum.

Ainda, a União disporá de competência exclusiva para a celebração de um acordo internacional quando dita celebração estiver prevista em ato legislativo da União.

Já as competências compartilhadas são assim consideradas quando a União, por via de atribuição dos Tratados, reparta as competências com os Estados membros num âmbito concreto. Neste caso, tanto a União como os Estados membros gozarão da potestade para legislar e adotar atos juridicamente vinculantes sobre essa matéria. Não obstante, os Estados membros poderão exercer sua competência somente na medida em que a União não a estiver exercendo ou, também, se esta houver optado por renunciar ao seu exercício⁴. Nesta ordem de ideias, as competências compartilhadas entre a União e os Estados membros, se aplicarão de modo principal, aos seguintes âmbitos materiais:

- i) mercado interior;
- ii) política social nos aspectos definidos no Tratado sobre Funcionamento da União Europeia;

⁴ TIZZANO, Antonio. Les compétences de la Communauté. IN: VVAA. *Treinta Años de Derecho Comunitario*. OPCE: Luxemburgo, 1981, pp. 45-48 e 67-71.

- iii) coesão econômica, social e territorial;
- iv) agricultura e a pesca, com exclusão da conservação dos recursos biológicos marinhos;
- v) meio ambiente;
- vi) proteção dos consumidores;
- vii) transportes;
- viii) redes transeuropeas;
- ix) energia;
- x) espaço de liberdade, segurança e justiça;
- xi) assuntos comuns de segurança em matéria de saúde pública, nos aspectos definidos no Tratado sobre Funcionamento da União Europeia.

Assim mesmo, a União terá competências concorrentes com os Estados membros nos casos em que os Tratados lhe atribuam uma competência que não corresponda aos âmbitos mencionados pelos artigos 3 (competências exclusivas) e 6 (âmbitos da ação de apoio, coordenação ou complemento)⁵. Em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e espaço, a União será competente para realizar atuações tendentes à definição e aplicação de programas, o qual não impedirá aos Estados membros exercer suas próprias competências sobre as referidas matérias. Também em matéria de ajuda humanitária e de cooperação para o desenvolvimento, a União possui competência para empreender ações e para atuar, no entanto, não se impedirá aos Estados membros que também exerçam as respectivas competências nestes âmbitos.

As competências complementares, de apoio ou de coordenação referem-se, conforme mencionado anteriormente, àqueles âmbitos onde os Estados ostentam a potestade de legislar de forma soberana, e onde não se prevê uma participação legislativa e decisória definitiva por parte da UE. Segundo o art. 6 do TFUE serão os seguintes os setores incluídos nesta categoria de competências:

- a) proteção e melhora da saúde humana;
- b) indústria;
- c) cultura;
- d) turismo;
- e) educação, formação profissional, juventude e esporte;
- f) proteção civil, e
- g) cooperação administrativa

⁵ MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. **Manual de Derecho de la Comunidad Europea**. 4ª edición. Madrid: Dijusa, 2002, pp. 193 a 208.

3. As competências inominadas: o exercício de funções complementares ou de apoio

De maneira geral, a União Europeia tem uma competência de apoio ou complementaridade, segundo o art. 6 do TFUE, o que significa que a educação é uma matéria de competência interna, quase exclusiva, dos Estados membros. Como tal, e conforme analisado, as competências da União europeia se baseiam nos princípios de subsidiariedade, de atribuição e de proporcionalidade pelo qual os estados membros são, ainda, os responsáveis pelas políticas de ensino, de organização de seus sistemas de Educação e formação e de sua diversidade cultural e lingüística. O papel das instituições comunitárias, em especial da Comissão, adquire então um caráter de facilitador e catalisador, que tenta assegurar que a diversidade seja uma fonte de criatividade e inovação, sem perseguir nenhum tipo de harmonização sobre as leis e regulações nacionais nestes setores.

Em general, a natureza das ações que se especificam na atuação comunitária nos campos da educação e a formação são as seguintes:

- 1) Desenvolvimento da dimensão europeia e a promoção da aprendizagem de línguas.
- 2) Potencializar a mobilidade de estudantes, professorado, formadores, etc.
- 3) Promoção da cooperação entre estabelecimentos de Educação e de formação e empresas.
- 4) Promoção de intercâmbios entre jovens.
- 5) Facilitar a adaptação à mudança industrial e a integração no mercado de trabalho através da formação.
- 6) Desenvolvimento de intercâmbios de informação e experiência

No Texto Constitucional – não aprovado pelos Estados membros e portanto não incorporado aos sistema jurídico comunitário – se reforçava que a UE respeitaria plenamente a competência dos Estados membros quanto aos conteúdos do ensino e a organização do sistema educativo, bem como sua diversidade cultural e lingüística. Em dito contexto, a União Europeia implementou programas de apoio à educação e à formação profissional, no marco da Estratégia de Lisboa, destinadas a enfrentar os desafios futuros do processo de integração europeu. O indiscutível sucesso dos programas adotados pela UE permite falar de uma “política” comunitária alicerçada nos objetivos descritos pelo Tratado de Maastricht e, agora, pelo Tratado de Lisboa.

A educação e a formação profissionais constituem um componente crucial da estratégia estabelecida no Conselho Europeu de Lisboa de março de 2000, a fim de que a União se converta em 2020 numa economia baseada no conhecimento, que seja a mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de crescer economicamente de maneira sustentável, com maior coesão social. A importância do tema foi considerada prioritária pelo Conselho da

UE, na reunião de 27 de maio de 2004, como um elemento essencial para o desenvolvimento e crescimento da União, destacando que uma educação eficaz desempenha uma tarefa fundamental para fomentar a inclusão social, a equidade social, a igualdade entre os sexos e uma cidadania ativa fomentando e apoiando a participação das pessoas na educação e formação.

3.1. A educação e a formação profissional como elementos necessários para o desenvolvimento do espaço europeu comum⁶

A Constituição Europeia fixava os instrumentos necessários para aplicação efetiva dos objetivos dispostos no art. III-282.2, ao prever que as medidas de fomento da atividade educativa seriam implementadas mediante leis ou leis marco europeias, adotadas prévia consulta ao Comitê de Regiões e ao Comitê Econômico e Social, e em regime de co-decisão com o Parlamento Europeu; também o Conselho de Ministros poderia adotar recomendações, à proposta da Comissão, que por sua vez, já se tinha manifestado no sentido de que o Conselho e a própria instituição comunitária executiva apresentariam, a cada dois anos, ao Conselho Europeu de primavera um relatório conjunto sobre a execução do programa de trabalho (Educação e Formação 2010) sobre os objetivos dos sistemas de educação e formação (isto é, em 2006, 2008 e 2010).

Assim mesmo, instava-se aos Estados membros a facilitar à Comissão as informações necessárias sobre as medidas adotadas e os progressos realizados a escala nacional para a consecução dos objetivos comuns⁷. O art. III-283 dispunha, por sua vez, as medidas de apoio para o desenvolvimento de uma política de formação profissional que viesse reforçar e completar as ações dos Estados membros, com pleno respeito à competência e à organização de dita matéria por estes.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a educação e formação profissional continuam a exercer-se no marco das competências de apoio ou complementares, segundo

⁶ MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. La Educación y la Formación Profesional como Elementos de la Política Social en el Marco de la Unión Europea y del Mercosur. In: MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (org.). *Derechos Sociales en los Procesos de Integración*. Curitiba: Juruá Internacional, 2011, p. 19-23.

⁷ A Comissão considera essencial a existência de um intercâmbio continuado entre os países participantes da estratégia comunitária para a educação, e afirma que “para los 31 países que participan en Educación y Formación 2010, debería existir una cooperación más estrecha con el proceso de Bolonia. En términos generales, las acciones paralelas no integradas podrán justificarse cada vez menos en el futuro, ya sea en la enseñanza superior o en la formación profesional, a menos que demuestren con claridad que son más ambiciosas y más eficaces.” Informe intermedio conjunto del Consejo y la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa. “**Educación y Formación 2010**”. **Urgen las reformas para coronar con éxito la Estrategia de Lisboa**. DO 104/01, 30.04.2004, p. 12.

disposto no art. 6º. Como resultado das transformações geradas pelo debate do então Texto Constitucional, o Tratado de Lisboa determinou que o procedimento de co-decisão seja elevado à categoria de procedimento ordinário, assim o art. 166.4 prevê que “o Parlamento Europeu e o Conselho, com arranjo ao procedimento legislativo ordinário e prévia consulta ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões, adotarão medidas de fomento, com exclusão de toda harmonização das disposições legais e regulamentares dos Estados membros”.

O art. 165.2 do TFUE, por sua vez, enumera as ações que deverão realizar-se para a consecução de uma educação de qualidade, respeitando-se sempre o princípio da subsidiariedade e as competências estatais internas e sua consequente organização. Em general, estas ações se referem a:

- desenvolver a dimensão europeia no ensino, especialmente através da aprendizagem e da difusão das línguas dos Estados membros;
- favorecer a mobilidade de estudantes e professores, fomentando em particular o reconhecimento acadêmico dos títulos e dos períodos de estudos;
- promover a cooperação entre os centros docentes;
- incrementar o intercâmbio de informação e de experiências sobre as questões comuns aos sistemas de formação dos Estados membros;
- favorecer o incremento dos intercâmbios de jovens e de animadores sócio-educativos, e fomentar a participação dos jovens na vida democrática de Europa, e
- fomentar o desenvolvimento da educação a distância.

Em relação à formação profissional, o art. 166.2 do TFUE também estabelece linhas de ação dirigidas a:

- facilitar a adaptação às transformações industriais, especialmente pela formação e a reconversão profissionais;
- melhorar a formação profissional inicial e permanente, para facilitar a inserção e a reinserção profissional no mercado trabalhista;
- facilitar o acesso à formação profissional e favorecer a mobilidade dos educadores e das pessoas em formação, especialmente dos jovens;
- estimular a cooperação em matéria de formação entre centros de ensino e empresas, e
- incrementar o intercâmbio de informação e de experiências sobre as questões comuns aos sistemas de formação dos Estados membros.

Tal e como se deu em relação ao tema da educação, na formação profissional a participação do Parlamento se dará mediante o procedimento legislativo ordinário, prévia

consulta ao Comitê Econômico e Social. O Tratado de Lisboa prevê, ainda, que se favorecerá a cooperação com terceiros países e com as organizações internacionais competentes em matéria de formação profissional. Entre os variados projetos e programas de cooperação levados a cabo pela UE em matéria de formação profissional podem-se destacar o Projeto de Formação Profissional e Pedagógica, nas regiões da Costa e a Amazônia (Peru); o Acordo Marco União Europeia-Chile (especialmente arts. 26 e 27); Acordo de Associação Econômica, Acordo Político e Cooperação entre México e a UE, assinado em 1997, no qual os temas relacionados com a ciência e tecnologia, a educação e a formação profissional responderam a uma exigência mexicana, entre outros.

Deve-se destacar que o reconhecimento do direito à educação e o acesso à formação profissional como parte integrante da Carta dos Direitos Fundamentais da União⁸ (art. 14) representa um passo significativo para a formulação de ações conjuntas – UE e Estados membros – destinadas a aperfeiçoar as perspectivas em matéria de educação e formação profissional. Não obstante, cabe ressaltar que o objetivo da política educativa é contribuir para o desenvolvimento do conhecimento e aprendizagem, mediante um amplo acesso à educação e aplicando-se uma política de formação profissional inicial e permanente dos trabalhadores. Conforme mencionado, os Estados membros mantêm a plena responsabilidade da organização e do conteúdo de seus sistemas educativos e de formação profissional bem como sua diversidade cultural e lingüística, enquanto a UE se limita a apoiar e completar a ação dos Estados membros, ficando excluída a possibilidade de harmonização.

Como tal, a organização de um sistema europeu educativo deve considerar que a competência sobre a matéria pertence aos Estados membros, e como tal, todos os programas e ações comunitárias deverão centrar-se em medidas de apoio ou complementares às já fixadas pelos países membros⁹. A questão da competência é um tema delicado e complexo, dado as características do próprio sistema jurídico supranacional adotado pela UE. De fato, ainda que

⁸ À Carta de Direitos Fundamentais, ainda que não incluída nas disposições do Tratado, foi-lhe dado reconhecimento de instrumentos com caráter jurídico vinculantes, segundo disposto no art. 6 do Tratado de Lisboa e na Declaração sobre a Carta anexa ao Tratado de Lisboa. O art. 6 estabelece que “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.”

⁹ Conforme manifestado por MOLINA DEL POZO, “la recomendación, promoción y estímulo de las acciones nacionales, mediante actos no obligatorios de la Unión es una acción subsidiaria de las instituciones comunes, en tanto, se proyectan sobre materias para que las no resultan competentes en orden a adoptar un acto obligatorio. En este contexto sí puede hablarse de subsidiariedad.” MOLINA DEL POZO, C. F. **Comentarios al proyecto de Constitución Europea**. Ed. Comares, Granada, 1996, p.166. Ademais, faz-se necessário recordar que o Tratado de Lisboa faz referência expressa ao princípio da subsidiariedade como limite ao exercício das competências pela União Europeia, especialmente no art. 3º B e no Protocolo sobre a aplicação dos princípios de subsidiariedade e proporcionalidade anexo ao texto do Tratado.

sejam âmbitos nos quais a intervenção da União Europeia se limite a completar a atuação dos Estados membros, devido especialmente aos programas de apoio financiados com cargo ao orçamento comunitário, deve-se ressaltar que, tanto nos Tratados anteriores como no de Lisboa, existe expressa vedação que impede a União de legislar sobre tais matérias como se fossem competências compartilhadas ou exclusivas, ainda que persista a noção errônea de que a Comunidade é competente para legislar sobre tais temas. Em síntese, numa primeira valoração não cabe esperar grandes mudanças no âmbito da educação e a formação profissional depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa; ainda que, é evidente que as mudanças no modo de funcionamento da União, o fortalecimento dos procedimentos democráticos e a incorporação de um número considerável de países mudou, de fato, a prática de trabalho e os recursos orçamentários dos projetos e programas europeus em matéria de educação e formação profissional.

É mais, as organizações sociais e demais entidades de representação da sociedade civil manifestam que não existe um reconhecimento claro dos serviços de interesse geral não comerciais, isto é, o direito aos chamados serviços públicos fundamentais: pensões, previdência, proteção ante contingências de desemprego, educação, etc. Ademais, ressaltam que o caráter eminentemente liberal dado ao Tratado de Lisboa (crítica já manifestada quando da discussão da Constituição Europeia) contrasta com as expectativas de lograr uma Europa mais social. Esta diferença se reflete no diferente tratamento dado "ao econômico" e "ao social". Para o primeiro se induz um processo de harmonização legislativa que garanta a liberdade de circulação, e ao mesmo tempo, a homogeneidade de produção das mercadorias e serviços. No segundo, só se observa que a União "poderá" coordenar as políticas sociais: educação, cultura, proteção civil, saúde, etc. que continuam sendo competências nacionais e não da União, o que pode implicar a uma assimetria entre os recursos financeiros adequados para a condução da política educativa e de formação, e a ausência de um papel mais destacado à UE.

Não obstante, e apesar do fundamentado das críticas, não se pode esquecer que, atualmente, a União destina uma parte importante dos recursos orçamentários para a educação e a formação profissional, principalmente através do Fundo Social Europeu. Há que constatar que entre 80% a 90% das ações financiadas por este fundo comunitário destinam-se a temas relativos à formação profissional, destacando que as ações formativas devem ter uma imediata relação com o emprego.

3.2. A formação profissional e a inter-relação com os programas relativos à educação: duas “políticas” e um mesmo objetivo

Agora bem, entre as medidas instrumentais adotadas pela União, há que se destacar os diferentes programas comunitários relacionados com a educação e formação profissional, programas que, numa visão de conjunto, contribuíram para reforçar a competência dos Estados membro, bem como fixaram um marco referencial bastante eficiente para a educação europeia e também para a formação profissional. De maneira geral, e sem ânimo de detalhar os programas comunitários levados a cabo, assumidos principalmente pela Comissão, devemos mencionar o programa SOCRATES para Educação e LEONARDO DA VINCI para a formação, que tinham três objetivos principais: a promoção da qualidade em Educação e formação através de intercâmbios de experiência e o aproveitamento de metodologias e habilidades complementares; potencializar a inovação não só nos conteúdos curriculares e metodologias senão também em tecnologia, com especial ênfase em novos métodos para transmitir e construir conhecimentos utilizando ferramentas multimídia e técnicas de educação à distância; e finalmente, a promoção de uma dimensão europeia em educação e formação em todos os níveis.

O programa SOCRATES foi adotado pela Comissão em janeiro de 1995. Esta proposta representava uma continuação dos programas ERASMUS e LINGUA e teve como objetivo principal simplificar e racionalizar a ação comunitária em matéria de educação com a criação de novas ações para complementar as ações que já tinham sido realizadas anteriormente. Do mesmo modo, a Comissão adotou, em fevereiro de 1994, o programa LEONARDO DA VINCI com o objetivo de incrementar a consistência e visibilidade da ação comunitária no campo da formação profissional. O programa LEONARDO se baseou na experiência adquirida através dos programas PETRA, FORCE, COMETT e EUROTECNET que foram substituídos ou absorvidos por outros programas.

Com a criação do Programa LEONARDO e a reunião de todas as ações que tinham sido objeto dos programas comunitários (Force, Eurotecnet, Lingua, Petra, Commett, Rede Iris) construiu-se um marco único que abarcou todas as dimensões e âmbitos da formação profissional, divididas da seguinte maneira:

1) Formação Profissional Inicial: qualquer tipo de formação inicial, incluído o ensino técnico e profissional e os sistemas de aprendizagem, que permitam o acesso dos jovens a uma qualificação profissional reconhecida pelas autoridades competentes do Estado membro onde dita qualificação tenha sido realizada.

- 2) Formação Profissional Contínua: qualquer ação de formação profissional realizada por um trabalhador da União Europeia durante sua vida ativa.
- 3) Continuum (aprender durante toda a vida): tem por objeto a promoção de novas formas e dispositivos de formação que fomentem a aprendizagem ao longo da vida, o qual requer a cooperação transversal entre os diferentes âmbitos e dimensões da formação.
- 4) Orientação Profissional: a criação de centros de informações para temas vinculados à eleição e mobilidade profissionais.
- 5) Aprendizagem e formação abertas e a distância: qualquer tipo de formação profissional e autônoma que inclua a utilização de tecnologias e serviços de informação e de comunicação, de forma tradicional e avançada e o apoio de serviços de orientação e tutorias individualizadas.

Para o período 2007-2013, por intermédio da Decisão nº 1720/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2006, estabeleceu-se um programa de ação no âmbito da aprendizagem permanente, cujo objetivo consiste em desenvolver e reforçar os intercâmbios, a cooperação e a mobilidade, para que os sistemas de educação e formação se convertam numa referência de qualidade mundial. Por tanto, deverá contribuir para o desenvolvimento da Comunidade como sociedade do conhecimento avançada, caracterizada por um desenvolvimento econômico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social. A Decisão determina a divisão do programa em seis subprogramas, quatro dos quais são programas setoriais. Todos eles estão estruturados do mesmo modo e atendem as necessidades em matéria de ensino e aprendizagem de todos os participantes e dos centros e as organizações que dão ou facilitam o ensino dos respectivos setores. Todas as ações integram a mobilidade, as línguas e as novas tecnologias.

Os programas setoriais são:

- Comenius: este programa tem por objeto o ensino pré-escolar e escolar até o final do segundo ciclo de ensino secundário, bem como os centros e organizações que dão esse ensino;
- Erasmus: o programa Erasmus se refere à educação superior formal e à formação profissional avançada, seja qual for a duração da carreira ou qualificação, incluída nesta os estudos de doutorado. À diferença dos programas anteriores, a formação profissional avançada agora está incluída no programa Erasmus em lugar de Leonardo da Vinci;
- Leonardo da Vinci: o programa Leonardo da Vinci se refere à formação profissional diferente da de nível superior;
- Grundtvig: o programa Grundtvig se refere a todo tipo de educação para adultos.

Como se pode observar, o programa para a aprendizagem continuada correspondente ao período 2007-2013 inclui o conjunto dos programas europeus no âmbito da formação profissional. Por tanto, baseiam-se nos programas anteriores do período 2000-2006: Sócrates, Leonardo da Vinci, eLearning e a ação Jean Monnet. Um programa único de ajuda comunitária no âmbito da educação e a formação deverá resultar em maior racionalidade, coerência e eficácia. Deste modo, permitirá uma maior interação entre os diferentes âmbitos e maior visibilidade, sobretudo no que se refere à capacidade para responder às mudanças experimentadas neste âmbito, e a uma maior cooperação. Vale ressaltar que todos os esforços realizados pelas instituições comunitárias se referem à criação do Espaço Europeu de Educação Superior (também conhecido como processo de Bologna), uma iniciativa no sentido de criar um marco comum para a educação em nível superior (terceiro grau e/ou ensino universitário), de modo a compartilhar a necessidade de aprendizagem e formação com a livre circulação de trabalhadores, uma vez que um dos objetivos de dito Espaço é criar mecanismos aptos ao reconhecimento de qualificações e estrutura de títulos¹⁰.

3.3. O tratamento normativo dos temas relativos à formação profissional na ordem jurídica europeia

Em relação à formação profissional (FP), depois de realizar as avaliações e revisões periódicas dos programas e estratégias adotados, no Conselho Europeu que teve lugar em Lisboa em 2002, decidiu-se pela adoção de uma nova estratégia da União em matéria de emprego, reforma econômica e coesão social como partes integrantes de uma economia baseada no conhecimento. Posteriormente, no mesmo âmbito, adotou-se a Declaração de Copenhague onde se emolduram os principais pontos para lograr uma cooperação reforçada em matéria de formação profissional. Segundo manifestado por GARCÍA e SANCHEZ¹¹

Esta declaración constituyó el punto culminante de la iniciativa que empezó en la reunión de directores generales de formación profesional y los agentes sociales en Brujas (2001) con el objetivo de establecer un marco de acción para que la formación profesional contribuya, de forma significativa, en la consecución de los objetivos de Lisboa, especialmente en el objetivo segundo, facilitar el acceso de todos a la educación y a la formación; y tercero, abrir los sistemas de educación y formación a un mundo más amplio. Así se afirma que ‘el desarrollo de una enseñanza y una formación profesional de alta calidad es crucial y forma parte integrante de la estrategia, particularmente en términos de inclusión social, cohesión, movilidad, empleabilidad y competitividad’ (Declaración de Copenhague, 2002).

¹⁰ MATA DIZ, Jamile Bergamaschine, ob., cit., p. 26.

¹¹ GARCÍA, Rocío Lorente, SANCHEZ, Mónica Torres. **Políticas de educación y formación en la Unión Europea: una historia de cambios y continuidades**. Revista Española de Educación Comparada, n. 16. Sociedad Española de Educación Comparada/UNED, Madrid, 2010, p. 171.

Além disso, e em relação à necessidade de reforçar a cooperação no âmbito da educação e a formação profissionais, de promover o acesso à educação permanente e de eliminar obstáculos à mobilidade profissional e geográfica, a Declaração de Copenhague instou aos países membros a¹²:

- a) Reforçar a dimensão europeia da educação e a formação profissionais. Potencializar a cooperação, facilitando e fomentando a mobilidade e o desenvolvimento da cooperação interinstitucional, das associações e de outras iniciativas multinacionais.
- b) Aumentar a transparência mediante a aplicação e racionalização dos instrumentos de informação e redes. E reforçar as políticas, sistemas e práticas que apoiem a informação, orientação e assessoramento.
- c) Pesquisar como poderiam fomentar-se, entre os diferentes países e a diferentes níveis, a transparência, a comparabilidade, a transferibilidade e o reconhecimento de competências e qualificações mediante o desenvolvimento de níveis de referência, princípios e medidas comuns. Desenvolver princípios comuns com respeito à validação da educação não formal e informal.

A Comissão Europeia, em junho de 2010 - baseando-se na estratégia Europa 2020 - publicou uma Comunicação dirigida ao relançamento da cooperação em matéria de educação e formação profissional¹³. Dito documento tem como objetivo estabelecer as premissas essenciais para a efetivação dos aspectos fixados pela Declaração do Copenhague, estabelecendo uma renovação global sobre quais serão as metas a conseguir-se até 2020.

Os desafios que devem ser enfrentados pelo relançamento se referem a:

- Tornar realidade a aprendizagem permanente e a mobilidade: mediante a garantia de acesso a todos os níveis de formação, permitindo uma maior mobilidade mediante mecanismos de flexibilidade que possam implementar-se sem ocasionar distorções nos programas já existentes (Marco Europeu de Qualificações (MEC) e o Sistema Europeu de Transferência de Créditos para a Educação e a Formação Profissionais - ECVET);
- Melhorar a qualidade e eficiência da educação e formação;
- Promover a equidade, a coesão social e a cidadania ativa;
- Melhorar a criatividade, a inovação e o espírito empreendedor;

¹² Transcrevemos a opinião de LOZANO MORALES, Juan Antonio. **Espacio europeo de Educación y Formación Profesional**. Formación XXI – Revista de Formación y Empleo, n. 15, julio 2010, disponible http://formacionxxi.com/porqualMagazine/do/get/magazineArticle/2010/07/text/xml/Espacio_europeo_de_Educacion_y_Formacion_Profesional.xml.html, acceso en setiembre 2010.

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. **Un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la Estrategia Europa 2020**. COM(2010) 296 final. Bruselas, 9.6.2010.

-Lograr uma maior inserção internacional, incrementando a mobilidade.

Posteriormente, em dezembro de 2010, no Conselho de Ministros de Formação Profissional, adotou-se a estratégia de Cooperação Europeia em matéria de formação profissional para o período 2011-2020¹⁴. Dita estratégia, elaborada a partir das considerações fixadas na Comunicação da Comissão citada, propõe a adoção de objetivos de curto e longo prazo dirigidos a cumprir as perspectivas geradas pelos compromissos assinados no marco de Europa 2020. Conforme descrito no texto de dezembro 2010, na medida em que a Declaração de Copenhague é parte integrante da "Educação e Formação 2020", sendo um dos principais desideratos da mesma, os objetivos a atingir no âmbito da educação e formação profissional deveriam ser coerentes com os objetivos gerais estabelecidos para 2020. Um dos principais desafios assinalado no texto é reduzir a taxa de abandono precoce da educação a menos de 10% e aumentar a proporção de 30 a 34 anos para a conclusão da educação superior ou equivalente, ao menos em 40%¹⁵.

O documento gerou um rol medidas que devem cumprir-se em curto prazo, indicando ao mesmo tempo as ações concretas com o fim de avançar no cumprimento dos objetivos estratégicos, e facilitando as revisões e avaliações periódicas. Em termos gerais, tendo em conta as prioridades e os objetivos gerais da Estratégia europeia já mencionada e o marco para a formação profissional, o documento estabelece os seguintes objetivos:

- A) lograr uma visão global dos resultados a obter-se até 2020;
- B) descrição de 11 metas estratégicas para o período 2011-2020 sobre a base dessa visão, tais como: i) fazer da I-FP (formação profissional inicial) uma opção atraente de aprendizagem; ii) fomento da excelência, qualidade e pertinência da I-FP e C-FP (formação profissional continuada orientada aos trabalhadores, empresários e desempregados); iii) habilitação profissional de forma a flexibilizar o acesso à formação e as qualificações; iv) desenvolver um enfoque estratégico para a internacionalização da I-FP e C-FP, favorecendo a mobilidade internacional; v) coordenar os instrumentos da chamada governança europeia e nacional em matéria de transparência, reconhecimento, garantia da qualidade e a mobilidade, entre outros;
- C) fixação de 22 resultados a atingir-se durante os primeiros 4 anos (2011-2014) e que estão intrinsecamente vinculados às metas citadas no ponto anterior, de maneira que a cada uma delas correspondam ações pontuais e destinadas ao cumprimento das metas;

¹⁴ Communiqué of the European Ministers for Vocational Education and Training, the European Social Partners and the European Commission. **Review the strategic approach and priorities of the Copenhagen process for 2011-2020**, 7 december 2010.

¹⁵ Ibidem, p. 6.

D) cumprimento dos princípios gerais que regem a gestão pública e a inter-relação com o processo de Copenhague, de modo a garantir a devida realização daqueles. Em dito sentido, preveem-se as seguintes diretrizes: i) elaboração de relatórios no marco do processo de Copenhague que deveriam incorporar-se a “Estratégia Europeia 2020”, o que proporcionaria a forma mais eficaz de contribuir à gestão das informações sobre a Estratégia 2020, aumentando, portanto, a visibilidade da estratégia de formação profissional mediante a aprendizagem permanente; ii) a cooperação no âmbito da FP deveria intensificar-se, neste sentido o método aberto de coordenação continuará servindo como o principal mecanismo de cooperação; iii) a manutenção de uma política de diálogo e intercâmbio de experiências com outros sócios mundiais podem contribuir para a solução de problemas presentes e futuros.

Os intercâmbios e a cooperação com os países candidatos potenciais, com os países vizinhos, com as organizações internacionais, em particular da OCDE, o Conselho de Europa, a OIT e a UNESCO, devem ser fortalecidos.

De maneira geral, o marco comum de objetivos abriga as grandes linhas inspiradoras da política de formação profissional comunitária, entre as quais cabe destacar a melhora da qualidade e capacidade de inovação dos sistemas; a promoção da formação ao longo de toda a vida para responder às necessidades dos trabalhadores das empresas; o desenvolvimento e aquisição de competências técnicas e lingüísticas; a adaptação da formação às mudanças sociais e tecnológicas; o uso das tecnologias da informação dentro da formação aberta e a distância; a formação para jovens e adultos sem formação e com risco de exclusão social e a transparência das qualificações¹⁶.

Assim mesmo, a Comissão deverá levar em consideração alguns aspectos importantes para o desenvolvimento dos programas comunitários no âmbito da educação e a formação profissional. A continuidade a ser dada às diferentes ações comunitárias dependerá, em boa medida, dos esforços praticados pelas instituições da UE e dos Estados membros para conseguir os tão ambiciosos objetivos da Estratégia Europa 2020.

Para conseguir cumprir as metas desenhadas no âmbito das instituições comunitárias, em especial da Comissão, se deveria determinar enfoques mais pragmáticos, de modo a:

1) Conseguir que a educação e a formação profissional se convertam em força de construção social e integral e posicioná-la nos mais altos níveis de decisão do Estado;

¹⁶ PEDRAZA, Bonifacio Lopez. La formación profesional en el entorno de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Educación*. Organización de los Estados Iberoamericanos. Biblioteca Digital. Disponível em <http://www.campus-oei.org/eduytrabajo/pedraza.PDF>, acesso em setembro de 2010.

- 2) Valorizar e projetar, consolidar e aplicar as medidas comuns relativas à educação, excluindo os mecanismos tradicionais de harmonização legislativa;
- 3) Democratizar a ação educativa e formativa com subsistemas, redes, circuitos e corredores em tanto mecanismos de participação coletiva;
- 4) Estabelecer ações educativas baseadas nos espaços de articulação e integração interinstitucional;
- 5) Instaurar o acesso à realização e acesso à educação como bem irrenunciável das pessoas e Estados membros;
- 6) Instituir a empresa educativa e de formação profissional como uma fonte de recursos financeiros e tecnológicos ao serviço dos cidadãos;
- 7) Estabelecer as ações jurídicas pertinentes para estimular a participação da empresa privada no financiamento da educação e formação profissional;
- 8) Assumir a educação como serviço público de interesse geral, mediante o estabelecimento das condições para o ensino, a aprendizagem, a formação profissional continuada, a inovação e a tecnologia, promovendo, portanto, a democratização do acesso aos serviços educativos;
- 9) Garantir os meios jurídicos, técnicos, financeiros e executivos para a aplicação dos programas educativos comunitários relativos à cooperação com terceiros países, implementando o papel da educação europeia no mundo¹⁷.

Como bem ressaltam SANCHEZ e AGRASO¹⁸

La contribución de la formación profesional al alcance de los objetivos propuestos en 'Educación y Formación 2010' es de especial importancia, dado el papel que ha jugado en la consecución, a su vez, de los objetivos de la Estrategia de Lisboa 2010. Sin embargo, en vistas de lo avanzado hasta ahora, parece necesario impulsar los cambios con más firmeza y determinación, así como plantear el acercamiento de las instituciones a los ciudadanos y a sus necesidades. Para ello, es necesario confeccionar planes de acción local y regional para la educación y formación profesional en convergencia con el empleo, los cuales deberán estar elaborados, como bien indica Muniozguren Lezcano (2007), por todos los agentes sociales implicados, tomando como marco los objetivos tanto europeos como nacionales a este respecto. Todo ello ya se está estableciendo en el marco de la nueva estrategia

¹⁷ Ao comentar os programas implantados pela Comissão destinados à América Latina y Caribe como o programa @lis, o programa de bolsas de estudo Albán, etc., todos vinculados à cooperação ao desenvolvimento, SANAHUJA, resalta que “parecen ser actividades en las que prima la búsqueda de visibilidad, en desmedro de los objetivos de la política de desarrollo de la UE, y no siempre son consistentes con otras prioridades de las relaciones UE-América Latina, como la lucha contra la pobreza. Su puesta en práctica, por otra parte, se ha caracterizado por los retrasos y las trabas burocráticas, defraudando las expectativas creadas.” SANAHUJA, Jose Antonio. Paz, democracia y desarrollo en la asociación estratégica Unión Europea-América Latina y el Caribe: perspectivas para la III Cumbre Interregional. PABLO SORIANO, J. y otros (coord.). In: *La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz. Guadalajara 2004*. ITAM, México, 2004, p. 105.

¹⁸ RIAL SANCHEZ, Antonio, REGO AGRASO, Laura. El proceso de Brujas-Copenhague visto en el 2010. *Formación XXI – Revista de Formación y Empleo*, n. 15, julio 2010, disponível em http://formacionxxi.com/porqualMagazine/do/get/magazineArticle/2010/07/text/xml/El_proceso_de_Brujas_Copenhague_visto_en_el_2010.xml.html, acesso em setembro de 2010.

‘Educación y Formación 2020’ y es una tarea que Europa tiene pendiente en los años venideros.

Finalmente, cabe mencionar ainda que a UE conta com um sistema de órgãos dirigidos à elaboração, adoção, execução e gestão das estratégias relativas à formação profissional, como é o caso do o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional criado em 1975, a Fundação Europeia de Formação, criada em 1994 e o Comitê Consultivo de Formação Profissional, criado em 2004, que assiste à Comissão na posta em prática da política de formação profissional¹⁹.

3.4. A inclusão do esporte como atribuição complementar: as ações comunitárias voltadas para o fortalecimento do setor esportivo

O art. 165 TFUE dispõe, além das ações relativas à educação, à formação profissional e à juventude, uma atuação específica para o esporte. Quando da discussão do Constituição Europeia, algumas das propostas dos “Convencionais” pretendiam estender ainda mais o âmbito de cooperação ou coordenação da UE para as atividades esportivas, incluindo disposições sobre as organizações internacionais ou a luta contra o doping, mas, ao final, o esporte se vinculou efetivamente ao âmbito da educação e da juventude. Assim mesmo, é de suma relevância o reconhecimento do esporte dentro da competência de apoio ou complementar da UE, avançando até uma coordenação eficaz entre os Estados membros e as instituições comunitárias, já que historicamente, o esporte não tinha ocupado um lugar de destaque no seio da União Europeia.

O reconhecimento da atividade esportiva deu-se com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, que incluiu um apartado relativo ao esporte, tal e como se enunciado no Tratado de Lisboa. Há que mencionar que foi a partir de 1999, com o chamado Relatório Helsinque²⁰, que as instituições comunitárias começaram a centrar-se nos aspectos relativos ao esporte, sempre como elemento de socialização, de suporte à educação e de compromisso com a convivência pacífica entre os povos²¹. Em dito Relatório, a Comissão tinha fixado alguns princípios básicos para a salvaguarda das estruturas desportivas e a manutenção da função social do esporte, a saber:

¹⁹ MATA DIZ, Jamile Bergamaschine, ob. cit., p. 19.

²⁰ INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO EUROPEO con la perspectiva de la salvaguardia de las estructuras deportivas actuales y del mantenimiento de la función social del deporte en el marco comunitario. COM (1999) 644 final, 10.12.1999

²¹ Em um Relatório do Conselho colocou-se em evidência que o esporte poderia servir como tribuna ideal para a democracia social. Vide **Cohésion sociale et sport**. Clearing House - Division Sport du Conseil de l'Europe - CDDS, Estrasburgo, marzo de 1999.

- A União europeia reconhece o papel eminente que desempenha o esporte na sociedade europeia e atribui máxima importância à sua função de integração social, de educação e de contribuição à saúde pública, e à função de interesse geral exercida pelas federações.
- A integridade e a autonomia do esporte devem preservar-se. A aquisição de clubes esportivos por entidades comerciais (grupos de comunicação, indústrias, etc), em caso de ser admitida, deve ficar inscrita num quadro claro, de forma a garantir a manutenção das estruturas e da ética desportivas.
- O sistema de ascensão/descenso de categoria constitui uma marca identificativa do esporte europeu. Este sistema oferece mais oportunidades aos clubes pequenos ou médios e valoriza o mérito desportivo.
- A utilização de drogas (dopping) e o esporte são antinómicos. A luta contra o dopping não pode admitir a mais mínima tolerância.
- O "comércio" de desportistas jovens deve combater-se. Todo desportista jovem formado por um clube para a alta competição deve receber uma formação profissional complementar a sua formação desportiva.

No Relatório de Helsinkí a Comissão assinalou as funções do esporte, especificando a importância para os cidadãos europeus da prática desportiva saudável e consciente, a partir de cinco pontos essenciais:

- 1) Função educativa, ao considerar a atividade esportiva como um excelente instrumento para equilibrar a formação e o desenvolvimento do ser humano.
- 2) Função de saúde pública, pois o esporte contribui à manutenção da saúde e da qualidade de vida.
- 3) Função social ao servir o esporte de instrumento adequado para a promoção de uma sociedade menos excludente que lute contra a intolerância, o racismo, a violência, o abuso do álcool e as drogas, bem como sua contribuição à integração de pessoas excluídas do mercado de trabalho.
- 4) Função cultural, ao entender que a prática esportiva pode servir como vínculo "aderente" ao território, pelo qual os programas comunitários devem dar abrigo à prática de esportes minoritários que podem fomentar o vínculo com a identidade cultural de um determinado coletivo de pessoas.
- 5) Função lúdica, ao servir para a diversão individual e coletiva dos cidadãos.

Ademais, no mesmo Relatório a Comissão advertiu que se as federações, os Estados Membros e a Comunidade Europeia atuassem isoladamente, esta ausência de coordenação entre os diferentes agentes do esporte poderia pôr em perigo os princípios comuns.

O Comitê das Regiões, a partir das disposições contidas no Relatório de Helsinki, apresentou um parecer²² sobre o modelo europeu de esporte, no qual detalhou as preocupações deste órgão quanto à complexidade do sistema adotado pela UE, sublinhando as características peculiares do modelo e instando a que a integração de dimensão econômica não se fizesse em detrimento de seus valores tradicionais. Ao mesmo tempo, recomendou à Comissão que tivesse especial atendimento à função da escola no esporte em general e no âmbito da educação escolar do desportista de alto nível e profissional.

Na Declaração do Conselho sobre o valor social do esporte para a juventude²³, de maio de 2003, ressaltou-se que o esporte deve ser considerado como instrumento capaz de fomentar os valores e virtudes da autodisciplina, a autoestima e o esforço incentivados pela prática esportiva, estimulando assim aos jovens a ter consciência de suas capacidades e limitações e a superar as dificuldades que possam encontrar em sua vida cotidiana, podendo, como resultado, conseguir seus objetivos e conquistar sua autonomia.

A partir da Decisão do Conselho sobre o Ano Europeu do Esporte, adotado em 2004, o tema passou a ser considerado como um instrumento ativo da ação coordenada da UE no âmbito da competência de apoio ou complementar, ainda que, somente a partir da proposta de Constituição Europeia é que o esporte foi inserido no rol das competências inominadas, em conjunto, com a educação, formação profissional e juventude, mantida dita inclusão no Tratado de Lisboa ao considerar-se o tema como elemento substancial para a política comunitária. Os objetivos do Ano Europeu do Esporte fixados pela Decisão demonstraram que a UE entendeu que o esporte reforça a ação comunitária existente para promover a educação e a formação dos cidadãos, ao tempo em que a prática desportiva favorece uma melhora global na capacidade cognitiva dos jovens e adultos.

Como já mencionado anteriormente, pese a que sua importância e sua função social se manifestaram em repetidas ocasiões através dos Relatórios e comunicações das diversas instituições, o esporte não foi reconhecido, até a Constituição, como parte integrante dos Tratados da UE. As declarações sobre o esporte de Amsterdam (1997) e Niza (2000)²⁴ não

²² Dictamen del Comité de las Regiones sobre el Modelo de Deporte Europeo. C 374/14, 23.12.1999, p. 56.

²³ Decisión n. 291/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Año Europeo de la Educación a través del Deporte 2004, 06.03.2003. DOUE L 43/1-5 de 18.03.2003.

²⁴ “El Consejo Europeo ha tomado nota del informe sobre el deporte presentado por la Comisión Europea al Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999 con objeto de proteger las actuales estructuras deportivas y conservar la función social del deporte en la Unión Europea. Las organizaciones deportivas y los Estados miembros tienen una responsabilidad primordial en la conducción de las cuestiones deportivas. Aunque no disponga de competencias directas en este ámbito, en su actividad desarrollada en virtud de las distintas disposiciones del Tratado la Comunidad debe tener en cuenta las funciones social, educativa y cultural del deporte, que conforman su especificidad, a fin de salvaguardar y promover la ética y la solidaridad necesarias para preservar su papel social.” Tratado de Niza. **Declaración relativa a las características específicas del**

possibilitaram – devido a sua ausência de fundamentação jurídica – nenhuma garantia substancial de adoção e aplicação de programas comunitários.

Não obstante, ante a ausência nos Tratados de um artigo que limitasse a aplicação das normas econômicas comunitárias à atividade desportiva, o TJCE foi desenvolvendo uma importante jurisprudência sobre a aplicação das normas reguladoras do mercado interior comunitário. As primeiras sentenças datam de 12 de dezembro de 1974 (assunto Walrave) e de 14 de julho de 1976 (assunto Doná). Nestas resoluções o TJCE estabeleceu que o direito comunitário fosse aplicável à atividade esportiva quando esta constitua “atividade econômica”, e como consequência, seria de aplicação no âmbito esportivo as regras fundamentais do sistema jurídico criado pelos Tratados comunitários. A famosa sentença de 15 de dezembro de 1995, sobre o caso Bosman²⁵, transforma radicalmente as estruturas esportivas, ao declarar que as cláusulas que limitavam a contratação de um determinado número de jogadores profissionais de outros Estados membros, constituíam um obstáculo à livre circulação dos trabalhadores na UE, e por tanto, estas limitações resultavam contrárias ao artigo 48 do Tratado do CE (atualmente art. 39).

Esta decisão motivou importantes modificações nos regulamentos das federações desportivas nacionais dos Estados Membros, que irrevogavelmente, tiveram que se adaptar às exigências do Direito Comunitário. Assim, a inclusão do esporte no art. 165 TFUE dá ao tema uma dimensão de direito originário, equiparando-lhe à educação, formação e juventude.

Deve-se assinalar que o art. 165 sofreu uma radical modificação quando comparado ao art. III-282 da proposta de Constituição europeia, pois neste instrumento havia um apartado específico onde se consignavam os objetivos da atuação comunitária em matéria esportiva. No TFUE somente o art. 166.2 remete-se à questão esportiva ao fixar que a União contribuirá ao fomento da dimensão europeia do esporte, promovendo a equidade e a abertura nas competições esportivas e a cooperação entre os órgãos responsáveis pelas atividades desportivas, e deverá proteger, além disso, a integridade física e moral dos participantes, especialmente dos jovens. Por fim, as distintas manifestações da sociedade civil recebidas pela Convenção quando da elaboração da Constituição europeia e posteriormente do Tratado

deporte y a su función social en Europa, que deben tenerse en cuenta al aplicar las políticas comunes. (destaque nuestro). Na verdade, a Declaração de Nice se limita a repetir, de maneira muito similar, a Declaração n.29 anexa al TUE pelo Tratado de Amsterdam. FONSECA MORILLO entende que a Declaração n. 29 havia sido uma proposta feita pela delegação alemã, na então CIG-1996, como forma de obter um consenso em matéria desportiva. FONSECA MORILLO, Francisco. Las otras áreas de acción. In: OREJA AGUIRRE, Marcelino (coord.) *Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*. OREJA AGUIRRE, M. (coord.). Vol. I. Ed. McGraw Hill, Madrid, 1998, p. 421.

²⁵ Sentença TJCE, assunto C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL e outros/Bosman, Rec. I-04921

de Lisboa, manifestaram que chegou a hora de apoiar e coordenar firmemente a função social do esporte – além de um mero reconhecimento político – através da criação de uma base juridicamente vinculante. Portanto, o setor esportivo reclama a necessidade de analisar dois aspectos principais, a saber:

- Salvaguarda e fomento das características específicas do esporte, especialmente da autonomia das organizações esportivas, do caráter não “retributivo” de suas estruturas e da coesão e solidariedade entre todos os planos e setores vinculados à atividade esportiva.
- Reconhecimento legal, nas mesmas condições que outros âmbitos políticos (por exemplo: juventude ou cultura), das importantes funções educativas, sociais, de promoção da saúde, culturais e integradoras que o esporte inegavelmente apresenta.

3.5. Atuação comunitária relativa à juventude: ações necessárias ao incremento da participação dos jovens no processo decisório europeu

O art. 165 TFUE faz referência à juventude no contexto das matérias sob a ação complementar ou de apoio exercida pela União, fazendo uma interconexão entre os programas para a juventude e os relativos à educação e formação profissional e também o esporte. O preceito não apresenta nenhuma novidade em relação às disposições dos Tratados anteriores, mas tentou-se desde a proposta de Constituição para Europa, dar uma representatividade maior aos jovens, estimulando-lhes a participar na vida pública. O artigo 165 TFUE constitui a base jurídica para a cooperação, em sede europeia, dos setores da educação e da juventude. Nele consagra-se o papel essencial da educação à hora de oferecer oportunidades aos jovens para que vivam, estudem e se desloquem livremente numa Europa sem fronteiras.

Assim mesmo, no citado artigo do TFUE se enumeram os diferentes âmbitos nos quais a UE pode desenvolver a cooperação e o apoio aos programas relativos à juventude: aprendizagem e difusão das línguas dos Estados membros; mobilidade de estudantes e professores; cooperação entre os centros docentes; intercâmbio de informação e de experiências sobre as questões comuns aos sistemas de formação dos Estados membros; intercâmbios de jovens e de animadores socioeducativos; educação à distância, a dimensão social do esporte, etc..

O artigo 165 constitui ainda a base jurídica dos Programas Juventude e Sócrates. Desde a introdução do art. 149 do TCE que dispunha sobre o intercâmbio de jovens até a elaboração do projeto pelo que se institui uma Constituição Europeia, os documentos sobre a juventude europeia ressaltaram a preocupação das instituições e órgãos da UE em proporcionar aos jovens melhores condições trabalhistas, educativas, de lazer, etc. A

elaboração de um Livro Branco²⁶ pela Comissão expressou a necessidade de gerar um novo marco de cooperação europeia baseado na aplicação do método aberto de coordenação - no âmbito mais específico da juventude - e uma melhor inclusão da dimensão da juventude na elaboração das outras políticas. Pretendia-se com o Livro Branco, criar uma dinâmica sobre a matéria, estimulando a criatividade, permitindo o intercâmbio e a comparação das “boas práticas” e um reconhecimento nacional e europeu dos esforços realizados no contexto local ou regional.

Em dito Livro Branco a Comissão determina como irá aplicar os princípios da “boa governança” (good governance) à matéria juventude, através da aplicação efetiva dos princípios enumerados em outro Livro Branco (especificamente da Governança), de maneira a concretizar os programas destinados aos jovens. Estes princípios deveriam aplicar-se especialmente no âmbito da juventude:

– Abertura: assegurar a informação dos jovens e uma comunicação ativa com eles, em sua própria linguagem, a fim de que compreendam o funcionamento de Europa e das políticas que lhes afetam.

– Participação: assegurar a consulta dos jovens e promover sua participação nas decisões que lhes afetam e, de maneira geral, na vida de suas comunidades.

– Responsabilidade: desenvolver uma cooperação nova e estruturada entre os Estados membros e as instituições europeias, com o objetivo de pôr em prática soluções concretas, com o nível de responsabilidade apropriado, em resposta às aspirações dos jovens por maior autonomia.

– Eficácia: aproveitar os recursos inerentes à juventude para que possa contribuir com a adoção de diferentes políticas setoriais e para que possa construir a Europa do futuro.

– Coerência: desenvolver uma visão integrada das diferentes políticas que afetam à juventude e dos diferentes níveis de intervenção pertinentes. Os campos de intervenção prioritários do método de trabalho adotado pela Comissão foram os seguintes:

a) a renovação das formas de participação dos jovens na vida pública: a Comissão propõe a propagação dos conselhos regionais e nacionais de jovens, bem como a renovação do Foro Europeu da Juventude de forma a melhorar a representatividade;

b) a melhoria da informação sobre as questões europeias: a tal fim, a Comissão propõe que se inicie a construção de um portal e de um foro eletrônicos que permitam aos jovens acessar as informações europeias e poder expressar-se livremente sobre os temas da agenda europeia;

²⁶ Livro Branco da Comissão Europeia, de 21 de novembro de 2001 - Um novo impulso para a juventude europeia [COM(2001) 681 final - no publicado no Diário Oficial UE.

- c) a promoção do voluntariado: na qualidade de experiência educativa e fator de integração dos jovens na sociedade, o voluntariado pode desempenhar um papel importante tanto no âmbito europeu, no seio do serviço voluntário europeu (que se inclui no programa Juventude), quanto a nível nacional (e neste sentido, os Estados membros deveriam esforçar-se mais por eliminar os últimos obstáculos à mobilidade), regional e local;
- d) incrementar o conhecimento das questões relacionadas com a juventude: para isso será necessário, entre outras coisas, interconectar as estruturas e os trabalhos de investigação existentes a escala comunitária.

Em virtude do mandato recebido pela Resolução do Conselho de 27 de junho de 2002 e do relatório analítico com as respostas e propostas dos Estados membros aos questionários da Comissão sobre a participação e a informação dos jovens, a Comissão apresentou uma comunicação que contemplava a definição de objetivos comuns para incrementar a intervenção dos jovens na vida pública europeia, considerados como elementos imprescindíveis para assegurar a plena efetividade das propostas contidas no Livro Branco. De maneira geral, para conseguir tais objetivos foram apresentadas três grandes linhas de atuação²⁷ centradas especificamente em incrementar a participação dos jovens na vida da comunidade na que vivem; enfatizar a importância da participação dos jovens nos mecanismos de democracia representativa e criar mecanismos que possibilitassem um “aprender a participar”, através de experiências no âmbito da educação não formal.

O efeito imediato das conclusões apresentadas no documento da Comissão foi a adoção de uma Resolução que estabeleceu as prioridades e o calendário dos trabalhos da União Europeia até 2004, posteriormente complementadas pelo programa de trabalho para o período 2007-2013²⁸. Neste programa, os enfoques das ações vinculadas à juventude se referem a:

- Promoção da cidadania ativa dos jovens;
- Potencializar a solidariedade entre os jovens;
- Favorecer o entendimento mútuo e o diálogo intercultural entre os jovens de distintos Estados membros;

²⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo - Seguimiento del Libro Blanco “Un nuevo impulso para la juventud europea”. Objetivos comunes propuestos en materia de participación e información de los jóvenes a raíz de la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud. COM (2003) 184 final.

²⁸ Decisão nº 1719/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2006, pela qual se estabelece o programa *A juventude em ação para o período 2007-2013*.

- Contribuir para a melhoria da qualidade dos sistemas de apoios às atividades dos jovens e reforçar a capacidade das organizações da sociedade civil que se dedicam aos temas vinculados à juventude.

O programa de trabalho prevê ainda cinco grupos de ações destinadas ao cumprimento dos enfoques anteriormente citados. Cada um dos grupos possui por sua vez objetivos específicos, ainda que se coadunem com a finalidade última de incentivar e estimular a criação de políticas e ações voltadas para a juventude. O orçamento destinado ao cumprimento das ações previstas pelos instrumentos adotados pelas instituições comunitárias – para o período 2007-2013 (recorde-se) – será de 885 milhões de euros.

De concreto, a Comissão enfatiza que a participação dos jovens deve ser garantida pelo sistema jurídico e institucional comunitário, mediante medidas que promovam uma real e sólida imbricação dos jovens no processo decisório da UE.

4. Conclusão

Em conformidade com os Tratados, a União, segundo exposto anteriormente, há de perseguir seus objetivos através dos meios adequados, ainda que observando-se a repartição de competências que lhe foram atribuídas por ditos textos legais. Ademais, já sabemos que, no Tratado de Lisboa, concretamente em seu art. 2, inclui-se o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, onde se organiza o funcionamento da União e se determinam os âmbitos, a delimitação e as condições de exercício das competências. Como tal, quando os Tratados fazem referência às categorias e aos âmbitos de competências da União, destacam as diferenças entre as competências exclusivas, as concorrentes e, finalmente, as que chamadas inominadas, as quais abarcam as concorrências de apoio, coordenação ou complemento e que foram objeto central do presente trabalho.

Como temas vinculados às competências inominadas, enfatizamos as questões relativas à educação e formação profissional, o esporte e a juventude, como elementos propulsores da agenda social da integração europeia.

A importância da educação e formação profissional para a evolução do processo de integração analisado nos permitiu analisar, ainda que de modo breve, os avanços obtidos tanto pela UE em setores tão relevantes para o desenvolvimento social como o são aqueles compreendidos na categoria de competências inominadas.

Não se pode olvidar que um processo de integração, qualquer que seja a etapa na qual se encontra, deve ter como premissa maior o bem-estar dos cidadãos, destinatários finais de todo movimento integrador. A UE fixou, tal como já se apontou, quatro objetivos estratégicos

para o próximo decênio, grande parte dos quais deverão pôr-se em marcha durante o período 2011- 2014 de acordo às regras marcadas nas Comunicações analisadas, e sempre tendo em consideração o pleno respeito de “a responsabilidade dos Estados membros na organização e conteúdos de seus planos de educação e formação”. Para isso, o método de coordenação aberto seguirá sendo o mecanismo principal de cooperação, sendo os meios que devem sustentar os avanços dos Estados membros “a aprendizagem entre iguais e os projetos inovadores”.

Não obstante, falta ainda forjar-se uma maior inter-relação entre educação e formação profissional, de modo a criar um espaço comum de reflexão e adoção de programas que possam favorecer a consecução de um maior e melhor desenvolvimento para os cidadãos dos países que ou conformam. Não cabe dúvida que, o que se deve procurar é a inserção do indivíduo como eixo de todas as políticas e projetos adotados pela União, concretizando o direito humano à educação e formação profissional tal e como disposto na Carta de Direitos Fundamentais da UE.

Finalmente, os legisladores comunitários devem considerar a educação como fundamento de uma cultura geral para a formação de um cidadão, livre, crítico, criativo, solidário e responsável, e de uma nova cidadania como suporte de uma sociedade democrática, participativa e protagônica, além de criar as linhas de ação políticas, sociais, institucionais, econômicas e jurídicas para consolidar os programas relativos à educação e formação profissional.

- Referências bibliográficas

- Communiqué of the European Ministers for Vocational Education and Training, the European Social Partners and the European Commission. **Review the strategic approach and priorities of the Copenhagen process for 2011-2020**, 7 december 2010.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. **Un nuevo impulso a la cooperación en educación y formación profesional para apoyar la Estrategia Europa 2020**. COM (2010) 296 final. Bruselas, 9.6.2010.
- Comunicación de la Comisión al Consejo - Seguimiento del Libro Blanco “**Un nuevo impulso para la juventud europea**”. Objetivos comunes propuestos en materia de participación e información de los jóvenes a raíz de la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud. COM (2003) 184 final.
- Informe intermedio conjunto del Consejo y la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa. “**Educación y Formación 2010**”. **Urgen las reformas para coronar con éxito la Estrategia de Lisboa**. DO 104/01, 30.04.2004.

- FONSECA MORILLO, Francisco. Las otras áreas de acción. In: OREJA AGUIRRE, Marcelino (coord.) *Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios*. OREJA AGUIRRE, M. (coord.). Vol. I. Ed. McGraw Hill, Madrid, 1998.
- GARCÍA, Rocío, SANCHEZ, Mónica Torres. Políticas de educación y formación en la Unión Europea: una historia de cambios y continuidades. *Revista Española de Educación Comparada*, n. 16, Sociedad Española de Educación Comparada/UNED, Madrid, 2010.
- LOZANO MORALES, Juan Antonio. Espacio europeo de Educación y Formación Profesional. *Formación XXI – Revista de Formación y Empleo*, n. 15, julio 2010, disponible en http://formacionxxi.com/porqualMagazine/do/get/magazineArticle/2010/07/text/xml/Espacio_europeo_de_Educacion_y_Formacion_Profesional.xml.html, acceso em setembro de 2010.
- MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. La Educación y la Formación Profesional como Elementos de la Política Social en el Marco de la Unión Europea y del Mercosur. In: MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (org.). *Derechos Sociales en los Procesos de Integración*. Curitiba: Juruá Internacional, 2011.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. **Comentarios al proyecto de Constitución Europea**. Granada: Colmares, 1996.
- _____ . **Manual de Derecho de la Comunidad Europea**. 4ª edición. Madrid: Dijusa, 2002
- _____ . **Derecho de la Unión Europea**. Madrid: Reus, 2011.
- PEDRAZA, Bonifacio López. La formación profesional en el entorno de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Educación. Organización de los Estados Iberoamericanos*. Biblioteca Digital. Disponible en <http://www.campus-oei.org/edytrabajo/pedraza.PDF>, acceso em setembro de 2010.
- RIAL SANCHEZ, Antonio, REGO AGRASO, Laura. El proceso de Brujas-Copenhague visto en el 2010. *Formación XXI – Revista de Formación y Empleo*, n. 15, julio 2010, disponible en http://formacionxxi.com/porqualMagazine/do/get/magazineArticle/2010/07/text/xml/El_proceso_de_Brujas_Copenhague_visto_en_el_2010.xml.html , acceso em setembro de 2010.
- SANAHUJA, José Antonio. Paz, democracia y desarrollo en la asociación estratégica Unión Europea-América Latina y el Caribe: perspectivas para la III Cumbre Interregional. In: PABLO SORIANO, Juan et all (coord.). *La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz*. Guadalajara 2004. ITAM, México, 2004.
- TIZZANO, Antonio. Les compétences de la Communauté. IN: VVAA. *Treinta Años de Derecho Comunitario*. OPCE: Luxemburgo, 1981.