

Alguém quer mesmo reguladores independentes?

J. M. Amado da Silva

Quando fui convidado para abordar um tema que considerasse relevante na atual situação e desenvolvimento das comunicações eletrónicas, optei por, em princípio, escolher o tema da governação da regulação.

Pareceu-me que o tema era suficientemente lato para me permitir pensar um pouco, dois anos já passados sobre o final do meu mandato de Presidente do ICP-ANACOM, sobre a minha própria experiência e, à luz dessa reflexão, procurar interpretar os sinais do presente para melhor poder perspetivar o futuro.

Com efeito, a análise do tema permitir-me-ia conjugar reflexões sobre os fundamentos da regulação e sua ligação com a estrutura de governo de um regulador, a um tempo mais consentânea com esses fundamentos e com a busca continuada da melhoria da concretização dos objetivos perseguidos. Essa busca levar-me-ia, também, à análise da interface entre a atividade da regulação e a legitimidade das definições das políticas setoriais e, ainda e não menos relevantemente, entre as competências de um regulador nacional e a necessidade da harmonização a nível da União Europeia, tendo em vista a concretização de um espaço cada vez mais integrado.

Para responder a este desafio era fundamental começar por encontrar um modelo consistente para fundamentar a lógica da regulação e foi para mim sempre claro que ele não podia ser alheio à simultânea e interdependente identificação dos objetivos dessa regulação, sendo certo que eles não poderiam ser alheios aos motivos que subjaziam ao modelo de fundamentação.

E mais! Sendo a regulação um processo de intervenção do Estado, no seu sentido mais amplo (não se confundindo, portanto, com a Administração Pública), tem, necessariamente, uma componente política (o governo da cidade e daí a preocupação

com a governação) e, conseqüentemente, uma exigência inalienável de legitimidade democrática que deve presidir quer à sua estruturação, quer, sobretudo, à sua atuação. Esta última levanta o magno e subtil problema de conciliação entre atividade de regulação e a definição das políticas.

Encontrar um modelo de raciocínio que consiga capturar estas preocupações não tem sido para mim tarefa fácil e, muito menos, concluída. Há, contudo, algo que para mim é cada vez mais claro: regular é muito mais que suprir ou eliminar “falhas de mercado”, sobretudo se estas “falhas” forem definidas apenas, como é tendência comum, como perversão do processo concorrencial. E, mesmo neste caso, convém não confundir o alcance dos dois verbos que usei no período anterior: “suprir” e “eliminar”. É que “suprir” significa procurar corrigir os efeitos nocivos resultantes da perversão do processo concorrencial, sem que isso signifique que as “falhas” foram eliminadas ou, até no limite, que haja possibilidade de as eliminar (ausência de produção, efeitos externos, estrutura ou comportamentos perversos).

Ao contrário, eliminar significa destruir essas “falhas”, recolocando o processo concorrencial no trilho do seu funcionamento desejável.

Estamos, ainda, no estrito campo do processo concorrencial e já aí surgem diferenciações não despidiendas que, mesmo ainda neste campo estrito, legitimam que nos interroguemos sobre uma espécie de axioma que incoativamente reina no espírito dominante: “Uma boa regulação é aquela que, pela sua atuação, acaba por ser desnecessária e, portanto, extinguir-se”.

É essa ideia que, no espírito dominante, repito, leva à conclusão que toda a boa regulação setorial se extingue e que bastará existir permanentemente uma regulação transversal dos mercados, ou seja, a denominada regulação da concorrência.

Seja-me concedido o direito de perguntar se isso se aplica também à regulação das “falhas” que só podem ser corrigidas mas não eliminadas, designadamente quando têm origem estrutural ou na natureza dos próprios bens ou serviços a produzir (efeitos externos, bens públicos e coletivos, monopólios naturais, ausência de provisão privada por falta de incentivos, etc.).

Não é verdade que a adequada correção dos efeitos perversos (usei correção em sentido amplo, pois muitas vezes a ação terá sempre de ser preventiva dos efeitos - a famosa ação *ex ante*) depende muito das condições específicas do mercado e da natureza dos bens ou serviços a prover que não se comprazem com ações transversais (portanto, não diferenciadas), exigindo conhecimentos e especializações específicas para administração dos remédios julgados (e sempre só “julgados” pois todas estas ações têm riscos) adequados?

Mas a minha visão de “falhas de mercado” como justificação para a existência de regulação é bem mais extensa e é, aliás, nela que radica a já invocada interface com a decisão e a legitimidade políticas.

Sendo, como a defini ao princípio, uma intervenção no âmbito do papel do Estado, ela deve perseguir os objetivos finais deste. E a minha visão do Estado não se limita a considerá-lo o “polícia” da concorrência, que assenta na ideia implícita de “deixai funcionar a concorrência e tudo o mais vos será dado por acréscimo”, admitindo, no máximo, corrigir os efeitos da sua eventual perversão, transitória ou persistente, para ser coerente com as hipóteses que descrevi anteriormente.

E a primeira e profunda diferença da minha visão do papel do Estado é a de que o “mercado”, mesmo quando não tem falhas – e já vimos como isso é utópico – não conduz à concretização dos objetivos globais de uma sociedade, até porque, tal como ele é definido, esses não são os seus objetivos específicos. Isto significa que não estou a desqualificar o mercado, mas tão só a dizer que o funcionamento e as relações sociais são mais, muito mais, que as relações mercantis.

Havendo várias alternativas para definição dos objetivos do Estado, ainda e só nos campos mais diretamente ligados ao funcionamento dos mercados, seja-me permitida a opção que tenho adotado e modificado sucessivamente há quase quarenta anos, que na linha de muitos economistas e investigadores da área da Organização (Economia) Industrial têm desenvolvido: uma noção integrada da “performance” económica com os seguintes objetivos:

- Eficiência de afetação dos recursos

- Eficiência de produção (Eficiência-X¹)
- Progresso tecnológico
- Equidade
- Pleno emprego dos recursos

O problema destes objetivos é, pelo menos a partir de certos níveis, o conflito entre eles no que toca à sua concretização, ou seja, “mais de um implicará, pelo menos a partir de certa altura, menos de outro”.

E este é o grande problema do mercado. Quando muito, e se funcionar (quando? como?) na perfeição concretizará os dois primeiros objetivos, quiçá o terceiro, conquanto aí se digladiem teorias diversificadas que põem em causa o mérito exclusivo da concorrência na otimização da inovação.

Mas quanto aos dois últimos creio que nem vale a pena comentar.

O Estado deve então intervir para um equilibrado (difícil e arriscado) exercício de conjugação destes objetivos, estabelecendo prioridades e condições mínimas realistas para as metas de cada um deles, tendo sempre em atenção o contributo que o bom funcionamento do mercado tem para cada um deles.

E este é o exercício da política pública e a regulação surge como uma das atividades deste exercício. Como? Com que papel?

Não lhe cabe, por certo, definir os objetivos políticos, devendo, por respeito à legitimidade democrática, exercer a sua atividade no respeito pelos princípios políticos legitimamente traçados.

Qual, então, o seu papel e onde vai buscar o fundamento para o desempenhar?

Como já referi inicialmente, este é uma preocupação que me tem acompanhado, que deve ser desenvolvida no seio da ciência política e que, infelizmente, não tem tido o que considero um aprofundamento desejável.

¹ Conceito que garante que, em qualquer circunstância, o esforço pessoal ou institucional desenvolvido foi o máximo possível, atendendo naturalmente à necessidade da sua sustentação no tempo. É um conceito que pode ser socialmente perigoso mas que chama a atenção para que, às vezes, o custo mínimo realizado não é, de fato, o custo mínimo ótimo, ainda numa perspectiva dinâmica e de sustentabilidade.

Revejo-me, contudo, na abordagem de Pierre Rosanvallon² que aborda os problemas de legitimidade democrática das autoridades administrativas independentes e, em particular, dos reguladores, buscando a sua fundamentação histórica na decisão de corrigir os erros de que denominou “a deriva dos sistemas dos partidos” nos EUA, com evidência específica na necessidade de regular os caminhos de ferro dos EUA, nos finais do século XIX, invocando “a necessidade absoluta de «subtrair às influências políticas» a regulação de um setor vital para a defesa do interesse geral”.

Mas, acrescentou, esse argumento “político” não foi o único. Três elementos pesaram igualmente de modo significativo:

- A necessidade de formar uma instituição dotada de um alto grau de “expertise”.
- A necessidade de instituir formas de regulação evolutivas, flexíveis e reativas, distanciando-se das conceções mecânicas da gestão burocrática tradicional.
- Pôr de pé uma estrutura com uma capacidade arbitral.

A partir daqui desenvolveu uma conceção que o leva a assumir que esta “nova legitimidade” tem de assentar em três características essenciais na estruturação e no comportamento desse tipo de instituições: imparcialidade, reflexão e proximidade.

Chegado a este ponto, penso que tinha levantado o conjunto de hipóteses que permitiriam discutir a fundamentação, a organização e a governação da regulação e avaliar quer a experiência vivida à luz desta reflexão, quer antecipar eventuais sugestões de melhoria que, porventura, essa reflexão viesse a sugerir, tanto mais que a proposta do “Novo Pacote Regulamentar Europeu”, que eu não conhecia ainda, tinha levantado uma série de objeções que pude ler na revista “Comunicações” (junho 2014) e sérias preocupações quanto ao papel futuro da regulação, que me parecia poderem ser abordadas na perspetiva que me estava a orientar.

Contudo, dois factos ocorridos entretanto perturbaram o objetivo mais teórico que tinha estabelecido (e que, creio, vinha cumprindo), “obrigando-me” a passar mais para um campo de “combate”, que passarei a assumir a partir deste ponto.

² “La légitimité démocratique – Impartialité, réflexivité, proximité”, Paris: Ed. du Seuil, 2008.

Esses factos foram a leitura do Relatório Final de Auditoria do Tribunal de Contas sobre a gestão do ICP-ANACOM em 2012, ano em que tive ainda o privilégio de partilhar a administração com a atual, e a leitura mais aprofundada da proposta do “Novo Pacote Regulamentar Europeu”, designadamente a sua “Exposição de Motivos” e os “Considerandos” que antecedem o articulado do referido regulamento.

Esta passagem a uma lógica de combate vem na linha do que, segundo o já referido número da “Comunicações” divulgava, a atual presidente da ANACOM se propunha fazer: “A ANACOM continuará, dentro das suas competências, a defender os interesses do setor no âmbito político”.

E é aí, de facto, que o problema deve ser posto pois, em meu entender, e espero poder mostrá-lo, há uma enorme usurpação dos poderes políticos quer dos órgãos legítimos europeus, quer dos nacionais, por parte da Comissão – um órgão executivo não eleito, é bom não o esquecermos nunca³ - que não pode ser tolerado e que me conduz, afinal, à linha de raciocínio que vinha desenvolvendo, em particular no que se refere à legitimação da regulação como contraponto à burocratização do poder.

É um combate baseado nas preocupações legitimamente levantadas pelos diversos intervenientes que, como descreve a “Comunicações”, discutiram a proposta e que põe em causa o saudável desenvolvimento das comunicações eletrónicas no espaço europeu e na sua capacidade de se afirmar, como se tem afirmado, no contexto global, ameaçando também, e não é questão menor, a construção de um verdadeiro espaço europeu.

Subscrevo, por isso, sem qualquer relutância, os títulos de alguns artigos aí apresentados, como “a proposta de Bruxelas ignora a realidade do mercado europeu”, que introduz a intervenção de Antonio De Tommaso, responsável pelo BEREC Ad Hoc Team que acompanha o Pacote “Connect Continent”, ou a designação de “Proposta Preocupante e Perigosa” que introduz a intervenção de Fátima Barros, Presidente da ANACOM e, ainda e sobretudo, o título-Interrogação “É possível criar um mercado único?” que figura como introdução geral à cobertura da discussão da proposta.

³ É certo que, agora, para a escolha do Presidente da Comissão, já há um pequeno “cheirinho” a eleição, mas é tão “suave” que não põe em causa esta afirmação.

A esta pergunta responde, indiretamente, Antonio De Tommaso quando, segundo a “Comunicações”, “na visão do orador e do grupo de reguladores, a Europa não pode ser vista como um único mercado europeu.”

Estamos perante uma contradição insanável ou perante um monumental equívoco sobre o conceito, e mais ainda, sobre o que pode ser a realidade de um “mercado único na Europa”?

Também subscrevo e me revejo sem hesitar nas opiniões de Fátima Barros, designadamente as que referem que a concretização da proposta levará a dar “mais poderes à CE e a garantir uma maior centralização da regulação em Bruxelas”, “condicionando a capacidade de intervenção do BEREC e alterando completamente o seu equilíbrio no processo regulatório”.

Afinal, uma posição perfeitamente sincronizada com a de Antonio De Tommaso quando também refere que se pretende “uma centralização regulatória, com forte concentração de poderes em Bruxelas, com um “conceito de regulação para-europeia”, (o que significa) que a CE terá sempre uma palavra a dizer sobre a forma como as comunicações são geridas ao nível de cada país. Mesmo em relação ao espectro.”

Do mesmo modo, há uma coincidência de posições sobre a “bondade” dos objetivos do documento (Fátima Barros) ou “ninguém estar contra os princípios e objetivos gerais, considerados mesmo “nobres” (Antonio De Tommaso) que não serei eu a contrariar, entendendo que os tais objetivos mais “badalados” ao longo de todo o documento são os de “permitir mais crescimento, emprego e investimento”, promovendo em particular:

- liberdade de oferta dos serviços transfronteiriços
- acesso (móvel e fixo) em condições mais convergentes
- harmonização das regras relativas à proteção dos utilizadores finais.

Creio que poucos porão em causa que estas são condições teoricamente indiscutíveis para a criação da contestabilidade no mercado das comunicações eletrónicas, tal como o é, sem dúvida, a eliminação das elevadas tarifas de “roaming” que, com o devido enquadramento, poderão ser consideradas, por semelhança, como “custos

alfandegários”, de óbvia eliminação obrigatória para a construção de um mercado geográfico comum. Aliás, é este argumento, instantemente brandido ao longo de toda a proposta e que se sabe ser “música celestial” para os consumidores, que mais usam o “roaming” e com o qual se procura ir confundindo as motivações subjacentes às outras medidas.

Só que, como bem o evidencia Antonio De Tommaso, “as medidas preconizadas, são radicais, desmesuradas, desequilibradas, desproporcionadas e descontextualizadas da realidade de cada país do espaço comunitário”.

E é esta avaliação da “bondade” dos objetivos finais da CE que eu me permito pôr em causa depois de ler a “Exposição de Motivos” que antecede a proposta de regulamento, bem como os “Considerandos” que antecedem o articulado dessa mesma proposta.

Essa leitura, particularmente atenta, desmotivou-me de analisar cuidadosamente o referido articulado, aquele que, finalmente, mais tem sido alvo de discussão e de eventuais propostas de alteração ou melhoria, pois, em meu entender, isso significaria aceitar discutir regras, quando, antes, me interessa discutir os princípios e os objetivos que enformam essas regras e que, bem vistas as coisas, afinal, não podem levar a outras senão aquelas. É a boa teoria da burocracia em aplicação, na qual eu não me quero deixar enredar, até pela fundamentação anti burocracia que está na génese da regulação.

Nada que me espante tendo em atenção a minha experiência do modo como a CE (e em geral as burocracias) sabem trabalhar para realizar os seus próprios objetivos voluntaristas num sublime exemplo de subversão dos interesses do “principal” pelo “agente” (neste caso o “executivo”).

Cito a este propósito uma experiência com mais de 20 anos que descrevo numa das minhas publicações⁴ a propósito do Regulamento de Concentrações na Europa:

“... O Regulamento contém a curiosíssima condição de que, dentro de quatro anos, os limiares que definem as competências comunitárias e nacionais vão ser revistas. A curiosidade não reside na inovação mas nas linhas que, de antemão, estão traçadas.

⁴ J. Amado da Silva “Economia Industrial e Excesso de Capacidade”, Lisboa, Ed. INP, 1991.

Assim, ao mesmo tempo que se afirma que essa revisão terá em atenção a experiência, antecipam-se os resultados da experiência por fazer, já que a Comissão anuncia, claramente, que no fim do período de quatro anos, virá propor que o limiar de 5 milhões de ECU passe para 2 e o limiar do volume de negócios nacionais passe de 250 para 100 milhões de ECU.”

Com esta experiência, já de longa data, como ficar surpreendido que o BEREC não tenha sido consultado no âmbito do processo e que quase não seja referido em todo o documento, exceto para anunciar que vai ser modificada a sua própria lógica de presidência, ao arrepio da opinião do próprio organismo?

Para quê ouvir a experiência se os “sábios burocratas” já sabem a resposta e a vão impor “à pala” da opção pelo veículo “Regulamento” que leva Antonio De Tommaso a afirmar, segundo a “Comunicações”, que continuará a lutar contra a proposta, “Embora reconheça que tanto os reguladores nacionais como o BEREC não têm condições para resistir aos objetivos da Comissão. Se o pacote avançar “teremos de nos sujeitar a ele”.”

Pelo mesmo diapasão “afina” Fátima Barros, segundo o ponto já referido: “Como o instrumento escolhido foi um regulamento, a margem de manobra por parte dos Estados-Membros e do próprio BEREC é reduzida ou mesmo nula, o que transforma a CE num verdadeiro regulador europeu.”

Neste contexto, percebe-se outra afirmação de Antonio De Tommaso quando refere, de novo segundo a “Comunicações”, que não tendo o BEREC, apesar dos seus esforços, desde o início uma participação ativa na definição de um pacote de medidas, “tentou, na sequência da análise do Parlamento Europeu à Proposta, voltar a intervir tendo em conta que “já estávamos a meio de um processo.”

Na sua opinião, por isso, o objetivo é agora “melhorar o pacote que já foi definido, fazer um ponto da situação dos méritos que existem no documento e indicar as melhorias que têm de ser feitas.”

Refere ainda que o BEREC acolheu bem algumas alterações propostas pelo Parlamento Europeu, em abril, “nomeadamente uma nova forma de balanceamento dos poderes entre os vários organismos, incluindo o BEREC que deverá ser sempre consultado para

quaisquer medidas relacionadas com o mercado. E o fortalecimento da independência e capacidade operacional, assim como a harmonização dos limites de cada regulador”.

Chegado a este ponto, sinto-me, francamente, como a Mãe da anedota bem conhecida, em que, no juramento de bandeira, um recruta nunca acertava o passo e ela comentava que o seu filho era o melhor porque era o único que levava o passo certo.

É que se todos, ou quase todos, parecem concordar que os objetivos são bons, aceitam não ser consultados, pois, em vez de recusarem qualquer participação, se dispõem a entrar a meio para “melhorar algo”, sem já poder discutir se o “algo de partida” faz sentido, que até ficam contentes porque se quer robustecer a independência dos reguladores e a participação do BEREC e que “temos de obedecer” porque é um regulamento da CE, então eu sou mesmo “a Mãe da anedota”, porque não me revejo de todo nestas posições.

Vou correr o risco de fazer de D. Quixote e, tal como ele, fazer “triste figura”, correndo o risco de ir “além da chinela” como o sapateiro de Apeles, pois me vou atrever a interpretar os documentos que são apresentados, sem cuidar, até por me faltar base científica suficiente, da sua conformidade legal (mas não necessariamente da sua legitimidade que não é o mesmo), pois entendo que é preciso dizer “Não”!

E “Não” porquê?

Interpretemos, para já, a posição do BEREC em querer melhorar um “documento” nas condições em que dele toma conhecimento, ao mesmo tempo que se reafirma o desejo de garantir independência robustecida!

Faz algum sentido propor e aceitar, no contexto de um documento já enformado por motivações e considerandos e plasmado numa resposta que, alegadamente, “auscultou os interessados” (o BEREC não era interessado quando a própria proposta modifica o seu próprio governo?), que o BEREC deve ser ouvido sobre “tudo o que disser respeito ao mercado” e não ter sido sequer auscultado sobre o mercado (único: daí o o)?

Isto não é esquizofrenia ou o esquizofrênico sou eu? Devo ser eu por certo, mas, por favor, mostrem-me, embora eu reconheça que é difícil que um esquizofrênico seja sempre razoável!

Ao aceitar entrar no processo a meio, procurando melhorar algo que começa mal, o BEREC condenou-se definitivamente, abdicando da sua independência. Onde está ela?

A única maneira de mostrar essa independência é dizer “Não”, é nem sequer discutir o pacote e pô-lo radicalmente em causa em todas as instâncias políticas e, porventura, até jurisdicionais.

Como é que pode ter havido “bondade” e vontade de robustecer a independência do regulador se a sua existência nem sequer é considerada nos verdadeiros objetivos finais que a Comissão expressa na formulação do Regulamento?

Onde está a preocupação da CE pelo BEREC? Que surpresa há pela proposta de nomeação de um Presidente Executivo e profissional (e se é a Comissão que o paga como diz Fátima Barros em “Comunicações”, como é que a Comissão diz que não tem efeitos orçamentais?. Pagarão os reguladores nacionais, ou seja, os regulados nacionais, ou, finalmente, os cidadãos europeus?).

Se a proposta tiver vencimento integral o BEREC e os próprios reguladores nacionais pouco mais serão que “amanuenses” da CE.

Têm dúvidas? Leiam, por favor, este “naco de prosa”, explícito na “Exposição de Motivos” e, em particular, no contexto da proposta:

“Criação de um verdadeiro mercado único digital, em que os conteúdos, as aplicações e outros serviços digitais podem circular livremente. Níveis elevados de concorrência e de integração a nível das infraestruturas em toda a União deverão igualmente conduzir a uma redução dos estrangulamentos e, por conseguinte, da necessidade de regulamentação ex ante dos mercados de comunicações eletrónicas, tornando este setor com o tempo, um setor como qualquer outro setor económico sujeito à regulamentação horizontal e a regras de concorrência” (o sublinhado é meu).

Este pequeno texto evidencia, com clareza, duas coisas, aliás, umbicalmente ligadas: que não vai ser preciso, a prazo, regulação setorial na área das comunicações

eletrónicas, bastando a regulação transversal da concorrência e que “o setor é um setor como qualquer outro”.

Sendo um “setor”⁵ como outro qualquer, é evidente que é racional ter o mesmo tratamento dos outros e a regulação setorial só pode ser transitória porque as “falhas” serão eliminadas ou supridas pela regulação transversal. Daí passar a ser lógico o desaparecimento da regulação. Porquê, então, preocupar-nos em dar poder ao BEREC (ou aos reguladores nacionais)? Avança-se já que é mais rápido!

E, de facto, assim é, pois é sistematicamente invocada a urgência não só de atuação, mas desta atuação que a proposta incorpora.

Veja-se o que refere ainda a “Exposição de Motivos”:

Invocando o que designa por “pareceres especializados”, nomeadamente “um estudo de grande dimensão” intitulado “Steps towards a truly internal market for e-communications”, descreve, brevemente, a avaliação de impacte regulamentar proposto para eliminar aquilo que designa por “fontes de fragmentação” do “mercado verdadeiramente único”.

Repare-se desde já que, por detrás disto, está o axioma de que “há um verdadeiro mercado único” que está a ser “impedido” de existir, por causa dos malandros dos governos nacionais, operadores locais e, sobretudo, reguladores nacionais (e que perigosos eles se tornam quando se juntam todos no BEREC!!) E nós (CE) “justiceiros”, cheios de “expertise” na matéria (uma das tais condições, relembro, para a legitimação da regulação na sua génese) vamos pôr tudo isto nos eixos. Como é evidente essa “expertise”, ainda por cima alicerçada no grande mérito dos estudos encomendados a consultores famosíssimos (a propósito, onde vai a “escada de investimento”, lembram-se?), obnubila radicalmente os pobres conhecimentos dos paupérrimos especialistas que se arrastam, coitados, pelos gabinetes das autoridades nacionais, pelos laboratórios dos operadores e, sobretudo, pelos gabinetes dos reguladores (e,

⁵ Gostaria que a CE fosse rigorosa nos conceitos e não o é, como mostrarei, mais adiante e ao escrever “setor” sem o definir, está implicitamente a ligá-lo à ideia de “mercado”. E, aquando da criação do Sistema Europeu de Contas e em particular na formulação do Quadro Económico de Conjunto, reservou a palavra “Setor” para as áreas funcionais (Famílias, Empresas, Estado, etc.) e de “ramo” para as diversas áreas “produtivas” em que dividiu a atividade económica.

obviamente, do BEREC), onde campeia, obviamente, a visão mesquinha daqueles que acham que este “setor” não é bem como todos os outros.

E é com base nisso que especifica que se “colocaram no estudo... três opções para eliminar estas fontes de fragmentação:

1. Manutenção do atual quadro regulamentar na sua forma atual.
2. Adoção de um instrumento legislativo único que ajustasse o quadro regulamentar apenas no que fosse necessário com vista a um mercado único de comunicações eletrónicas na EU, com base numa melhor coordenação a nível da EU (os sublinhados são meus).
3. Incluir a substância da opção 2, mas substituir a estrutura de governação atual por um regulador único a nível da EU, a fim de conseguir uma coordenação regulamentar total” (O sublinhado é meu).

Surpreendentemente, ou talvez não, escreve-se que “o relatório de avaliação de impacte conclui que a opção 2 constitui a melhor alternativa disponível”... e lá tenta explicar porquê.

Repare-se nos sublinhados: quer-se um instrumento legislativo único, que toque apenas no necessário⁶ para conseguir uma coordenação regulamentar total (sem equívoco).

Então, a opção 2 chega e não há preocupação, caro Antonio de Tommaso, pela criação de um regulador pan-europeu.

É que não é preciso nenhum, pois lá estará a CE, com a sua conhecida “expertise” para garantir e supervisionar (com a ajuda da regulação transversal, presumo, que, obviamente, não necessitará de conhecimentos específicos pois este é um setor como qualquer outro) no bom funcionamento do “setor”!

Mas mais! É evidente que é uma construção racional, do mais sofisticado que a burocracia é capaz, a ponto de mostrar logo, também à partida, que é um

⁶ Sendo necessário tudo o que a CE entenda para atingir o seu objetivo axiomático - e ensinava eu no curso de “economia europeia” no início dos anos 80 que “a concorrência era um meio” para atingir os objetivos da Comunidade Europeia e não um fim! Como estava enganado e peço perdão por ter enganado tantos, embora, pelos vistos, muitos não se tenham deixado enganar e ainda bem!

regulamento⁷ o instrumento adequado, sem discutir à cabeça (mas tendo o cuidado de tentar provar depois, como veremos) a legitimidade dessa opção.

Mas voltemos à alternativa proposta e ao que sobre ela se diz ainda na tal “Exposição de Motivos”: “Em comparação com a opção preferencial, seriam necessários mais 3 a 5 anos para atingir o resultado desejado (pela CE é claro) no caso das opções 1 e 3.”

E conclui: “A opção 2 demora igualmente menos tempo a produzir todos os objetivos específicos; por conseguinte, de todas as opções consideradas, (é) a que permite obter os maiores benefícios económicos e sociais possíveis.”

Ah! Está agora explicado porque é que não vai haver regulador pan-europeu. É que, pelos vistos, não só atrapalha a urgência da CE, como leva ainda a piores resultados. E como a opção 3 inclui, na sua formulação, “a substância da opção 2.”, com a diferença de “substituir a estrutura de governação atual por um regulador único ao nível da EU, a fim de conseguir uma “coordenação regulamentar total” é evidente que o regulador pan-europeu (e, portanto, o BEREC que procura harmonizar – mas não uniformizar, respeitando o princípio da subsidiariedade) é uma “excrecência ineficiente” que há que “matar à nascença” e evitar, do mesmo passo, que o tal BEREC continue a fazer “das dele”. Põe-se lá um gestor profissional “cá dos nossos” e pronto! Asseguraremos que rapidamente a tal “coordenação regulamentar total” é nossa (da CE), como deve ser! E bem vistas as coisas já nem é preciso coordenar!

É só mandar! Afinal para que servem os regulamentos?!!

Mas voltemos à urgência. Somos surpreendidos por um resultado do tal estudo que é, no mínimo, estranho. É que, pelo menos a julgar pelo que vem na “Exposição de Motivos”, o resultado final das três alternativas, também a julgar pelo que é aí expresso, é o mesmo. Só que mais rápido! É claro que a CE deve ter uma elevada taxa de atualização quando o seu VAL é a concretização do tal “verdadeiro mercado único de comunicações eletrónicas” (objetivo único, tudo o resto são restrições a eliminar, ou ainda melhor, a ignorar!), mas não pergunta aos estados-membros se assim era,

⁷ “É um ato-geral e obrigatório em todos os seus elementos” e que “são diretamente aplicáveis, o que significa que criam direitos e se impõem imediatamente em todos os estados-membros, ao mesmo nível que uma lei nacional, sem que seja necessária qualquer intervenção por parte das autoridades nacionais” (citação retirada de <http://ec.europa.eu> (às 17h do dia 4-08-2014)).

ignorando o princípio básico da gradualidade (uma das imprescindíveis características da proporcionalidade, de que o fator tempo e a dinâmica dos processos tem de ser parte inalienável), traduzido operacionalmente no conceito de “glide path”, instrumento curial nas decisões equilibradas de regulação.

E os estados-membros, os reguladores nacionais e, “the last but not the least” o BEREC, aceitam isto, ou seja, aceitam discutir o articulado de um regulamento, que lhes é imposto sem argumentação prévia, e que se baseia nestes “Motivos”?

Todavia, no meu entender, a maior desfaçatez em termos de mistificação dos objetivos é esta “pérola” que transcrevo diretamente da tal “Exposição de Motivos”:

“Embora se espere que estas propostas tenham efeitos positivos na criação do emprego, é difícil, neste momento, avaliar com precisão o seu impacto social, nomeadamente no emprego” (o sublinhado é meu). E, à guisa de tentar conferir tranquilidade acrescenta: “A Comissão prestará especial atenção a este aspeto durante o seu exercício de acompanhamento e avaliação da legislação.”

Em resumo: esteja o “povo” descansado que a Comissão vela por todos qual “Big Brother”. Acaba-se com a regulação “ex ante”, mas eu, CE, faço regulação “ex ante” propondo um regulamento em que se invoca, inicialmente, que o desenvolvimento das TIC cria muito mais emprego do que aquele que destrói e que a chamada “fragmentação” é que está a impedir este grande resultado, para a seguir se confessar que não se sabe exatamente se o emprego vai aumentar, mas cá estará a CE para “ex post” tomar os devidos remédios. Com esta CE podemos estar todos descansados.

Nem sequer a CE (e os tais consultores que fizeram o tal estudo?) se deram ao trabalho de se interrogar se, por acaso, e sendo a eliminação do desemprego um dos objetivos principais, ou mesmo principal, se os tais 3 a 5 anos a mais que se referem para as alternativas referidas não seriam melhores resultados nesta área particularmente sensível? Que importa isso, se nós (CE) queremos ter o tal “verdadeiro mercado único” já!!!

Mas há outro ponto muito mais grave e que está na base da arbitrariedade que plasma toda esta proposta: a de que este “setor” é como qualquer outro, ou seja, exemplificando, que a produção de uma chamada telefónica móvel ou fixa, ou de um

SMS, ou de um acesso à Internet é exatamente igual à produção e venda de “batatas” ou de um par de sapatos.

Quero esclarecer, desde já, que a minha escolha dos exemplos não foi neutra, pois entendo que a produção (mas já não tanto a venda) de batatas tem algumas semelhanças com o “setor”, enquanto o par de sapatos poucas terá. Vamos por partes.

Onde está a semelhança da produção de batatas com a de um serviço de comunicações eletrónicas? É que ambos necessitam de uma infraestrutura localizada (não deslocalizável – em inglês “no foot-loose”) para que o bem (ou serviço) possa ser produzido. A batata necessita de “terra” para ser produzida e o serviço de comunicações de uma infraestrutura própria.

Nenhuma delas é deslocalizável. Se não houver “terra” e infraestrutura de telecomunicações não há produção do bem e do serviço. Qual a diferença?

É que eu posso ter acesso a batatas num dado local sem que aí haja produção (chama-se importação em sentido lato, como sabemos), mas não posso ter acesso à receção de uma chamada se não houver aí uma infraestrutura que, por acaso, é simultaneamente para receber e emitir.

Aliás, nem de outra forma podia ser, pois um serviço esgota-se (ou seja, transmite-se e vende-se) no momento em que é produzido, enquanto o “bem” é, por norma, armazenável (com mais ou menos custos) e também transportável pra outros locais por meios e condições que nada têm a ver com as condições de produção desse bem.

Já com o “par de sapatos” a posição é o que podemos chamar completamente “foot loose”, isto é, deslocalizável na produção e na venda e, portanto, quase independente das condições de produção.

Como é possível, então, que se possa dizer que este é um “setor como os outros”? Quais outros?

E só estou a olhar para o produto final, porque se olhar para os recursos necessários à produção a situação ainda é mais gritante.

Coloquemo-nos nas comunicações móveis que, como sabemos (?) precisam do espectro que o Considerando 17) da Proposta de Regulamento (já passei da “Exposição de Motivos” para os “Considerandos”) caracteriza da forma seguinte:

“O espectro radioelétrico constitui um bem público e um recurso essencial para o mercado interno das comunicações móveis...”

Os “sábios” da CE deviam saber que um bem público é caracterizado por ser um bem “não rival”, o que significa que o seu uso por alguém não percluye o seu uso por outrem, sem diminuição da qualidade da fruição de ambos e “não exclusivo”, o que significa que não se pode impedir alguém de a ele aceder!

É isso o espectro radioelétrico? Basta pensar no que acontece às chamadas móveis por altura dos grandes acontecimentos. No máximo é o que se chama “bem comum ou coletivo que tem, pelo menos a partir de certa altura, o carácter de rivalidade, por causa do efeito de congestionamento e que pode exigir intervenção administrativa, condicionando legalmente o acesso para evitar o efeito de sobre-exploração, genericamente identificada como “a tragédia dos comuns”.

Isto implica, naturalmente, a gestão (regulação) do espectro, coisa pouca para a CE que, subreticiamente, considera o espectro como recurso único europeu (não sei quem já decidiu esta partilha de soberania, aliás difícil de executar) como me parece legítimo depreender do que é escrito, ainda na “Exposição de Motivos”, sob o tema “Recursos Europeus” (cá está!): “Atualmente, os prestadores de serviços de comunicações móveis na Europa não dispõem da previsibilidade necessária no que se refere à disponibilidade de espectro na EU, e são forçados a lidar com condições de atribuição divergentes.”

Não sei se a CE entende que o espectro é partilhável ou até, como alguém numa célebre reunião em Barcelona, que sugeria a “exportação” do seu espectro que tinha em excesso perante o facto de outros países se queixarem de falta dele. Será que não entendem que a gestão do espectro é local, porque não deslocalizável, e que a ligação de infraestruturas nada tem a ver com isto e que as atribuições do espectro poderão ser divergentes se divergentes forem as condições de cada país?

Essa coisa de a CE utilizar a “máxima” que eu, em “miúdo” e com os “miúdos” da minha idade usávamos: “O que é meu é meu e o que é teu é nosso!” parece-me francamente exagerada, como diria o Mark Twain e, além disso, parece-me pouco útil.

Mas uma coisa é certa: a “máxima” dá independência ao seu autor e tira-a radicalmente àquele que é obrigado à partilha à força.

E é aqui que entra o referido relatório do Tribunal de Contas, cuja menção o leitor já terá, porventura, esquecido.

É que aí existe uma reiterada discussão em torno do conceito de “Unidade de Tesouraria do Estado” que, a meu ver, assume por inteiro a “máxima” acima referida e que a ANACOM sempre defendeu que se lhe não aplicava, sem que o Tribunal acolhesse a argumentação ou a rebatesse, o que ora faz, a meu ver sem qualquer sucesso.

Vale isto por dizer que, até agora – final de 2012 – em meu entender a legislação isentava a ANACOM da obediência a esse princípio, o que garantia, pelo menos desse ponto de vista, a sua independência de atuação. De fato, alguém pode reclamar autonomia para a sua gestão financeira se não tiver liberdade para gerir a sua tesouraria?

A argumentação usada pelo Tribunal de Contas não passa em qualquer crivo mesmo de larga malha. Basta que invoque como argumentação o que se passa com as empresas públicas, quando à ANACOM, o regime jurídico de empresa pública aplicável às entidades públicas empresariais só se aplica subsidiariamente, ou seja, “em lugar secundário”!

Mas a argumentação vai mais longe e põe-se a enumerar as exceções à aplicação onde, naturalmente, não figura a ANACOM. Mas há algo na argumentação que me surpreende. É que se invoca o preceito legal que especifica estas exceções e começa pela alínea b). Fiquei curioso em saber o que ela a alínea a). “Surprise! Surprise!”: as escolas de ensino não superior”.

É óbvia a razão da não referência. É que seria difícil digerir que uma instituição como a ANACOM, com autonomia financeira estatutária, sem dependência do orçamento do Estado, fosse forçada à unidade de tesouraria, ao mesmo tempo que as escolas o não

eram. É verdade que estas são controladas “ex ante” e nem terão porventura tesouraria que o justifique. Mas é feio terem omitido esta referência.

Mas há outra razão mais óbvia para a ANACOM não estar referenciada nas exceções. É que estas são aquelas às quais, em princípio, se aplicaria a regra da unidade de tesouraria. Àquelas que, como a ANACOM, se não tinha de aplicar não faria qualquer sentido referenciar como exceção.

Mas a argumentação atinge o seu limite quando se escreve especificamente:

“Também o argumento da incompatibilidade do cumprimento do princípio em causa com a necessária independência das entidades reguladoras, garantida, designadamente, pela sua autonomia financeira não colhe, como resulta, aliás, do regime previsto nesta matéria na atual lei-quadro das entidades reguladoras⁸, que dispõe no artigo 38º, n.º 3 que “Às entidades reguladoras é aplicável o regime de Tesouraria de Estado e, em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria.”

Duas perguntas apenas sobre este argumento:

1ª Faz sentido invocar uma lei de 2013 para apreciar o que está em causa em 2012? Há agora leis com efeitos retroativos? Ou, pelo contrário, sentiu-se, em 2013, a necessidade de pôr isso no regulamento, exatamente porque tal obrigação não existia antes ou, no máximo e sem conceder, porque não era clara essa obrigação?

2ª O facto de uma lei-quadro estabelecer essa obrigação implica necessariamente que não está em causa a independência das entidades reguladoras? Chega o Governo e a Assembleia da República dizer, tal como a “Troika”, que querem robustecer a independência dos reguladores, ao mesmo tempo, como é o caso da presente lei-quadro, lhe retiram parte das condições relevantes que asseguram essa independência?

O que propõe a CE está, afinal, na linha do verdadeiro objetivo das entidades políticas portuguesas: clamarem por regulação independente, mas não a querem mesmo!

⁸ Lei 67/2013 de 28 de agosto, lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo.

Poderia terminar aqui este artigo que, afinal, e pelas razões já invocadas, acabou por ser quase um manifesto, mas ainda não me dou por satisfeito. E essa insatisfação não vem só de deixar de lado análises de várias posições da CE nos seus Considerandos da Proposta de Regulamento, desde conceitos errados, como o implícito no modo como invoca as “barreiras à entrada”, até à não definição de conceitos como, por exemplo, o uso indistinto (ou haveria que distinguir?) entre “operador” e “fornecedor” de serviços de comunicações eletrónicas, ou ainda, o modo como é concebida a autorização geral que é, claramente, criador de conflitos e interesse e de competências entre o tal estado-membro de origem e nos outros estados-membros ou do constante equívoco entre querer criar “gigantes transeuropeus” para lutar no âmbito do mercado global e ter mais empresas a entrar no mercado para competir nos mercados locais (em bom português, “ter sol na eira e chuva no nabal”!). Vem antes e sobretudo da afirmação comum de que não é possível fazer nada senão tentar melhorar a proposta feita.

Atrevidamente, vou agora mesmo fazer de “sapateiro indo além do chinelo”, deixando aos meus amigos juristas o papel de Apeles, para me desancarem à vontade, se o entenderem.

É que, da leitura atenta da “Exposição dos Motivos” e dos “Considerandos” (atenção, são 81 “Considerandos” para 40 artigos, 3 dos quais com alterações significativas e duas com alterações substanciais, aos regulamentos nº 531/2012 e nº 1211/2009) entendo que tenho legitimidade para pôr em questão não só o conteúdo da proposta, mas também, e antes de tudo, de o tal instrumento pretendido ser um Regulamento.

E, em minha opinião, porventura errada, a própria CE tem consciência de que poderá estar a exorbitar, procurando defender-se dessa crítica como é bem visível na parte da “Exposição de Motivos” sob o título “Base Jurídica” (e cá está o sapateiro a falar!), reclamando que obedece ao princípio da subsidiariedade, ao da proporcionalidade e, sobretudo, nos argumentos usados para justificar a “escolha do instrumento”.

Não vou (sou “sapateiro” mas tenho alguma consciência de que, “vou além do chinelo”, mas “nada de abusos”!), nem podia ir, como é óbvio, discutir em profundidade os argumentos, mas não posso, nem quero, deixar de pôr algumas questões nesses domínios.

Começamos pelo princípio da subsidiariedade e pelos argumentos para o seu cumprimento:

Assim, é referido que: “O quadro regulamentar atual não consegue cumprir plenamente o seu objetivo de criar um mercado único de comunicações eletrónicas. As diferenças entre as regras nacionais, embora compatíveis com o quadro regulamentar da EU em vigor (o sublinhado é meu), criam, contudo, obstáculos ao funcionamento de serviços transfronteiriços, limitando, portanto, a liberdade de fornecimento de comunicações eletrónicas, tal como garantido pelo direito da UE. A situação afeta diretamente o funcionamento do mercado interno. Os estados-membros não têm competência nem incentivo (o sublinhado é meu) para alterarem o enquadramento regulamentar atual.”

Pergunto, então, como é que o quadro-regulamentar atual não permite atingir os resultados se o estudo invocado para desenhar a proposta diz que se conseguem obter os resultados, só que demorando mais tempo? Quem determina o calendário: a CE ou o conjunto dos estados-membros, tendo em atenção as características e as condições conjunturais de cada um, que são, no fundo, a legitimação e a fundamentação da lógica da subsidiariedade?

E com que base se afirma que os estados-membros não têm incentivo para alterar o quadro-regulamentar? Será porque não querem construir o mercado único e, portanto, concretizar a EU? É só a CE que quer? E se assim for, o que não concedo, não se estará a violar o princípio da subsidiariedade, designadamente se essa falta de incentivo radicar apenas na velocidade de mudança que se quer impôr?

No que toca ao respeito pela proporcionalidade, então, creio que se ultrapassam os limites do razoável. Já evidenciei que a proposta não responde minimamente ao princípio da gradualidade, a que posso chamar “proporcionalidade dinâmica”, questionando fortemente a afirmação expressa na proposta:

“A ação da EU limita-se ao necessário para atingir os objetivos identificados” (sublinhado meu).

Mas são identificados por quem? Ou já estão estabelecidos com base em diretivas e princípios gerais de política europeia devidamente estabelecidos? Onde estão eles?

Acresce que a própria auscultação referida na “Exposição de Motivos” mostra que não foi completa, sendo de ressaltar que o BEREC, um dos principais alvos das propostas, nem sequer foi consultado.

Finalmente, a justificação da “escolha do instrumento”. Atente-se neste texto:

“A Comissão propõe um regulamento, uma vez que o instrumento, ao complementar (o sublinhado é meu) o quadro regulamentar em vigor, assegura a eliminação dos obstáculos ao mercado único.”

Se se trata de complementar, então não pode tratar-se de modificar, pois complementar significa completar, acrescentar algo que aí falta.

Aliás, em lógica matemática, dois conjuntos complementares são aqueles que não têm elementos comuns, fazendo parte de um conjunto que os engloba (nesse sentido, são ambos sub-conjuntos deste último).

Então, o regulamento devia, basicamente, introduzir questões novas não cobertas pelo anterior, sem tocar nas outras e, nesse caso, há que saber quais os enquadramentos normativos comunitários que dão cobertura a que a CE crie um regulamento com esses novos conteúdos.

Chamo a atenção, em particular, para todas as disposições referidas quer na “Exposição de Motivos”, sob a epígrafe de “Recursos Europeus”, quer nos diversos Considerandos, quer ainda, obviamente, no articulado do regulamento que, a meu ver, subtraem inteiramente aos estados-membros e aos reguladores a capacidade de gestão do espectro, o que eu entendo, porventura mal, que é uma violação do princípio da subsidiariedade.

Tenhamos em atenção estas afirmações:

“... há que assegurar a harmonização dos recursos do espectro através das medidas a seguir descritas:

- Definindo princípios regulamentares comuns aplicáveis ao estado-membro aquando da fixação das condições de utilização das radiofrequências harmonizadas para as comunicações de banda larga sem fios.

- Habilitando a Comissão a adotar atos de execução para harmonizar a disponibilidade de radiofrequências, o calendário da sua atribuição e dos direitos de utilização das mesmas...”

Repare-se que não estamos a referi-nos aos estados-membros em conjunto mas a cada (o) estado-membro que perde não só a soberania sobre o seu espectro, mas a possibilidade de o gerir minimamente. É que, no conjunto das disposições sobre o espectro, a palavra “harmonização” é um eufemismo para “unificação”, com o controlo total da CE.

Onde estão respeitados os princípios da subsidiariedade e até da proporcionalidade?

Mas a proposta não se fica pelo “complementar”, como argumento, mas por uma transformação significativa do quadro regulamentar existente, o tal que, com tempo, até pode atingir os famosos objetivos. Basta olhar para os Artigos 34º a 38º da proposta para perceber o alcance dessas modificações.

É para mim particularmente gritante o caso do BEREC (ORECE na versão portuguesa), que, como se pode ver, sofre alterações profundas de governação, sem sequer ter sido consultado e cuja fundamentação (?) na parte final da “Exposição de Motivos” se limita à frase: “As alterações no regulamento que institui o ORECE são necessárias para fornecer mais estabilidade ao organismo e para lhe permitir desempenhar um papel mais estratégico, nomeadamente através da nomeação de um presidente profissional com um mandato de três anos”! CE “dixit” e está tudo devidamente fundamentado.

Mas para ser mais claro no Considerando (77) escreve: “Para que haja estabilidade e liderança nas atividades do ORECE, o Conselho de Reguladores da ORECE deve ser representado por um presidente a tempo inteiro, nomeado pelo Conselho de Reguladores com base no mérito, nas qualificações, no conhecimento do mercado, etc.”

Mas atenção, “Para a designação do primeiro Presidente do Conselho de Reguladores, a Comissão deve, entre outras coisas, elaborar uma lista reduzida de candidatos com base no mérito, ... etc.”

Ou seja, para que não haja dúvida, “podes escolher quem quiseres, desde que seja um que eu tenha querido primeiro”.

Isto faz-me lembrar reuniões passadas quando se discutia a necessidade de introduzir disposições que garantissem a independência dos reguladores. Lembro-me de ter afirmado, com “ar de brincadeira”, mas sem o ser, que a Comissão era um grande aliado dos reguladores na defesa intransigente da sua independência face aos respetivos estados-membros, mas não necessariamente em relação a ela (Comissão).

Aí têm!

Mas o “ramalhete” fica inteiramente completo com o Considerando 79): “A Comissão pode solicitar o parecer do ORECE, em conformidade com o Regulamento (CE) nº 1211/2009, sempre que o considerar necessário para execução das disposições do presente regulamento”.

Então quem “manda” na execução de todo este regulamento, que altera tudo o que existe e complementa o que existe é a CE, podendo o BEREC servir de consultor, se e quando a CE o entender! Então para quê preocuparmo-nos com o regulamento?

Será que ao menos o BEREC terá o direito de recusar a resposta à consulta quando a Comissão a pedir?

E viva a famosa independência!

Só que o leitor mais cauteloso poderá pensar (e bem!) que esta característica não aparece entre as identificadas como necessárias ao regulador no início deste artigo. E tem razão, não está! Será um equívoco? Não é! É que há lá outra característica que é ainda mais exigente que esta: a “imparcialidade”. Só é imparcial quem tiver em atenção todas as partes e não favorecer nenhuma. Para o ser tem de ser independente de todas elas. A condição de independência passa, então, a ser necessária, mas atenção, não suficiente (e por aí deve ser também julgado o regulador) para ser imparcial.

Como é evidente, esta é uma das características que a CE não tem como regulador que se quer assumir.

O que escrevo é um manifesto anti-CE? Não o pretende ser, até porque circunscrito para já, ao âmbito das comunicações eletrónicas. A procurar ser algo é um “grito” de defesa da construção europeia, com base nos princípios inalienáveis que refletem a soberania partilhada, designadamente os da subsidiariedade e da proporcionalidade

que, a meu ver, não estão a ser respeitados, pondo em causa toda a legitimidade deste regulamento.

Para um artigo no contexto dos 25 anos da ANACOM, isto que eu escrevi, para ser um verdadeiro manifesto, como crítica mordaz, precisava ter os dons de um Eça, mas coitado de mim, fico-me pela quase (só?) esquizofrenia!

Contudo, entendo que os 25 anos estão ameaçados por esta conjuntura e, em particular, por esta proposta de regulamento. E é por isso que entendo que vale a pena invocar Keynes na sua célebre frase: “A longo prazo estamos todos mortos.”

Invoco-o para justificar a minha intervenção mais conjuntural numa perspetiva que se quer histórica, mas só porque receio que esta conjuntura que vivemos mate a nossa história futura.