

# LÓBI A DESCOBERTO

O MERCADO DE  
INFLUÊNCIAS EM  
PORTUGAL



**A TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica é a representante portuguesa da organização global anticorrupção Transparency International. Através de campanhas de informação, investigação sobre as causas e impactos da corrupção e o desenvolvimento de ferramentas práticas para os cidadãos em parceria com o setor público, organizações privadas e a sociedade civil, a nossa missão é mobilizar uma cidadania informada para a luta pela transparência e a integridade públicas, em nome de uma democracia mais inclusiva e participada.**

**[www.transparencia.pt](http://www.transparencia.pt)**

O ICS-UL – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Laboratório Associado, é uma instituição universitária consagrada à investigação e à formação avançada em ciências sociais. A missão do ICS é estudar as sociedades contemporâneas, com especial ênfase na realidade portuguesa e nas sociedades e culturas com as quais temos relações históricas, quer no espaço europeu, quer noutros espaços geográficos. Esta missão tem sido realizada através de: a) investigação inovadora sobre as sociedades contemporâneas; b) estudo pós-graduado, diretamente articulado com a investigação; c) atividades de outreach, nomeadamente a transferência de conhecimento para a sociedade que se realiza através dos Observatórios.

**[www.ics.ul.pt](http://www.ics.ul.pt)**



Autora: Susana Coroado

Paginação: José Pedro Rosado

© 2014 TIAC. Todos os direitos reservados.

Imprimido em papel 100% reciclado.

© Foto de capa: iStockphoto/tipton

Todos os esforços foram feitos para verificar a veracidade da informação contida neste relatório. Os dados publicados julgam-se corretos à data de Novembro 2014. Em todo o caso, a TIAC rejeita qualquer responsabilidade consequente pelo uso/utilização indevida da informação para outros propósitos ou noutros contextos do que aqueles para que foi produzida.

Projecto financiado com o apoio da Comissão Europeia. A informação contida nesta publicação vincula exclusivamente o autor, não sendo a Comissão responsável pela utilização que dela possa ser feita.



Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union

# CONTEÚDO

---

PREÂMBULO	4
SUMÁRIO EXECUTIVO	7
RECOMENDAÇÕES	10
INTRODUÇÃO	11
I. MAPEAMENTO DO PANORAMA	12
CONTRADIÇÕES: UM ESTADO TODO-PODEROSO SUBMISSO A FORTES INTERESSES	12
TENTATIVAS DE REGULAR O LÓBI: PEQUENOS REMENDOS	14
CONTEXTO LEGAL NÃO PROMOVE PARA UM LÓBI ÉTICO	15
ESTUDO DE CASO 1: TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO POLÍTICO	17
O LÓBI EM PORTUGAL: PUXAR CORDELINHOS E FAZER LÓBI “DE DENTRO”	18
LOBISTA PROFISSIONAL: AINDA UMA PROFISSÃO RARA	20
FAZER LÓBI DE DENTRO: OS DEPUTADOS LOBISTAS	21
ESCRITÓRIOS DE ADVOGADOS ATIVOS NA ESFERA POLÍTICA	23
HOMENS DO APARELHO E INTERMEDIÁRIOS	25
ESTUDO DE CASO 2: O LÓBI DA ENERGIA: “UM ESTADO DENTRO DO ESTADO”	27
DOS ÚLTIMOS 19 MINISTROS DAS FINANÇAS, 14 TRABALHARAM EM BANCOS OU INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	28
ESTUDO DE CASO 3: SETOR FINANCEIRO: “O BANCO DE TODOS OS REGIMES”	29
II. ENTENDIMENTO CULTURAL DO CONCEITO DE LÓBI	30
III. FISCALIZAÇÃO: O PAPEL DOS MEDIA E DA SOCIEDADE CIVIL NA MONITORIZAÇÃO DO LÓBI	32
IV. REGULAÇÃO DO LÓBI: TRANSPARÊNCIA, INTEGRIDADE E IGUALDADE DE ACESSO	34
EM DIREÇÃO À TRANSPARÊNCIA	34
ESTUDO DE CASO 4: BOAS PRÁTICAS: TRANSPARÊNCIA NAS COMISSÕES PARLAMENTARES	37
PROMOVER A INTEGRIDADE	38
IGUALDADE DE ACESSO: EQUILIBRAR AS REGRAS DO JOGO	41
BIBLIOGRAFIA	
MONOGRAFIAS	43
LEGISLAÇÃO	45
BASES DE DADOS	45
MEDIA	46
ANEXO I – NOTA METODOLÓGICA	50
DEFINIÇÕES	50
RECOLHA DE DADOS E VALIDAÇÃO	50
ANEXO II - QUESTIONÁRIO PARA RECOLHA DE DADOS	52
ANEXO III – ENTREVISTAS	67

# PREÂMBULO

---

Em democracia, o poder encontra-se disperso por vários grupos que se organizam, mobilizam e disputam para o alcançar e preservar. Contudo, o poder não está distribuído simetricamente em sociedade. Se é certo que nem todos os grupos têm o mesmo poder de influência; também não deixa de ser verdade que todos tentam influenciar o curso das políticas de uma forma ou de outra.

A política tem duas faces: uma institucional, caracterizada por leis, eleições, princípios, procedimentos, órgãos de poder, programas, e que coloca os partidos e os grupos de interesse ao centro do sistema de representação; e outra informal, caracterizada por formas de influência encobertas, corrupção, tráficos de influências, clientelismos e favoritismos. O lóbi está entre estes dois mundos.

O lóbi é uma forma de defesa e promoção de interesses, perspetivas e visões de um determinado problema ou solução política, mediante a mobilização de um conjunto de recursos (dinheiro, informação, capacitação técnica, etc.) e estratégias de pressão, com a intenção de influenciar os processos legislativos, regulatórios ou decisórios, para benefício próprio ou de terceiros.

Em teoria, o lóbi desempenharia assim um papel importante na condução das políticas, não só porque permite aos políticos e altos cargos públicos inteirarem-se de problemas e de soluções em diferentes domínios, elevando a qualidade, responsividade e eficácia dos processos, como também evita que um grupo sobreponha os seus interesses e ambições aos dos demais<sup>1</sup>.

Na prática porém, o lóbi acaba, muitas das vezes, por estar relacionado com práticas não transparentes de influência na vida política. Ao contrário do que acontece nos Estados Unidos e ao nível da União Europeia, em muitos países o lóbi não se encontra regulado e, portanto, nunca foi um mecanismo aberto de acesso aos decisores e de influência sobre a tomada de decisões. Em alguns casos, estamos simplesmente perante situações de captura dos processos legislativos, regulatórios ou decisórios através da institucionalização do conflito de interesses (De Sousa 2002).

Se é verdade que nenhum partido ou grupo de interesse português tem poder suficiente para capturar o processo de decisão na sua globalidade, tal não invalida que exista uma grande permeabilidade dos partidos do arco do Governo face à pressão dos principais grupos económicos.

Não é difícil perceber quais os grupos que têm mais influência na política nacional, basta seguir o rasto do financiamento privado do Estado e das suas atividades e negócios, bem como a passagem de ex-políticos para cargos de relevo nessas empresas.

Este modelo familiar-corporativista de capitalismo não é uma invenção da democracia de 1974. Em 1958, 34 empresas detinham 43,3% do capital nacional. Em 1970, as 168 maiores empresas do

---

<sup>1</sup> OECD (2009), Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession. Global Forum on Public Governance, 4-5 May 2009, OECD Conference Centre, Paris, France

país pertenciam a 10 famílias apenas e eram responsáveis por metade da riqueza do país.<sup>2</sup> Em vésperas da Revolução, apenas sete grandes grupos controlavam cerca de 75% do PIB.<sup>3</sup> As nacionalizações foram uma medida utópica para pôr fim a esta promiscuidade, mas que acabou por ter um efeito perverso. Com as reprivatizações e indemnizações, estes grupos ressurgiram com outra força e outra filosofia de negócio. Ao longo destes 40 anos de democracia, os principais grupos económicos não só passaram a viver de e para o Estado, como conseguiram criar um sistema de engenharia político-económica que tem por objetivo a criação e captação de rendas através da manipulação de políticas públicas em setores-chave e da regulação do mercado para benefício próprio, passando os custos e riscos morais desses negócios públicos com interesses privados para o contribuinte. Como é que se processa essa influência, perguntarão os leitores? De variadíssimas formas, como teremos a oportunidade de demonstrar neste relatório.

A inexistência de regulação torna a avaliação da intensidade e âmbito das práticas de lóbi em Portugal difíceis de avaliar. Através da nossa investigação e das entrevistas realizadas foi, contudo, possível deduzir a existência de diferentes tipos de práticas: o lóbi direto, as audiências públicas e o lóbi obscuro. Importa também salientar o papel relevante que alguns deputados podem ter na produção legislativa, não enquanto representantes eleitos, mas como “lobistas” a operar dentro do Parlamento. Não é por acaso que as principais comissões parlamentares, as que dizem respeito às áreas de intervenção mais lucrativas do Estado e portanto as que mobilizam mais interesses e pressões, estão colonizadas por deputados com vínculos contratuais às principais sociedades de advogados. Assim como também não é por acaso que os principais enquadramentos normativos do Estado, como códigos, regulamentos e outros materiais legislativos, sejam encomendados a estas entidades privadas.

A institucionalização do conflito de interesses não é uma especificidade do Parlamento português. Um pouco por toda a Europa, os deputados raramente exercem o seu mandato em exclusividade e em alguns casos exercem consultoria parlamentar como uma atividade extra-parlamentar remunerada, sem quaisquer impedimentos ou fiscalização. Mas assume uma dimensão preocupante no caso português devido a dois fatores: a proximidade dos atores e a concentração do poder de influência.

Políticos e outros altos quadros públicos circulam nos mesmos meios sociais que empresários e gestores, frequentam os mesmos eventos sociais, restaurantes, campos de golfe, caçadas e, muitas vezes, residem nas mesmas zonas. Quando os interessados não têm relações entre si, é frequente solicitarem a amigos comuns que organizem um encontro ou estabeleçam contacto. Raramente ouvimos falar de subornos, ou corrupção *stricto sensu*. Tudo se processa aos olhos de toda a gente e com grande aceitação social. A famosa “cunha”, generalizada na sociedade portuguesa, funciona também ao mais alto nível. Beneficiar um determinado setor ou empresa não significa, muitas vezes, uma retribuição imediata ou direta ao decisor público. Fazer um favor é uma forma de manter boas relações de negócio.<sup>4</sup>

2 Castro, Pedro J. (2009), *Salazar e os Milionários*. Lisboa: Quetzal Editores.

3 Amaral, Luciano (2008) ‘Grupos económicos: o capitalismo à portuguesa’ in Planeta (ed.) *Os anos de Salazar. O que se contava e o que se ocultava durante o Estado Novo, 1969, Evolução na continuidade*. Planeta DeAgostini: Lisboa, pp. 80-91

4 De Sousa, L. (2008) ‘I Don’t Bribe, I Just Pull Strings’: Assessing the Fluidity of Social Representations of Corruption in Portuguese Society’, *Perspectives on European Politics and Society*, 9(1): 8-23.

Um outro desenvolvimento que influi na forma como é exercida influência na política diz respeito à evolução das sociedades de advogados durante as últimas duas décadas, nomeadamente os processos de concentração, modernização, especialização e internacionalização que procuraram acompanhar várias transformações na sociedade portuguesa:

- A entrada de Portugal na União Europeia e a transposição de todo o acervo comunitário para o quadro jurídico português, o que não só implicou um enorme contributo por parte da comunidade de juristas como também forçou as sociedades de advogados a reorganizarem-se para o advento de um novo contexto de governação;
- A livre circulação das mercadorias, dos serviços, dos capitais e das pessoas entre os Estados-membros da União Europeia, com a entrada em vigor do Mercado Único, e a abertura da economia aos mercados e investimentos internacionais, o que veio a aumentar exponencialmente as oportunidades de negócio e os litígios entre empresas e entre essas e o Estado;
- A transformação do Estado, de produtor e prestador de bens e serviços para regulador do mercado, o que originou um aumento da atividade legislativa/regulatória e por conseguinte uma maior intervenção das sociedades de advogados nesses processos.

As principais sociedades de advogados passaram a operar como uma espécie de “consórcios empresariais ultracompetitivos, sob gestão especializada, por entre fusões, aquisições e parcerias internacionais”.<sup>5</sup> O receio de captura dos processos legislativos, regulatórios e de decisão por grupos de interesses através da atuação de políticos com vínculos a escritórios de advogados, onde sob a fachada de um pretenso exercício da atividade de advocacia estabelecem uma relação de trabalho de consultoria parlamentar, é uma realidade. A opinião pública é inequívoca a este respeito: 2/3 da população considera que os Governos em Portugal não estão protegidos de pressões excessivas do poder económico e que têm pouca ou nenhuma margem de manobra face à conjuntura económica internacional.<sup>6</sup>

Perante este clima geral de descrédito da democracia e de capitulação percecionada dos órgãos de soberania perante o poder económico, torna-se urgente estudar como se estruturam os mecanismos de influência na política e de que forma essa se processa, com o intuito de munir os cidadãos e os decisores de informação e contextualização suficiente para compreenderem a forma como são realizados os negócios do Estado e quais as implicações que essas práticas têm para a qualidade da democracia.

*Luís de Sousa, Presidente da TIAC*

Lisboa, 5 de Outubro de 2014

---

5 Sampaio, G. (2014) Os Facilitadores – Como a política e os negócios se entrecruzam nas sociedades de advogados. Lisboa: A Esfera dos Livros

6 Barómetro da Qualidade da Democracia 2011: <http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?lang=pt>

# SUMÁRIO EXECUTIVO

## LÓBI EM PORTUGAL

"Sabia que ia para um ministério de lóbis, que iam atacar, que o meu ministério é muito apetecível, que ia estar sob fogo"

Ávaro Santos Pereira, Antigo Ministro da Economia, Económico, 28 de Abril 2013

**GRAU DE PROTEÇÃO  
CONTRA O LÓBI  
INDEVIDO**

**23%**



**TRANSPARÊNCIA**

**13%**



Sem regulação do lóbi, a transparência sobre as práticas de influência nos processos de decisão é nula.

**INTEGRIDADE**

**19%**



À inadequação e insuficiência da regulação de conflitos de interesses soma-se a ineficácia dos meios de controlo.

**IGUALDADE DE  
ACESSO**

**37%**



A lei promove a participação dos cidadãos na definição de políticas públicas, mas na prática o acesso a decisores políticos não é equitativo.

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

[#cleanlobbying](https://twitter.com/cleanlobbying)

Empresas e indivíduos com os meios e a capacidade de influenciar decisões públicas em Portugal podem fazê-lo sem qualquer receio de eventuais restrições ou regulação. O lóbi não é regulado e a questão ainda nem sequer chegou ao debate público. A construção e obras públicas, o setor financeiro e da energia foram identificados como aqueles em que práticas de lóbi duvidosas ocorrem com mais frequência.

A palavra lóbi tem várias conotações, variando consoante o interlocutor. Para o público em geral, o lóbi continua a ser um mistério e assume uma conotação muito negativa. A indústria do lóbi e da representação de interesses em Portugal é ainda incipiente. Os lobistas profissionais não são numerosos e grande parte da atividade é praticada por sociedades de advogados e agências de comunicação. A maioria das tentativas de influenciar os processos legislativo, regulatório e de tomadas de decisão é levada a cabo através de redes de influência interna, contactos informais e apoio pago aos principais escritórios de advocacia do país. O tráfico de influência, “puxar cordelinhos” para obter um serviço ou tráfico de informações privilegiadas, são comuns em Portugal.

---

**Contactos informais com base em relações familiares, de amigos e outras redes sociais, são bastante comuns e aceites como o modo mais eficaz de obter resultados.**

A ausência de regulação tem empurrado o lóbi para a obscuridade. Contactos informais com base em relações familiares, de amigos e outras redes sociais são bastante comuns e aceites como o modo mais eficaz de obter resultados. Apesar de nem sempre se revelar uma atividade ilícita, o lóbi é conduzido de uma forma opaca, abrindo caminho e oportunidades a práticas ilegítimas.

De modo geral, existe falta de transparência relativamente aos interesses que estão por trás das decisões políticas, legislativas e administrativas. Não existe uma “pegada legislativa” que permita aos cidadãos identificarem os grupos de interesse e indivíduos que contribuíram para a definição de uma nova lei ou política. Os mecanismos que regulam o comportamento dos decisores públicos em Portugal não são satisfatórios, uma vez que são poucas as limitações que impeçam políticos de aceitar lugares no setor privado depois ou até durante o período em que estão no cargo. O setor financeiro é um forte exemplo destas práticas, dado que dos últimos 19 Ministros das Finanças, 14 trabalham em bancos ou instituições financeiras. Além disso, existe um problema de equidade em termos de quem tem acesso aos decisores. Os políticos, em especial no Parlamento, estão abertos a ouvir e consultar grupos de interesse. No entanto, o Estado e as empresas privadas têm uma relação de dependência mútua. As grandes empresas têm um acesso desproporcional aos ministros e altos membros do Governo e há sinais de que as mesmas têm a capacidade de influenciar e beneficiar das suas decisões políticas. Dois dos casos de estudo que apresentamos, sobre o BES e a EDP, são disso exemplo.

Os conflitos de interesses também não são adequadamente geridos em Portugal. Uma grande parte dos membros do Parlamento ocupa simultaneamente cargos públicos e mantém as suas atividades profissionais regulares. Tal leva a uma situação altamente perniciosa, onde os escritórios de advocacia, consultoras e grandes grupos económicos acabam por ser representados no Parlamento através de deputados que são também seus trabalhadores. Ex-políticos e altos funcionários públicos, que



atualmente trabalham como colaboradores ou consultores/mediadores para grandes empresas nacionais e estrangeiras fazem também um uso forte e regular de suas ligações políticas.

Consultoras e escritórios de advogados que prestam simultaneamente serviços ao Governo e empresas privadas que mantêm negócios com o Estado revelam-se outra fonte de conflitos de interesses, conduzindo a uma representação potencialmente ilegítima dos interesses dos seus clientes particulares e ao acesso a informação privilegiada. Tais consultoras e escritórios são muitas vezes contratados pelo Estado sem as exigências de um concurso público, e regularmente contratam antigos e atuais políticos como advogados ou consultores. A composição de grupos de aconselhamento e estudo, criados pelo executivo, suscitam preocupações da mesma natureza.

Finalmente, antigos ministros, “homens do aparelho” de diferentes partidos políticos e altos funcionários do Estado fazem uso das suas redes de contactos, criadas enquanto ocupavam cargos públicos, e procuram influenciar os atuais decisores políticos em nome, por exemplo, de interesses privados estrangeiros.

A avaliação sobre o atual estado do lóbi atingiu um resultado global de 23%, o que revela salvaguardas muito fracas contra o lóbi indevido no país. A falta de transparência (com uma pontuação de 13%), insuficiência de mecanismos de integridade (19%) e os conflitos prevalentes de interesse traçam cenários dos quais resultam decisões que não raramente refletem interesses privados restritos em vez do interesse público geral que os nossos representantes políticos deveriam defender em primeiro lugar. Este relatório destaca assim os riscos de influência indevida, caso o lóbi se mantenha sem regulação em Portugal. A implementação das seguintes recomendações representaria um importante avanço na clarificação das práticas de lóbi e daria início a um processo de reconstrução da confiança dos cidadãos na política do país.

---

Antigos ministros, “homens do aparelho” de diferentes partidos políticos e altos funcionários do Estado fazem uso das suas redes de contactos, criadas enquanto ocupavam cargos públicos, e procuram influenciar os atuais decisores políticos em nome, por exemplo, de interesses privados estrangeiros.

# RECOMENDAÇÕES

---

1. O Parlamento deveria regular a indústria do lóbi em Portugal, reconhecendo a existência de sociedades de lóbi e incluindo na categoria de lobistas outras profissões e empresas, como agências de comunicação, profissionais de corporate affairs, associações empresariais, organizações da sociedade civil e advogados. Esta regulação incentivará a adoção de códigos de conduta, sejam voluntários ou obrigatórios.
2. Os lobistas deveriam instituir os seus próprios códigos de conduta e mecanismos de autorregulação.
3. Deveria ser aumentada a transparência da tomada de decisões, tornando públicas as agendas de todos os decisores políticos e públicos, em especial dos gabinetes ministeriais e quadros dirigentes da Administração Pública, à semelhança do praticado pelas comissões parlamentares. Um registo de transparência pormenorizado é desejável, mas não deve ser encarado como a solução única para o risco colocado pelas práticas de lóbi.
4. O Parlamento deveria tornar as regras sobre conflitos de interesse mais robustas, impondo exclusividade para deputados em funções, alargando-as aos membros dos gabinetes ministeriais e aumentando os períodos de quarentena pós-funções. As autoridades públicas, nomeadamente a Comissão Parlamentar de Ética e o Ministério Público, deveriam aplicar a lei de forma mais eficaz.
5. O Parlamento deveria reforçar as competências e recursos da Comissão Parlamentar de Ética, atribuindo-lhe poderes de monitorização de incompatibilidades no exercício de funções públicas, situações de “porta giratória” entre a política e o setor privado e, eventualmente, impor sanções aos que não cumprirem com os períodos de quarentena legalmente previstos.
6. O Governo, os executivos locais, as agências reguladoras e a generalidade da administração pública deveria recorrer ao concurso público na contratação de consultoras jurídicas e financeiras, controlando potenciais incompatibilidades. Membros de grupos de aconselhamento devem ser independentes e escrutinados sobre os seus reais ou potenciais conflitos de interesse.
7. O Governo e o Parlamento deveriam criar um mecanismo de “pegada legislativa” que permita o acompanhamento do processo legislativo, bem como as contribuições de partes interessadas e especialistas.
8. Decisores públicos devem ser mais inclusivos quando recebem contribuições ou reúnem com partes interessadas, alargando a participação no processo à sociedade civil.

# INTRODUÇÃO

---

Portugal atravessa a sua pior crise económica desde o 25 de Abril de 1974. A resposta à crise tem imposto dificuldades económicas a uma grande parte da população. A indignação pública com as medidas do Governo tem sido expressa em manifestações massivas e sondagens de opinião. Os protestos contra as medidas de austeridade e os cortes no setor público têm sido uma constante desde 2011, quando os protestos da “Geração à Rasca” juntaram centenas de milhares de pessoas nas ruas, impulsionados em grande parte pela perceção de que a classe governante falhou na criação de oportunidades económicas.

---

Quando levado a cabo com transparência e integridade, o lóbi é um caminho legítimo que permite que os grupos de interesse sejam envolvidos em decisões que os podem afetar.

Em 2012, a Transparency International elaborou o relatório regional “Money, Power and Politics”, revelando que, na maioria dos países europeus, a influência de lobistas está envolta em secretismo, sendo, por isso, uma fonte de preocupação. Quando levado a cabo com transparência e integridade, o lóbi é um caminho legítimo que permite que os grupos de interesse sejam envolvidos em decisões que os podem afetar. Os problemas surgem quando o lóbi é opaco e não regulado e quando o acesso privilegiado é concedido a uns quantos selecionados e outros são excluídos dos processos de decisão. O lóbi empresarial suscita uma preocupação especial por implicar empresas com importantes recursos à sua disposição e capacidade de desenvolver relações de proximidade com o legislador, desta forma, conseguindo ter uma influência indevida e injusta nas políticas nacionais.

Uma recente sondagem Eurobarómetro revelou que 81% dos europeus concorda que ligações demasiado próximas entre a política e os negócios nos seus países têm originado situações de corrupção e mais de metade acredita que a única forma de ser bem-sucedido nos negócios é através de contactos políticos. Estes resultados corroboram os dados do Barómetro Global da Corrupção 2013 da Transparency International que concluiu que, em vários países europeus, mais de metade da população acredita que o Governo do seu país é, total ou em grande parte, conduzido por um pequeno grupo de grandes interesses.

Este relatório começa por mapear o estado do lóbi em Portugal, através de uma análise contextual da situação histórica, sociopolítica e legal relativamente à representação de interesses. O capítulo II debate igualmente a intensidade e a escala das atividades de lóbi, os diferentes entendimentos culturais do termo e a perceção das práticas de lóbi no país. Serão também abordadas outras questões relevantes, como a autorregulação das atividades de lóbi e o papel dos media e da sociedade civil enquanto vigilantes na monitorização e divulgação das práticas de lóbi.

Neste sentido, o capítulo IV do relatório avaliará em que medida o nível de regulação existente no país (no que se refere a legislação e a autorregulação) oferece uma adequada transparência sobre as práticas de lóbi e os processos de decisão política favorecem uma conduta ética por parte de representantes públicos e lobistas, bem como igualdade no acesso a processos de decisão, recorrendo a uma série de 50 questões.



# I. MAPEAMENTO DO PANORAMA

---

## CONTRADIÇÕES: UM ESTADO TODO-PODEROSO SUBMISSO A FORTES INTERESSES

A crise financeira e da dívida soberana em Portugal revelaram um inquietante número de contratos ruinosos entre os setores público e privado que envolviam frequentemente o mesmo grupo de indivíduos influentes.<sup>7</sup> A opinião pública apercebeu-se da existência de poderosas redes de influência e das relações de grande proximidade entre negócios e decisores públicos. De acordo com os dados do Barómetro da Qualidade da Democracia 2011, a insatisfação com a democracia atingia 65% dos inquiridos. 48% acreditavam que a performance do regime se tinha deteriorado nos cinco anos anteriores. Os principais motivos para esta fraca perceção da qualidade da democracia foram a falta de confiança nos políticos, a falta de eficácia governativa, a corrupção e as diferenças sociais. A necessidade desesperada por investimento externo e a urgência do equilíbrio das finanças públicas

---

Em 1958, 34 empresas detinham 43,3% do capital nacional. Em 1970, as 168 maiores empresas do país pertenciam a apenas dez famílias e geriam mais de metade da riqueza nacional. Em 1973, sete grandes grupos controlavam 75% do PIB. É este o formato de mercado que se mantém ainda hoje.

não só não solucionaram o problema, como contribuíram aliás para o alargamento das redes de influência a grandes grupos económicos estrangeiros e podem ter aumentando a procura de rendas.

Em quarenta anos, Portugal tornou-se uma democracia estável e consolidada. No entanto, não deixa de apresentar algumas contradições características de países com níveis intermédios de desenvolvimento e em busca da modernidade. O capitalismo que se desenvolveu em Portugal é de natureza corporativa e clientelar. O Estado ainda ocupa um papel importante na economia e, não raramente, de forma inconsistente. Se, por um lado, se impõe como um elemento pesado, invasivo e obstrutivo para o setor privado, por outro, atua de forma submissa relativamente às influências de grupos de interesse. A economia estruturou-se à volta de um pequeno conjunto de grupos económicos leais às visões de desenvolvimento económico e social dos Governos. A economia é assim bastante dependente do Estado e das suas intervenções e investimentos. A iniciativa privada revela pouca autonomia e as mais bem sucedidas empresas privadas sabem, em geral, cultivar boas relações com o poder político.<sup>8</sup>

---

7 Gomes, M. (2013), PS exige que ministro da Economia explique contrato "ruinoso" com Lusoponte, Público, 31 Maio 2013. Em <http://www.publico.pt/economia/jornal/ps-exige-que-ministro-da-economia-explique-contrato-ruinoso-com-lusoponte-26615565> [consultado em 20 Jun 2014]; Sol (2013), Contratos ruinosos fazem cair secretários de Estado, Sol, 22 Abril 2013. Em: [http://sol.sapo.ao/inicio/Politica/Interior.aspx?content\\_id=73461](http://sol.sapo.ao/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=73461) [consultado a 20 Jun. 2014]

8 Guerreiro, P.S. & Sobral, F. (2013), A Teia do Poder: Amigos, Inimigos e Aliados, Ed. Zebra; Rosa, E. (2013), Os grupos económicos e o desenvolvimento em Portugal no contexto da globalização, Ed. Página a Página, 2ª Ed., Lisboa, Out. 2013

O Estado participa ou subsidia empresas privadas porquanto tal possibilita a criação e expansão de grandes grupos económicos. No lugar de promover a concorrência, a intervenção estatal na economia tende a favorecer uma forte concentração de riqueza. Em 1958, 34 empresas detinham 43,3% do capital nacional.<sup>9</sup> Em 1970, as 168 maiores empresas do país pertenciam a apenas dez famílias e geriam mais de metade da riqueza nacional.<sup>10</sup> Em 1973, sete grandes grupos controlavam 75% do PIB.<sup>11</sup> É este o formato de mercado que se mantém ainda hoje. A proximidade entre negócios e política tem um papel importante na forma como o lóbi é hoje praticado no país. Grandes grupos económicos gozam de forte influência sobre políticos, condicionando decisões políticas estratégicas e delas tirando proveito.

O inquérito de opinião do Eurobarómetro do Outono 2013 apresenta resultados inquietantes, com a insatisfação geral com a democracia a atingir 85% dos inquiridos, o mais alto resultado de sempre nas sondagens do Eurobarómetro, e substancialmente acima da média europeia de 52% de insatisfação.<sup>12</sup> Outro inquérito do Eurobarómetro mostra que 68% das empresas em Portugal consideravam a corrupção como um obstáculo à atividade empresarial no país (o segundo mais alto resultado da UE, cuja média foi de 43%). 87% daqueles inquiridos afirmaram que o favorecimento e a corrupção distorciam a concorrência entre empresas (média UE de 73%), enquanto 79% disse acreditar que subornos e contactos são, muitas vezes, a forma mais fácil de aceder a alguns serviços públicos (média UE de 69%). 76% afirmaram que a única forma de prosperar nos negócios era através de ligações políticas (a percentagem mais alta na UE, cuja média se ficou nos 47%).<sup>13</sup>

Apesar da inexistência de regulação na matéria, os Governos têm-se mostrado sensíveis ao importante papel que o lóbi assume na política e nas instituições internacionais. Diversos Governos contrataram empresas de lóbi para representarem os interesses nacionais de Portugal em várias ocasiões, nomeadamente em defesa do direito à autodeterminação do povo timorense ou para a realização da Expo98 em Lisboa.<sup>14</sup> De acordo com o website norte-americano OpenSecrets.Org, entre 1998 e 1999, a Embaixada de Portugal em Washington contratou os serviços de um lobista profissional, tendo pago em cada ano cerca de 600 000 dólares.<sup>15</sup> Antes e depois do país ter requerido a ajuda financeira internacional em 2011, consultoras internacionais foram contratadas pelo Governo para fazerem lóbi por Portugal e reforçarem a sua credibilidade nos mercados financeiros internacionais.<sup>16</sup>

---

9 Castro, Pedro J. (2009) Salazar e os Milionários. Lisboa: Quetzal Editores.

10 Idem

11 Amaral, Luciano (2008) 'Grupos económicos: o capitalismo à portuguesa' in Planeta (ed.) Os anos de Salazar. O que se contava e o que se ocultava durante o Estado Novo, 1969, Evolução na continuidade. Planeta DeAgostini: Lisboa, pp. 80-91.

12 European Commission (2013), "Relatório Nacional Portugal", Eurobarómetro Standard 80: OPINIÃO PÚBLICA NA UNIÃO EUROPEIA, Outono 2013.

13 Flash Eurobarometer 374 de 2013

14 Intervenção do Deputado Mendes Bota, Presidente da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação, no seminário sobre "Lóbi e Relações Internacionais", Instituto Politécnico de Coimbra, Escola Superior de Educação, 2 de Dezembro de 2013

15 OpenSecrets.Org: <http://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=F58&year=1998>

16 Antunes, R.P. (2010), "Governo contratou KGA por 330 mil euros no dia do PEC II", Diário de Notícias, 08 Out. 2010. Em [http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content\\_id=1680677&page=-1](http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=1680677&page=-1) [consultado em 11 Maio 2014]; Pereira, H. (2011), "Governo contrata lobistas", Sol, 6 Dez 2011. Em [http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content\\_id=35628](http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=35628) [consultado a 11 Maio 2014];

A importância de interesses fora de Portugal não tem sido, no entanto, muito reconhecida pelo setor privado, possivelmente devido à ausência de uma tradição de lóbi no país. Em Washington, conhecida como a capital mundial do lóbi, apenas a companhia aérea portuguesa, TAP, e a produtora de eletricidade EDP-Energias de Portugal foram identificadas como tendo feito lóbi junto da administração norte-americana.<sup>17</sup> A representação de interesses em Bruxelas encontra-se igualmente subdesenvolvida. Faltam aos grupos de interesse portugueses fortes capacidades de influenciar as decisões dentro da União Europeia.<sup>18</sup>

## TENTATIVAS DE REGULAR O LÓBI: PEQUENOS REMENDOS

A regulação do lóbi em Portugal não tem ocupado um lugar de destaque na agenda política e social do país. Em 2007, duas agências de comunicação solicitaram junto à Assembleia da República uma acreditação permanente, cuja atribuição é apenas concedida a jornalistas e que lhes permite circular no edifício do Parlamento e se distinguirem dos demais visitantes.<sup>19</sup> O pedido foi rejeitado pelo então presidente da Assembleia da República que terá alegado que, ao contrário das agências de comunicação, os jornalistas estavam sujeitos a um código de ética e batiam-se pela liberdade de imprensa, defendendo assim o interesse público.<sup>20</sup> Dois partidos políticos apresentaram igualmente reservas relativamente a tal pedido.<sup>21</sup> Contudo, anos mais tarde, o Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013) incluía uma proposta para a “definição de regras de transparência, registo e âmbito da atividade de lobbying”.<sup>22</sup> O Executivo não concluiu a totalidade da legislatura, que durou somente 20 meses, e não foi apresentada qualquer tipo de iniciativa na matéria. Neste momento, dois grupos parlamentares encontram-se a estudar a possibilidade de apresentar propostas legislativas com vista à regulação do lóbi.<sup>23</sup>

---

17 Opensecrets.org: <http://www.opensecrets.org>

18 Rose, R.&Trechsel, A. (2014), A Participação de Portugal nas Decisões de EU, uma Perspectiva Comparada, 4º Relatório para a Fundação Francisco Manuel dos Santos

19 Almeida Leite, F. (2007), Lobbyistas invadem corredores do Parlamento, Diário de Notícias, 22 Mar. 2007. Em: [http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content\\_id=654747](http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content_id=654747) [consultado a 14 Abr. 14]

20 Almeida Leite, F. e Carvalho, J.C. (2007), Jaime Gama vai vetar 'lobby' no Parlamento, Diário de Notícias, 27 Jul. 2007. Em: [http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content\\_id=662048](http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content_id=662048) [consultado a 14 Abr. 14]; Lusa (2008), AR: Profissionais agências comunicação não terão credenciação específica equiparada a jornalistas, Expresso, 30 Jan 2008. Em: <http://expresso.sapo.pt/ar-profissionais-agencias-comunicacao-nao-terao-credenciacao-especifica-equiparada-a-jornalistas=f229488#ixzz2ytz4KwvX> [consultado a 14 Abr. 14]

21 Lusa e Publico.pt (2007), PS e BE resistem à presença de agências de comunicação na Assembleia, Publico, 14 Fev. 2007. Em: <http://www.publico.pt/media/noticia/ps-e-be-resistem-a-presenca-de-agencias-de-comunicacao-na-assembleia-1285719> [consultado a 14 Abr. 14]

22 XVIII Governo Constitucional (2009), Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013), p. 114

23 Informação recolhida através de entrevistas



## CONTEXTO LEGAL NÃO PROMOVE UM LÓBI ÉTICO

Apesar do lóbi não ser regulado, existem leis e regulamentos que lhe estão de certa forma relacionados, nomeadamente sobre acesso à informação, financiamento e tráfico de influências. Em todos estes campos, porém, podem encontrar-se lapsos consideráveis e um contexto legal alargado que não contribui para um lóbi ético.

O tráfico de influências foi criminalizado em Portugal em 1995.<sup>24</sup> Desde então, em 1998 e 2001, foi alargado o âmbito da sua aplicação, de forma a abranger mais atos e sujeitos.<sup>25</sup> A atual redação da lei estabelece que será condenado por tráfico de influência “[q]uem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública” e “[q]uem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer vantagem patrimonial ou não patrimonial às pessoas referidas” anteriormente.<sup>26</sup> Este crime pode ser punido com pena de prisão até cinco anos.<sup>27</sup>

Portugal assinou e ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção Penal contra a Corrupção do Conselho da Europa. Em 2010, a Terceira ronda de avaliação do Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO) concluiu que a lei portuguesa não estava em total conformidade com a convenção do Conselho da Europa e recomendou que Portugal procedesse a alterações à lei do tráfico de influências, de forma a incluir funcionários públicos internacionais e estrangeiros e criminalizar o tráfico de influências para “ato lícito”.<sup>28</sup> De acordo com o Ministério da Justiça, em 2012, foram registadas quatro acusações de tráfico de influências, não tendo havido casos em 2011 e 2010.<sup>29</sup> Na prática, a lei tem sido pouco aplicada.

Relativamente ao acesso à informação, em 2007 Portugal ocupava a 65ª posição no Ranking Global do Direito à Informação, que avalia a robustez da lei de acesso à informação em 98 países.<sup>30</sup> Para além de se encontrar consagrado na Constituição, o acesso à informação é regulado, desde 1993, pela Lei nº 65/93 de 26 de Agosto, que desde então sofreu já diversas alterações. O acesso e reutilização de documentos administrativos são regulados pela Lei nº 46/2007 de 24 de Agosto. Esta legislação respeita os padrões internacionais, especialmente no que se refere à abertura e justificação administrativa. No entanto, existem na prática problemas de implementação e utilização por parte dos cidadãos. A informação não tratada não é, em geral, publicada, não existem garantias de que as entidades públicas publiquem toda a informação (contratos, por exemplo), o Diário da República não é de fácil consulta e algumas instituições são ainda bastante relutantes em responder aos pedidos.<sup>31</sup>

24 Decreto-Lei n. 48/95, de 15 Março.

25 Lei n. 65/98, de 02 Setembro e Lei n. 108/2001, de 28 de Novembro

26 Artigo 335º do Código Penal Português

27 Idem

28 Greco Eval III Rep (2010), Evaluation Report on Portugal on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)(Theme I), p.29

29 Informação fornecida pela DGPJ a pedido da TIAC

30 Global Right to Information Rating ([http://www.rti-rating.org/country\\_data.php#](http://www.rti-rating.org/country_data.php#))

31 Moriconi, M.&Bernardo, L. (2012), Dados, Conhecimentos, Acção: Melhorar o Acesso à Informação em Portugal. SNI Policy Paper#1

No que se refere a financiamento político, a lei portuguesa proíbe contribuições de empresas e qualquer outra pessoa coletiva desde 2000. A lei já sofreu diversas alterações, mas continua a suscitar preocupações relativamente à transparência e responsabilização. A definição de angariação de fundos não é clara e o método contabilístico permite a lavagem de “sacos de dinheiro”, a manipulação dos limites estipulados e a redução de custos em eventos partidários. Além disso, os candidatos podem contribuir financeiramente para as campanhas eleitorais sem que haja controlo suficiente sobre a origem dos fundos. Os orçamentos partidários são extremamente dependentes de subvenções estatais, que podem atingir 70 a 90% das receitas declaradas.<sup>32</sup> Estes valores podem, porém, não cobrir todas as despesas, pelo que existe uma suspeição generalizada, incluindo por parte da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, de que para além das subvenções, os maiores partidos do arco da governação recebem doações do setor privado. Foram, aliás, detetadas já irregularidades relativas ao financiamento e à origem de algumas doações, bem como falta de rigor na apresentação de garantias nos empréstimos bancários.<sup>33</sup> A informalidade que caracteriza as finanças partidárias não tem sido investigada a fundo, pelo que não é claro quanto dinheiro é de facto gasto fora do enquadramento legal quando das campanhas eleitorais e quem paga esse excesso. Desde a proibição de donativos por parte de empresas, apenas um terço dos pagamentos feitos por grandes empresas de construção civil aos maiores partidos foi detetado e sancionado. Tal não significa que o problema não exista ou que se tenha tornado uma prática pontual; significa, sim, que a entidade supervisora não tem as competências e capacidades necessárias para lidar com a informalidade à volta do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.<sup>34</sup>

---

32 GRECO Eval III (2010) 6E, Theme II, parágrafo 83

33 Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (2014), Financiamento Partidário de 2009. Em [http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas\\_eleicoes-partidos-2009.html#1112](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas_eleicoes-partidos-2009.html#1112) [consultado a 06 Junho 2014]

34 De Sousa, L. (2014),

## ESTUDO DE CASO 1

### Transparência no Financiamento Político

A proibição de donativos de empresas tem sido contornada por uma certa elite empresarial. No seguimento de escândalos no setor financeiro, foi exposto que muitos banqueiros doaram grandes somas a candidatos durante a campanha presidencial de 2006. Por exemplo, cinco membros da família Espírito Santo, dona de um dos maiores grupos financeiros em Portugal,<sup>35</sup> doaram a um dos candidatos o limite máximo por pessoa, num total de 2,2 milhões de euros (5% do orçamento total da campanha).<sup>36</sup> Três outros Presidentes de instituições bancárias foram também identificados como grandes doadores a candidatos presidenciais.

Apesar de não apresentarem nada de ilegal, estas doações individuais provam, mais uma vez, a relação de forte proximidade entre política e negócios. Mostra igualmente que há falta de uma transparência em tempo útil e que o mecanismo de supervisão do financiamento partidário é desanimador a esse respeito. Os partidos políticos e as campanhas eleitorais têm a obrigação de apresentar as suas contas a uma entidade independente, mas essas contas e o seu controle não são tornadas públicas em tempo útil. Por exemplo, os relatórios das eleições presidenciais de 2011 não estão ainda disponíveis ao público. Um registo público e imediato de doações a partidos políticos e das campanhas eleitorais melhoraria a transparência e a prestação de contas e ajudaria os eleitores a fazerem escolhas eleitorais mais informadas.

---

35 Ver também Estudo Caso 2

36 Jornal de Negócios (2014), Família Espírito Santo foi uma das maiores financiadoras da campanha de Cavaco Silva em 2006, Jornal de Negócios, 21 Ag. 2014. Em [http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/familia\\_espirito\\_santo\\_foi\\_uma\\_das\\_maiores\\_financiadora\\_da\\_campanha\\_de\\_cavaco\\_silva\\_em\\_2006.html](http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/familia_espirito_santo_foi_uma_das_maiores_financiadora_da_campanha_de_cavaco_silva_em_2006.html) [consultado a 3 Set 2014]



## O LÓBI EM PORTUGAL: PUXAR CORDELINHOS E FAZER LÓBI “DE DENTRO”

A inexistência de regulação torna difícil avaliar a intensidade e âmbito das práticas de lóbi em Portugal. Através da nossa investigação e das entrevistas realizadas, foi contudo possível deduzir a existência de diferentes tipos de práticas: o lóbi direto, as audiências públicas e o lóbi obscuro. Importa também salientar o papel relevante que alguns deputados podem ter na produção legislativa, não enquanto representantes eleitos, mas como lobistas a operar dentro do Parlamento. Isto suscita questões relacionadas com conflitos de interesse, situações de “porta giratória” (revolving doors) e possível tráfico de influências ou acesso a informação privilegiada.

---

Não existe o hábito dos governantes publicarem as suas agendas nem de tornar público o trabalho por detrás de propostas legislativas.

As entrevistas com representantes do setor empresarial e da sociedade civil sugerem que os decisores públicos estão em geral disponíveis para se encontrarem com as partes interessadas quando da formulação de uma nova política, respondendo a pedidos de audiência ou convidando-as a contribuir com informação técnica e pontos de vista setoriais. Nestes encontros, associações empresariais e representantes da sociedade civil têm a oportunidade de fornecer documentos que, em geral, também se encontram disponíveis nos respetivos websites. Mais recentemente e no contexto da atual crise económica e financeira, grupos profissionais e empresariais têm organizado manifestações em frente a vários ministérios e exigido serem recebidos por elementos do Governo. Estas ações têm sido frequentemente bem-sucedidas.<sup>37</sup> Estas práticas de lóbi não são totalmente transparentes. Não existe o hábito dos governantes publicarem as suas agendas nem de tornar público o trabalho por detrás de propostas legislativas. No entanto, como se verifica, os decisores públicos parecem estar disponíveis para se reunirem com associações empresariais e organizações não-governamentais, mesmo se nem sempre fazem mais do que simplesmente ouvir.

Se os movimentos de massas (grassroot campaigns) não são comuns em Portugal, existem, contudo, estratégias de comunicação seguidas por certas empresas, em especial de grande dimensão, que visam colocar um determinado assunto na agenda e influenciar a opinião pública. As agências de comunicação assumem um papel central nestas campanhas, contactando os media e disseminando informação “controlada” entre os jornalistas. Segundo os nossos entrevistados, a imprensa económica está mais propensa a ser o alvo deste tipo de campanhas ou de contactos por parte dos próprios administradores dessas empresas. Apesar de não ser possível estabelecer uma relação direta, quando as grandes empresas pagam publicidade cara na imprensa, existe um risco de dependência desta relativamente aos seus anunciantes.

É, por outro lado, o lóbi informal que suscita fortes preocupações, devido à sua frequência, intensidade e opacidade. Só é possível avaliar esta situação através das entrevistas e de cálculos efetua-

---

37 Silva, A. (2013), “Ministros vão receber manifestantes ‘oportunamente’”, Expresso, 26 Nov. 2014. Em <http://expresso.sapo.pt/ministros-va-o-receber-manifestantes-oportunamente=f843060> [consultado a 11 Maio 2014]

dos com base na frequência de situações de “porta giratória” (revolving doors) e conflitos de interesse. Entrevistas com representantes de diferentes campos confirmaram uma percepção comum: independentemente da legitimidade dos interesses defendidos, muitos contactos com decisores públicos são realizados de modo informal, através de contactos pessoais, frequentemente durante almoços de trabalho. Estes contactos tornam difícil distinguir entre meras relações pessoais e a prática de lóbi. O tamanho médio do país e a reduzida dimensão da sua elite permitem contactos e favores forjados através de redes de natureza diversa, como ligações familiares e políticas, antigos colegas de escola ou solidariedades regionais e locais. Ligações decorrentes dos partidos políticos exercem igualmente um papel importante. Políticos e outros altos quadros públicos circulam nos mesmos meios sociais que empresários e gestores, frequentam os mesmos eventos sociais, restaurantes, campos de golfe, caçadas e, muitas vezes, residem nas mesmas zonas. Quando os interessados não têm relações entre si, é frequente solicitarem a amigos comuns que organizem um encontro ou estabeleçam contacto. A famosa “cunha”, generalizada na sociedade portuguesa, funciona também ao mais alto nível.<sup>38</sup>

---

Muitos contactos com decisores públicos são realizados de modo informal, através de contactos pessoais, frequentemente durante almoços de trabalho. Estes contactos tornam difícil distinguir entre meras relações pessoais e a prática de lóbi.

Assim, as relações de grande proximidade entre o poder político, em especial os partidos, e determinados setores económicos/gestores de topo tornam muitas vezes o lóbi formal quase desnecessário. Verifica-se o que Joseph Stiglitz classificou de “captura cognitiva”<sup>39</sup>: políticos, particularmente os que se encontram mais envolvidos nas estruturas partidárias, têm noção de quem não devem desagradar e que assuntos devem ou não tocar. Beneficiar um determinado setor ou empresa não significa, muitas vezes, uma retribuição imediata ou direta ao decisor público. Fazer um favor é uma forma de manter boas relações, o que pode ser importante com determinadas empresas ou indivíduos-chave. Este fenómeno foi confirmado por decisores públicos entrevistados.

---

38 De Sousa, L. (2008) ‘I Don’t Bribe, I Just Pull Strings’: Assessing the Fluidity of Social Representations of Corruption in Portuguese Society’, *Perspectives on European Politics and Society*, 9:1, 8 - 23

39 Stiglitz, J. (2012), *The Price of Inequality: How Today’s Divided Society Endangers our Future*. NYC: WW Norton & Company, 2012, p.48

## LOBISTA PROFISSIONAL: AINDA UMA PROFISSÃO RARA

O lóbi profissional não é comum em Portugal. Existem duas sociedades de origem portuguesa com escritório em Lisboa, mas ambas informaram que a sua principal atividade tem lugar em Bruxelas. Foi ainda identificada uma consultora internacional de public affairs. Apenas dois entrevistados referiram a existência de lobistas in-house, isto é, que são quadros de uma empresa, em geral pertencendo ao departamento de corporate affairs.

Várias associações empresariais ou setoriais e organizações da sociedade civil apresentam-se como trabalhando para a “defesa dos direitos” ou para a “promoção de interesses” dos seus membros. Associações comerciais, ordens profissionais e sindicatos são, de acordo com os decisores públicos, os lobistas mais eficazes.

Escândalos recentes colocaram a nu o poder de “organizações discretas” como a Maçonaria ou a Opus Dei, cuja pertença também contribui para a criação de redes de influência.<sup>40</sup> É do domínio público que políticos, empresários, gestores de topo e altos quadros públicos, nomeadamente pertencentes aos serviços de informação ou ao Tribunal Constitucional, pertencem a estas organizações, conhecidas por promoverem os laços de fraternidade e favoritismo entre os seus pares.<sup>41</sup> Na realidade, tem sido afirmado que esta combinação de grupos profissionais, a par com juramentos de fraternidade e fidelidade a que estão sujeitos os membros, deram à Maçonaria a reputação de exercer influência a nível político, económico e cultural. Alguns destes favores, como o uso dos serviços de informação portugueses para fins pessoais e de negócios, levaram a processos judiciais por alegações de corrupção e violação do segredo de Estado.<sup>42</sup> Menos controversa na praça pública, a Opus Dei também é conhecida pela sua forte rede de influência, com muitos dos seus membros a ocuparem altos cargos em instituições políticas e, em especial, no setor bancário.<sup>43</sup>

---

A percepção de que a Assembleia da República é um “escritório de representação” de interesses económicos ou de que o “lóbi é feito dentro do Parlamento pelos próprios deputados” é generalizada.

---

40 DN (2011), “Mais de 80 maçons em cargos influentes”, Diário de Notícias, 12 Nov 2011. Em [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=2118382](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2118382) [consultado a 28 Abr 2014]; Expresso (2012), “Ascensão e queda da Loja Mozart”, Expresso, 6 Jan 2012. Em <http://expresso.sapo.pt/ascensao-e-queda-da-loja-mozart=f698269> [consultado a 28 Abr 2014]

41 Vilela, A.J. (2013), “Segredos da Maçonaria Portuguesa”, Ed. Esfera dos Livros, 1ª ed.

42 Henriques, A. & Bancaleiro, C. (2014), “«Caso das secretas» vai a julgamento com cinco arguidos”, Público, 11 Abr 2014. Em: <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/tribunal-leva-a-julgamento-cinco-arguidos-no-caso-secretas-1631869> [consultado a 28 Abr 2014]

43 Antunes, R.P.(2013), “Opus Dei nas finanças do Governo e com força na banca”, Diário de Notícias, 27 jan 2013. Em: [http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content\\_id=3017757&especial=Os%20segredos%20do%20Opus%20Dei%20-%20Grande%20Investiga%E7%E3o&seccao=SOCIEDADE&page=-1](http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=3017757&especial=Os%20segredos%20do%20Opus%20Dei%20-%20Grande%20Investiga%E7%E3o&seccao=SOCIEDADE&page=-1) [consultado a 9 Maio 2014]

## FAZER LÓBI DE DENTRO: OS DEPUTADOS LOBISTAS

A percepção de que a Assembleia da República é um “escritório de representação” de interesses económicos ou de que o “lóbi é feito dentro do Parlamento pelos próprios deputados” é generalizada.<sup>44</sup> A exclusividade de funções não é obrigatória para os deputados que não exercem funções públicas, o que lhes permite manterem a sua atividade profissional privada, no contexto de um sistema de gestão de conflitos de interesse fraco. Na atual legislatura, 117 dos 230 deputados optaram por este regime de acumulação, que lhes permite manterem a atividade profissional pública e privada.<sup>45</sup> Segundo os relatórios estatísticos da Assembleia da República, existem atualmente 71 juristas como deputados.<sup>46</sup> Este número tem-se revelado constante ao longo de diferentes legislaturas, sendo este de longe o grupo mais representado no Parlamento.<sup>47</sup> Destes juristas, a maioria são advogados, que perfazem um quinto do total dos deputados.<sup>48</sup> Cerca de metade trabalham com múltiplos clientes.<sup>49</sup> Outros 49 deputados ocupam posições em órgãos de administração de empresas e 70 possuem participações em holdings (SGPS).<sup>50</sup>

### Deputados por Grupo Profissional



44 Morais, P. (2011), “Anatomia da Corrupção em Portugal” in Sousa, L.&Soares, D. (2011), *Transparência, Justiça e liberdade*, Em memória de Saldanha Sanches, Rui Costa Pinto Edições,

45 Sampaio, G. (2013), *Os Privilegiados*, Ed. A Esfera dos Livros, 1ª ed, julho 2013, p. 18

46 Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, Assembleia da República (2013), *Actividade Legislativa e Parlamentar – XII Legislatura, 2ª Sessão Legislativa*.

47 Outros relatórios estatísticos publicados pela Assembleia da República podem ser consultados em <http://www.Parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/RelatoriosEstatisticas.aspx> [consultado a 11 Abr. 14]

48 Pereira, Gina (2011), *Um quinto dos deputados são também advogados*, *Jornal de Notícias*, 21 Julho 2011

49 Machado, A&Miranda, E (2012), *Metade dos Deputados acumula funções com o privado*, *Jornal de Negócios*, 19 Set 2012

50 Sampaio (2013), p. 19

Para além do regime de acumulação de atividades públicas e privadas, a lei não impede que deputados com interesses em determinado setor ocupem lugares nas respetivas comissões parlamentares. Existem, aliás, vários casos de deputados nestas condições, com, por exemplo, interesses declarados no setor da saúde que são membros na Comissão Parlamentar de Saúde.<sup>51</sup> A situação mais controversa e debatida tem sido o caso de deputados que trabalham em escritórios de advogados, como advogados ou consultores. Os advogados estão sujeitos ao dever de sigilo que os impede de revelarem a identidade dos seus clientes, o que torna a identificação de conflito de interesses significativamente mais difícil. A situação foi já abordada publicamente em várias ocasiões, em especial no que se refere ao fenómeno de “porta giratória” (revolving door) que se verifica entre o Governo/Parlamento e escritórios de advogados. Numa entrevista à imprensa, um antigo político argumentou que um deputado-advogado pode “interferir no processo legislativo, de acordo com os interesses dos seus clientes” e que uma das razões pelas quais os indivíduos optam por concorrer a um lugar no Parlamento é para “fazer lóbi em benefício das suas atividades profissionais”.<sup>52</sup> A mesma opinião tem sido partilhada pela atual Bastonária da Ordem dos Advogados e pelo seu antecessor.<sup>53</sup>

---

51 Idem, pp. 17-77

52 Antunes, R.P. & Simões, S. (2011), “Há 40% em part-time e não estão fora da lei” in Martins, F. (coord.) (2011), *O Estado do Parlamento*, Diário de Notícias/Ed. Gradiva, 1ª ed., Abril 2011, pp. 31-33

53 Idem, p. 31; Lusa (2008), “Marinho Pinto desafia AR a tornar incompatíveis cargos de advogado e deputado”, Público, 11 Mar 2008. Em: <http://www.publico.pt/politica/noticia/marinho-pinto-desafia-ar-a-tornar-incompativeis-cargos-de-advogado-e-deputado-1322242> [consultado a 28t Abr 2014]; Entrevista com Nuno Godinho Lopes, advogado e representante da Ordem dos Advogados.



## ESCRITÓRIOS DE ADVOGADOS ATIVOS NA ESFERA POLÍTICA

Um segundo motivo de preocupação em relação a grandes escritórios de advogados são os serviços que prestam a Ministérios e Entidades Públicas, que envolvem vários conflitos de interesses. É comum que um escritório de advogados faça assessoria ao Governo numa determinada matéria e posteriormente assista um cliente contra o Estado noutro processo. A mais recente polémica envolveu um advogado com ligações políticas (um antigo ministro), que assessorou ora o Executivo, ora um dos concorrentes durante os recentes processos de privatização. Este advogado, que tinha estado envolvido no processo de privatização dos Correios, acabou por ser contratado pela Goldman Sachs, que possui hoje uma parcela da companhia.<sup>54</sup> Importa sublinhar que os decisores públicos consideram os escritórios de advogados os lobistas menos transparentes, por ser difícil apurar quem eles representam de facto.<sup>55</sup>

---

É comum que um escritório de advogados faça assessoria ao Governo numa determinada matéria e posteriormente assista um cliente contra o Estado noutro processo.

Outra situação inquietante prende-se com conflitos de interesse no seio de grupos de trabalho criados pelo Governo ou estudos por ele comissionados antes do lançamento de uma Proposta de Lei. Estes estudos são muitas vezes elaborados por consultoras ou escritórios de advogados que, ao mesmo tempo, representam clientes privados que podem vir a beneficiar diretamente da nova regulação ou novos projetos a serem aprovados. Estes interesses são difíceis de reconhecer, uma vez que a identidade dos clientes está protegida por cláusulas de confidencialidade que impedem as sociedades de as revelarem. Em paralelo, inúmeros grupos de trabalho compostos por especialistas nomeados pelo Governo para desenvolverem estudos e recomendações levantam questões relacionadas com conflitos de interesses. Os critérios que presidem à escolha dos membros desses grupos e as suas regras de funcionamento são pouco transparentes, uma vez que são escolhidos agentes privados para a coordenação. O Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado, por exemplo, foi mencionado nas entrevistas como sendo um exemplo deste tipo de más práticas.<sup>56</sup> Outro exemplo é a Comissão para a Reforma do Código Administrativo, que apresentou como proposta o fim da exclusividade do Ministério Público na representação legal do Estado, que deveria ser aberta a advogados. Esta mudança na lei beneficiaria de forma desproporcional os grandes escritórios de advogados, aos quais muitos dos membros da Comissão estão ligados.<sup>57</sup> Em ambos os casos, o Executivo planeia avançar com a implementação das recomendações destes grupos de especialistas. Estas situações revelam-se assim preocupantes, uma vez que de

---

54 Santos&Pereira (2014), “José Luís Arnaut em alto cargo da Goldman Sachs”, Expresso, 10 Jan 2014. Em : <http://expresso.sapo.pt/jose-luis-arnaut-em-alto-cargo-da-goldman-sachs=f850038#ixzz31RXc06pB> [consultado a 11 Maio 2014]

55 Burson Masteller Survey (2013), A Guide to Effective Lobbying in Europe: The view of Policy-Makers, Burson Masteller, Ed. 2013

56 <http://dre.pt/pdf2sdip/2013/08/166000002/0000400004.pdf>

57 Gabinetes do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra da Justiça, Despacho n.º 9415/2012, Diário da República, 2.ª série — N.º 134 — 12 de julho de 2012; Oliveira, Mariana (2014), Advogados vão passar a poder defender Estado nos processos contra a Administração, Público, 09 Junho 2014. Em <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/advogados-vao-passar-a-poder-defender-estado-nas-accoes-de-indemnizacao-contra-a-administracao-1639197> [consultado a 09 Junho 2014]

acordo com o inquérito da Burson Masteller (2013), os decisores públicos portugueses privilegiam a documentação apresentada pelas autoridades nacionais enquanto fontes de informação e orientação no momento de tomarem decisões.

No mesmo âmbito, encontram-se as agências de comunicação, que foram classificadas de lobistas nas entrevistas levadas a cabo. Foram, aliás, estas agências que tentaram avançar com a regulação do lóbi em 2007.<sup>58</sup> Nenhuma das maiores e mais influentes agências do mercado nem a associação do setor aceitaram, contudo, as nossas solicitações de entrevista. As agências de comunicação apresentam os mesmos desafios à integridade que os escritórios de advogados, isto é, levantam questões relativas a conflitos de interesses, uma vez que os seus clientes podem ir de grandes empresas a partidos políticos, cujas campanhas eleitorais são muitas vezes concebidas por estas agências.

---

Alguns empresários que recrutaram políticos apelidam-nos de “pessoas com influência”, que “abrem todas as portas” para os seus negócios ou que “garantem contactos privilegiados”.

---

58 Conf. Nota de rodapé 39

## HOMENS DO APARELHO E INTERMEDIÁRIOS

Por último, os partidos do “arco da governação”, o Partido Socialista (PS), o Partido Social Democrata (PSD) e o CDS – Partido Popular, são vistos como centros de redes de influência. Alguns dos seus membros mais destacados, os célebres “homens do aparelho” são conhecidos pela sua influência e redes de contactos, tanto no seio das estruturas partidárias como no mundo dos negócios.<sup>59</sup> Ao longo das nossas entrevistas, os decisores públicos mencionaram frequentemente que políticos na reforma e altos quadros da administração pública atuam como mediadores e gestores de influências. Apesar de não mencionarem nomes, admitiram que “todos sabem quem são”. Na realidade, a Comunicação Social tem demonstrado algum interesse nestas figuras e vindo a publicar reportagens sobre o assunto. Alguns empresários que recrutaram políticos apelidam-nos de “pessoas com influência”, que “abrem todas as portas” para os seus negócios ou que “garantem contactos privilegiados”.<sup>60</sup> Os clientes desses indivíduos são, em geral, médias-empresas, cujos Executivos não têm um acesso fácil aos círculos sociais dos decisores públicos. Outros clientes são investidores estrangeiros que procuram entrar no mercado nacional. Os regimes fiscais para grandes investimentos estrangeiros são negociados caso a caso com o Governo, pelo que ter o mediador certo pode contribuir para conseguir benefícios fiscais atrativos. A mais recente polémica envolveu Miguel Relvas, antigo ministro e muito próximo do atual primeiro-ministro. Em consequência de irregularidades com a sua licenciatura, Relvas foi forçado a demitir-se, mas recentemente voltou a assumir uma posição na estrutura do seu partido político.<sup>61</sup> Em reportagens sobre a sua vida pós-governativa, Miguel Relvas foi descrito como “facilitador de negócios”, “consultor de negócios”, “lobista profissional”, com uma carteira de clientes confidencial e cujo trabalho consiste em “avaliar riscos e oportunidades, [...] cruzar interesses, fazer lóbi”.<sup>62</sup> Relvas esclareceu que não trabalha com ou para o Estado Português.<sup>63</sup> A sua lista de contactos era, no entanto, bem conhecida enquanto ocupava funções ministeriais, incluindo a sua ligação a uma loja maçónica.<sup>64</sup> Antigos Ministros dos Negócios Estrangeiros (dois deles igualmente antigos diplomatas) foram também já identificados pela Comunicação Social como facilitadores entre Portugal e interesses económicos angolanos e guineenses.<sup>65</sup>

59 Pena, P. (2014), Miguel Relvas e Jorge Coelho: o regresso dos “homens do aparelho”, Público, 02 Março 2014. Em : <http://www.publico.pt/politica/noticia/miguel-relvas-e-jorge-coelho-o-regresso-dos-homens-do-aparelho-1626708?page=1#/> [consultado a 09 Junho 2014]

60 Económico (2014), “Antigo dono da Tecnoforma: “O Pedro abria as portas todas”, Económico, 7 Maio 2014. Em [http://economico.sapo.pt/noticias/antigo-dono-da-tecnoforma-o-pedro-abria-as-portas-todas\\_192683.html](http://economico.sapo.pt/noticias/antigo-dono-da-tecnoforma-o-pedro-abria-as-portas-todas_192683.html) [consultado a 8 Maio 2014]; Carvalho, M. (2014), “A Teia da Urban Value: Política, Negócios e Angola”, Visão, nº 1095, 27 Feb, pp. 32-39

61 Almeida, S.J. (2014), “Miguel Relvas regressa à direcção de Passos Coelho no PSD”, Público, 22 Fevereiro 2014. Em <http://www.publico.pt/politica/noticia/miguel-relvas-regressa-a-direccao-de-passos-coelho-no-psd-1625831> [consultado a 25 Abril 2014]

62 Silva, A. (2014), “Relvas transit gloria mundi”, Expresso, 12 Abril 2014, p. 20; Sapage, S. (2014), “Porque se ri Relvas?”, Visão, 12 Mar 2014. Em <http://visao.sapo.pt/porque-se-ri-relvas=f773029> [consultado a 25 Abril 2014]

63 Idem

64 Guerreiro&Sobral (2013), pp.281-288

65 Luís Amado: Económico (2014), “Ana Gomes pede intervenção contra entrada da Guiné Equatorial no Banif”, Económico, 7 Feb 2014. Em: [http://economico.sapo.pt/noticias/ana-gomes-pede-intervencao-contra-entrada-da-guine-equatorial-no-banif\\_186745.html](http://economico.sapo.pt/noticias/ana-gomes-pede-intervencao-contra-entrada-da-guine-equatorial-no-banif_186745.html) [consultado a 10 Maio 2014]; Gago, M.J. (2012), Conheça os próximos administradores do BCP (act), Jornal de Negócios, 6 Feb 2012. Em: [http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/conhecchedila\\_os\\_proacuteximos\\_administradores\\_do\\_bcp\\_act.html](http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/conhecchedila_os_proacuteximos_administradores_do_bcp_act.html) [consultado a 25 Abr 2014]; Visão (2014), Política, negócios e Angola: a teia dourada da Urban Value, Revista Visão, 26 Feb 2014. Em: <http://visao.sapo.pt/politica-negocios-e-angola-a-teia-dourada-da-urban-value=f771237#ixzz3ComYewy3> [consultado a 25 Abr 2014]

As nossas entrevistas revelaram que os mediadores (não necessariamente os já mencionados) exigem, muitas vezes, honorários pelo seu trabalho de “facilitadores”, em geral uma percentagem do investimento total ou dos lucros do negócio. Recentes casos judiciais conduzem-nos na mesma direção, uma vez que existem réus acusados de receber compensações por gerirem influências e contactos com decisores políticos e gestores públicos.<sup>66</sup>

---

Alegadamente, foram os lóbis da energia os responsáveis pela demissão em 2012 do secretário de Estado da Energia. Henrique Gomes, conhecido como “o homem que enfrentou os lóbis”, tinha criticado abertamente as rendas do setor energético e defendia a criação de um novo imposto sobre estas rendas.

A construção civil foi apontada por vários inquiridos como o setor mais poderoso e influente.<sup>67</sup> Não será coincidência o facto de este ser também um dos mais importantes setores da economia portuguesa e um dos mais favorecidos pelos bancos na concessão de crédito.<sup>68</sup> O planeamento do território está sujeito ao poder discricionário das autoridades públicas, incluindo o Governo e as Câmaras Municipais. O Governo tem o poder de conceder a classificação de PIN – Projeto de Interesse Nacional - a projetos de construção. Pode, assim, alterar a classificação de uma determinada área, permitindo a construção (de fábricas, empreendimentos turísticos ou até campos de golfe) em Reserva Ecológica Nacional ou Reserva Agrícola Nacional. Ao nível local, as Autarquias gozam, por sua vez, de poderes discricionários para alterarem os Planos Diretores Municipais (PDM) e conceder autorizações de construção. O Governo é ainda responsável pela gestão de fundos comunitários e o lançamento de grandes obras públicas, como autoestradas, hospitais e aeroportos. Estas obras públicas são cruciais para as empresas de construção, uma vez que envolvem largas somas e rendas a longo prazo (em particular as Parcerias Público-Privadas). Neste contexto, a influência é exercida em dois momentos diferentes: i) durante o processo de desenvolvimento do planeamento de infraestruturas nacionais, quando o Executivo decide sobre as suas prioridades de investimento e dimensão dos projetos<sup>69</sup>; ii) no momento do lançamento do concurso público relativo aos projetos. Outro setor com capacidades significativas de lóbi parece ser o das empresas de energia, tanto as produtoras como as revendedoras. Alegadamente, foram os lóbis da energia os responsáveis pela demissão em 2012 do secretário de Estado da Energia. Henrique Gomes, conhecido como “o homem que enfrentou os lóbis”, tinha criticado abertamente as rendas do setor energético e defendia a criação de um novo imposto sobre estas rendas.<sup>70</sup> Gomes terá entregue ao primeiro-ministro um estudo que recomendava o fim das elevadas rendas da energia e que, segundo o próprio, terá ido parar de imediato às mãos do presidente da maior empresa energética do país.<sup>71</sup>

---

66 Costa&Maia (2009), Vara garante que de Godinho só recebeu “robalos”, Jornal de Notícias, 29 Nov 2009

67 Também confirmado por artigos de imprensa. Por exemplo: Marcelino, J. (2010), Entrevista a João César das Neves, Diário de Notícias, 19 Dez 2010. Em [http://www.dn.pt/inicio/portugal/Interior.aspx?content\\_id=1738551&page=-1](http://www.dn.pt/inicio/portugal/Interior.aspx?content_id=1738551&page=-1) [consultado a 25 Abril 2014]

68 Pena, P. (2014), O poder destruidor da finança: imobiliário, offshores e banca-sombra. <http://www.publico.pt/portugal/noticia/o-poder-destruidor-da-financa-imobiliario-offshores-e-bancasombra-1631712>

69 Ver p. 19

70 Ribeiro, A. I. (2012), Henrique Gomes, o homem que enfrentou os lobbies, DN, 13 Mar. 2012. Em: [http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content\\_id=2359541](http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content_id=2359541)[Consultado em 25 Julho 2014]

71 Publico (2012), Fuga de informação para a EDP, Publico, 28 Abril 2012. Em: <http://www.publico.pt/economia/jornal/fuga-de-informacao-para-a-edp-24451383>. [Consultado on 25 July 2014]

## ESTUDO DE CASO 2

### O lóbi da energia: “Um Estado dentro do Estado”

Tem havido em Portugal um amplo debate sobre as excessivas rendas concedidas pelo Estado ao setor da energia. O Memorando de Entendimento assinado com a Troika inclui disposições destinadas a minimizar o comportamento de procura de rendas (rent-seeking). Já no final do programa de assistência financeira, a Troika demonstrou a sua insatisfação e alertou mais uma vez para as rendas excessivas no setor da energia.

Em 2012, Henrique Gomes, secretário de Estado da Energia, procurou reformar o setor energético e “impor o interesse público ao excessivo poder da EDP”.<sup>72</sup> O Executivo encomendou um estudo internacional sobre o setor de energia, que concluiu que este beneficiava de 300 milhões de euros de rendas.<sup>73</sup> O estudo recomendava cortes e taxas sobre as rendas excessivas e Henrique Gomes estava disposto a segui-las. Após ter sido impedido de fazer uma declaração pública sobre o assunto, Gomes pediu a demissão, alegando “razões pessoais”. Na altura, diferentes meios de comunicação sugeriram que o secretário de Estado tinha perdido a última guerra contra empresas de energia.<sup>74</sup> Mais tarde, esclareceu os motivos da sua demissão, admitindo que tinha saído por o Governo não estar disposto a defender o interesse público. Acrescentou que “toda a gente sabe que há uma grande proximidade entre o Governo e as grandes empresas” e que, no setor da energia, estas “estão muito bem organizadas e dominam a imprensa, os consultores, os advogados”.<sup>75</sup> Em audiência parlamentar, Gomes declarou que António Mexia, CEO da EDP, tinha tido acesso ao relatório confidencial, logo após este ter sido entregue ao primeiro-ministro.<sup>76</sup>

O Governo nunca veio a público negar estas acusações.<sup>77</sup> Quase um ano depois do episódio, o ministro da Economia admitiu que a demissão do seu Secretário de Estado tinha levado à “abertura de garrafa de champagne” por parte de certas pessoas. Ao comentar a polémica, um antigo ministro da Energia afirmou que o atual ministro não tinha sido suficientemente forte para combater o lóbi da energia, ligando ainda o lóbi do ambiente devido aos grandes investimentos que o país tem vindo a fazer na produção de energia limpa em parceria com a EDP.<sup>78</sup>

Antes de se tornar CEO da EDP, António Mexia foi ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações num Governo PSD-CDS (2004-05) e CEO da Galp (outra grande empresa do setor da energia). A EDP apresenta ainda ligações a outros 18 políticos.<sup>79</sup>

72 Prado, M. (2012), “Estado tem de impor o interesse público ao excessivo poder da EDP”, *Jornal de Negócios*, 8 Jan 2012. Em: [http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/quotestado\\_tem\\_de\\_impor\\_o\\_interesse\\_puacuteblico\\_ao\\_excessivo\\_poder\\_da\\_edpquot.html](http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/quotestado_tem_de_impor_o_interesse_puacuteblico_ao_excessivo_poder_da_edpquot.html) [consultado on 11 Sep 2014]

73 Sequeira, I. (2012), Situação no setor elétrico é “dramática”, diz Henrique Gomes, *Público*, 27 Abr 2012. Em [http://www.publico.pt/economia/noticia/situacao-no-setor-electrico-e-dramatica-diz-henrique-gomes\\_1543837](http://www.publico.pt/economia/noticia/situacao-no-setor-electrico-e-dramatica-diz-henrique-gomes_1543837) [consultado em 11 Set 2014]

74 Ribeiro, I. (2012), Henrique Gomes, o homem que enfrentou os lobbies, *DN*, 13 Mar. 2012. Em: [http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content\\_id=2359541](http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content_id=2359541) consultado em 11 Set 2014]; Gonçalves, A&Costa,A, (2012), Secretário de Estado perde guerra na energia e abandona Governo, *Económico Online*, 13 Mar 2013. Em [http://economico.sapo.pt/noticias/secretario-de-estado-perde-guerra-na-energia-e-abandona-o-Governo\\_140182.html](http://economico.sapo.pt/noticias/secretario-de-estado-perde-guerra-na-energia-e-abandona-o-Governo_140182.html)[[consultado on 11 Sep 2014]

75 Sequeira, I (2012); Sol (2012), Henrique Gomes lança suspeitas sobre Governo e Mexia, *Sol*, 27 Abr 2012, Em: [http://sol.sapo.pt/inicio/Economia/Interior.aspx?content\\_id=47996](http://sol.sapo.pt/inicio/Economia/Interior.aspx?content_id=47996) [consultado em 11 Set 2014]

76 Idem

77 Ferreira, A. (2013), Passos não desmente. Lobby do setor elétrico despediu secretário de Estado da Energia, *Jornal I*, 27 Abr 2013. Em <http://www.ionline.pt/artigos/dinheiro/passos-nao-desmente-lobby-setor-electrico-despediu-secretario-estado-da-energia/pag/-1> [consultado em 11 Set 2014]

78 Suspiro&Rosa (2013), “Voltaram a abrir-se garrafas de champagne na EDP”, *Jornal I*, 3 Ago 2013. Em : <http://www.ionline.pt/artigos/dinheiro/voltaram-abrir-se-garrafas-champanhe-na-edp/pag/-1> [consultado em 11 Set 2014]

79 Um ecossistema político-empresarial: <http://pmcruz.com/eco/>



No inquérito da Burson Marsteller, os entrevistados apontaram o setor financeiro como aquele que prossegue o lóbi mais eficiente, entre os diferentes setores económicos, muito à frente do segundo mais eficiente – o da energia.<sup>80</sup> A sua influência é perceptível, apesar de indireta. O setor financeiro está por trás dos setores já mencionados como influentes e, como tal, também lucra com os benefícios que lhes são concedidos. Os bancos são os financiadores das empresas de construção que têm os seus projetos aprovados ou que estabelecem acordos de PPP, por exemplo. Seguindo uma estratégia de diversificação dos seus interesses empresariais, muitas instituições financeiras são igualmente proprietárias ou possuem importantes quotas em empresas que operam no setor da saúde.<sup>81</sup> Neste sentido, quaisquer alterações nas políticas deste setor, em especial no que se refere ao privado, são do seu interesse.

## DOS ÚLTIMOS 19 MINISTROS DAS FINANÇAS, 14 TRABALHARAM EM BANCOS OU INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

O setor bancário é um dos que mais empregos cria para membros do Governo: 230 indivíduos ocuparam já 382 cargos diferentes em instituições financeiras, antes e depois das suas funções governativas. Os banqueiros são o grupo profissional mais representado no Executivo, ocupando cerca de 54% dos cargos governativos desde a transição para a democracia.<sup>82</sup> As situações de “porta giratória” (revolving door) entre o setor bancário e o regulador são semelhantes: desde 1986, todos os Governadores do Banco de Portugal tinham trabalhado na banca.<sup>83</sup> A pressão por parte do setor financeiro sobre o poder político é vista como comum e intensiva, mas devido ao facto de ser levada a cabo nos bastidores, é difícil identificar episódios concretos.

---

Os banqueiros são o grupo profissional mais representado no Executivo, ocupando cerca de 54% dos cargos governativos desde a transição para a democracia.

---

80 Burson Masteller (2013), p. 69

81 Por exemplo o Grupo Espírito Santo Financial detém a Espírito Santo Saúde e o Millenium BCP detém a Médic Health Insurance

82 Pena, P. (2014), Jogos de Poder, Ed. Esfera dos Livros, 1ª Edição, Abril 2014, pp.115-116

83 Costa, J. et als (2014), Os Burgueses, Ed. Bertrand; Pena, P. (2014), Jogos de Poder, Ed. Esfera dos Livros, 1ª Edição, Abril 2014, pp.115-116

## ESTUDO DE CASO 3

### Setor Financeiro: “O banco de todos os regimes”

José Maria Ricciardi, presidente do Banco Espírito Santo de Investimento (BESI), foi escutado em diversas ocasiões a telefonar ao primeiro-ministro para alegadamente tentar fazer pressão num processo de privatização. Ricciardi protestava contra o facto de uma consultora estrangeira ter sido escolhida para assessorar a operação.<sup>84</sup> Este admitiu ter contactado vários membros do Governo sobre as privatizações em curso, não vendo “nada de irregular ou ilícito nisso”.<sup>85</sup> As conversas vieram a público porque o telemóvel de Ricciardi estava sob escuta, no âmbito de um inquérito sobre lavagem de dinheiro e fraude fiscal – o caso Monte Branco.<sup>86</sup> Estas escutas conduziram a uma nova investigação sobre o banqueiro com base em suspeitas de tráfico de influências. O BES acabou, mais tarde, por ser contratado para assessorar o Governo noutras duas privatizações, a TAP e a ANA. O BES tinha já assessorado os concorrentes vencedores nas privatizações da EDP e da REN (os processos sobre os quais Ricciardi tinha discutido com o primeiro-ministro).

Ainda relativamente ao Grupo BES, o seu Presidente, Ricardo Salgado não declarou 8,5 milhões de euros às autoridades fiscais, referentes a serviços de consultoria prestados a um construtor civil em Angola. Em 2013, Salgado beneficiou da amnistia fiscal concedida a indivíduos que não tivessem declarado ativos no estrangeiro no valor de 26 milhões de euros. A existência e omissão destes ativos (escondidos das autoridades portuguesas durante 13 anos) foram revelados durante as investigações do referido caso Monte Branco.<sup>87</sup> O presidente do BES é conhecido no seio do meio como “DDT – Dono Disto Tudo”. É famosa a expressão “O BES é o banco de todos os regimes”, mas como um reputado jornalista económico resumiu o poder do grupo em Portugal: “o BES não é o banco do regime. O BES é o regime”.<sup>88</sup>

84 Caneco, S. (2014), Cândida Almeida guardou escutas entre Passos e Ricciardi 7 meses, *Jornal I*, 17 Abr 2014. Em: <http://www.ionline.pt/artigos/portugal/candida-almeida-guardou-escutas-entre-passos-ricciardi-7-meses/pag/-1> [consultado a 11 Set 2014]

85 TSF (2012), José Maria Ricciardi admite conversas com «vários membros do Governo», *TSF*, 21 OUT 12. Em: [http://www.tsf.pt/PaginalInicial/Portugal/Interior.aspx?content\\_id=2838673&tag=%22Monte%20Branco%22&page=-1](http://www.tsf.pt/PaginalInicial/Portugal/Interior.aspx?content_id=2838673&tag=%22Monte%20Branco%22&page=-1) [consultado a 11 Set 2014]

86 *Negócios Online* (2012), Banqueiros, gestores e políticos na investigação à rede de lavagem de dinheiro, *Jornal de Negócios* 24 Maio 2012. Em: [http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/banqueiros\\_gestores\\_e\\_poliacuteticos\\_na\\_investigaccedilatildeo\\_agrave\\_rede\\_de\\_lavagem\\_de\\_dinheiro.html](http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/banqueiros_gestores_e_poliacuteticos_na_investigaccedilatildeo_agrave_rede_de_lavagem_de_dinheiro.html) [consultada a 11 Set 2014]

87 Azevedo, A. & Cabrita, F. (2013), Salgado recorreu a três amnistias fiscais, *Sol*, 4 de Fev 2013. Em: <http://sol.sapo.pt/Sol/noticia/67574> [consultado em 11 Set 2014]

88 Babo, M.J. & Gago, M.J., (2014) “O Último Banqueiro – Ascensão e Queda de Ricardo Salgado”, Ed. Lua de Papel; Nuno Santos Guerreiro (2013), “O BES ou o fim do mito”, *Jornal de Negócios*, 11 de Nov 2013

## II. ENTENDIMENTO CULTURAL DO CONCEITO DE LÓBI<sup>89</sup>

---

O conceito de lóbi tem tido uma interpretação ambígua em Portugal. Quando do acordo ortográfico, a palavra de origem inglesa lobby foi adaptada à ortografia portuguesa, passando a lóbi. Portugal adotou a tradução brasileira, embora a palavra original em inglês ainda seja usada com frequência. Outras expressões, como advocacy e public affairs, não sendo tão comuns, não foram ainda traduzidas ou adaptadas à nossa ortografia.

Para cidadãos, jornalistas e decisores públicos, o lóbi é em geral uma prática ou conduta negativa, relacionada com poderosos grupos económicos que têm a capacidade de influenciar decisões políticas à custa do interesse público.

Um inquérito online promovido por um jornal económico indicou a Igreja Católica como “o lóbi mais poderoso de Portugal” (43% dos votos), seguida pelo setor bancário, os escritórios de advogados, os médicos, os sindicatos e as farmácias. Os resultados podem, assim, indicar que os inquiridos têm um entendimento alargado sobre o conceito de lóbi.<sup>90</sup>

Segundo o inquérito sobre lóbi da Burson Martsteller em 2013, que incluiu pela primeira vez Portugal, os políticos nacionais enfatizam os aspetos positivos do lóbi, em especial a “participação de atores económicos e sociais e dos cidadãos no processo político”. Apesar da inexistência de informação específica sobre lóbi informal, os inquiridos responderam a questões relativas a reuniões com lobistas, o que indica que têm noção de quem são aqueles e das suas atividades. A nível simbólico, os decisores públicos estão conscientes da importância da transparência na política, mas parecem incapazes de a implementar a nível estratégico. Quando confrontados com a decisão de reunir ou não com um lobista, estes decisores têm como critério principal conhecer a pessoa, quem ela representa e quais os seus objetivos. Quando estes parâmetros estão clarificados, existem poucos mecanismos de controlo sobre a troca de informação e a influência que tem lugar entre decisores públicos e grupos de interesse.

Em debates parlamentares, lóbi ou termos semelhantes são, em geral, utilizados com uma conotação negativa por parte dos partidos de esquerda, quando se referem ao que entendem por interesses de poderosos grupos económicos.

Na Comunicação Social, a conotação de lóbi varia significativamente. Por vezes, o termo é conotado com poderes económicos opacos e poderosos ou com pressões ilegítimas. É também associado frequentemente a comportamentos que procuram garantir rendas (rent-seeking) a grandes empresas em setores protegidos da economia. Noutras ocasiões, é uma expressão sofisticada aplicada a campanhas de relações públicas, incluindo as promovidas por autoridades locais ou associações de doentes. Como foi explicado por um jornalista, as palavras lobby ou lóbi são escolhidas pela im-

---

<sup>89</sup> Relativamente à metodologia deste estudo, importa salientar que os entrevistados foram deputados à Assembleia da República, Membros do Governo e Altos Quadros da Administração Pública, mas também Deputados ao Parlamento Europeu. O trabalho destes últimos tem lugar num contexto de lóbi regulado, o que pode significar que as suas posturas relativamente a lobistas sejam diferentes dos restantes decisores públicos. Estas diferenças não são, porém, possíveis de distinguir nos resultados dos inquéritos.

<sup>90</sup> Económico (2012), “Igreja vence votação do lobby mais poderoso de Portugal”, Diário Económico, 6 Ag. 2012. Em: <http://economico.sapo.pt/noticias/nprint/149779> [consultado a 7 Maio 2014]

prensa por terem uma extensão reduzida, cujo conceito é elástico e bem compreendido pelo grande público (parece haver, assim, uma dilatação do conceito por razões práticas), ou porque é mais simples de usar em títulos.

O setor privado apresenta diferentes interpretações de lóbi. As grandes empresas parecem estar

---

**A nível simbólico, os decisores públicos estão conscientes da importância da transparência na política, mas parecem incapazes de a implementar a nível estratégico.**

conscientes dos benefícios do lóbi fora de Portugal e alinham nas regras do jogo em Washington e Bruxelas, onde a representação de interesses é regulada e levada a cabo abertamente. A EDP e a TAP Air Portugal contrataram já serviços de lóbi em Washington em diversas ocasiões.<sup>91</sup> A EDP está igualmente inscrita no Registo de Transparência da União Europeia.<sup>92</sup> As associações empresariais portuguesas estão mais disponíveis para contratar sociedades de lóbi em Bruxelas, mas o seu número não é ainda muito alto.<sup>93</sup>

Estes resultados, em conjugação com as entrevistas realizadas a lobistas, sugerem que as empresas portuguesas, em especial as de natureza média e pouco internacionalizadas, não estão abertas ao lóbi profissional. Estas procuram manter a sua influência através das tradicionais redes informais anteriormente mencionadas. As mesmas conclusões foram alcançadas num estudo sobre a influência dos interesses portugueses nas instituições comunitárias.<sup>94</sup>

---

91 OpenSecret:<http://www.opensecrets.org/usearch/?q=portugal&cx=010677907462955562473%3Anlldkv0jvam&cof=FORID%3A11>

92 Registo de Transparência da União Europeia <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=56592866496-47>

93 Idem <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=38225546532-14>; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do#searchResult>; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do#searchResult>

94 Rose, R.&Trechsel, A. (2014), A Participação de Portugal nas Decisões de EU, uma Perspectiva Comparada, 4º Relatório para a Fundação Francisco Manuel dos Santos

# III. FISCALIZAÇÃO: O PAPEL DOS MEDIA E DA SOCIEDADE CIVIL NA MONITORIZAÇÃO DO LÓBI

---

Em teoria, a Comissão Parlamentar de Ética deveria ter o papel de fiscalizador na Assembleia da República. No entanto, não tem cumprido de forma satisfatória o seu papel de fiscalizador ou de aplicação das regras existentes. Não tem um controlo regular e efetivo das declarações de interesse, que estão frequentemente incompletas ou pouco claras. Situações claramente duvidosas não foram sujeitas a quaisquer pedidos de esclarecimento. Falta de meios e recursos têm sido apontadas como a principal justificação para esta inação, de acordo com o Presidente da Comissão de Ética.<sup>95</sup> O panorama da Comunicação Social em Portugal é relativamente diversificado, sem um claro domínio de um único grupo de interesse ou poder político. Em 2014, o país ocupa a 30ª posição no Índice de Liberdade de Imprensa (de entre 179, descida de duas posições relativamente ao ano anterior).<sup>96</sup> A Freedom House também considera Portugal um país com liberdade de imprensa, mas alerta para o impacto que a crise económica teve no setor e para a falta de estabilidade profissional que deixa os jornalistas “mais vulneráveis à autocensura e à pressão relativamente ao conteúdo noticioso”.<sup>97</sup> Tem-se registado, contudo, uma tendência para a concentração na propriedade dos meios de comunicação, o que tem suscitado preocupações no Parlamento e no Sindicato dos Jornalistas. A maioria dos órgãos de informação encontra-se na posse de cinco grupos económicos: Impresa, Media Capital, Controlinveste, Cofina e Sonae.<sup>98</sup> Os resultados de um inquérito de 2007 sobre os media em Portugal indicam que o poder económico e os Governos são vistos como influenciadores dos meios de comunicação, em especial das estações de televisão.<sup>99</sup> Existe jornalismo de investigação em assuntos relacionados com corrupção e tráfico de influências. No entanto, a falta de recursos financeiros dificulta o apoio a este tipo de jornalismo por parte da imprensa, o que o torna cada vez menos frequente.

As Organizações da Sociedade Civil não têm demonstrado um interesse especial em questões políticas, o que no fundo é um reflexo da população portuguesa em geral. Assim sendo, o seu papel como vigilante é limitado. As organizações sofrem ainda de falta de financiamento e recursos.<sup>100</sup> No entanto, nos últimos dois a três anos, diversas investigações académicas e jornalísticas têm resultado em artigos e livros sobre redes de influência e relações entre negócios e política, o que de-

---

95 Intervenção do Presidente da Comissão de Ética, o deputado Mendes Bota no início do XV Encontro Público da PASC - Plataforma Ativa da Sociedade Civil, sob o tema “Regime de Incompatibilidades dos Deputados da Assembleia da República” organizado na Sala do Senado da AR, a 29 de novembro de 2013 disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=BTAvJNh2jrA>

96 Reporters without borders (2014), World Press Freedom Index 2014. Em: <http://rsf.org/index2014/en-index2014.php>

97 Freedom House (2013), Portugal Freedom of Press, Em <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/portugal#.U0QQE6Lva-Y> [consultado a 8 Abr 2014]

98 Sistema Nacional de Integridade, Pilar Comunicação Social, p. 3

99 Triães, J. (2011), “Acesso à Informação, Media e Corrupção em Portugal” in Sousa, L.&Soares, D. (2011), Transparência, Justiça e liberdade, Em memória de Saldanha Sanches, Rui Costa Pinto Edições

100 Sistema Nacional de Integridade, Pilar Sociedade Civil, p. 1 e 7



monstra que a relevância do assunto tem aumentado na agenda pública. As relações entre políticos e detentores de altos cargos públicos e negócios angolanos têm sido especialmente escrutinadas.<sup>101</sup> Um grupo de economistas e politólogos, ligados sobretudo a partidos de esquerda, têm publicado um conjunto de livros que estudam as famílias e os indivíduos mais poderosos do país, as relações com abastadas personalidades angolanas e as ligações dos membros dos diversos Governos com o universo empresarial. Esta investigação gerou duas bases de dados que disponibilizam informação sobre membros do Governo e deputados que ocuparam ou ocupam atualmente cargos em empresas e escritórios de advogados.<sup>102</sup>

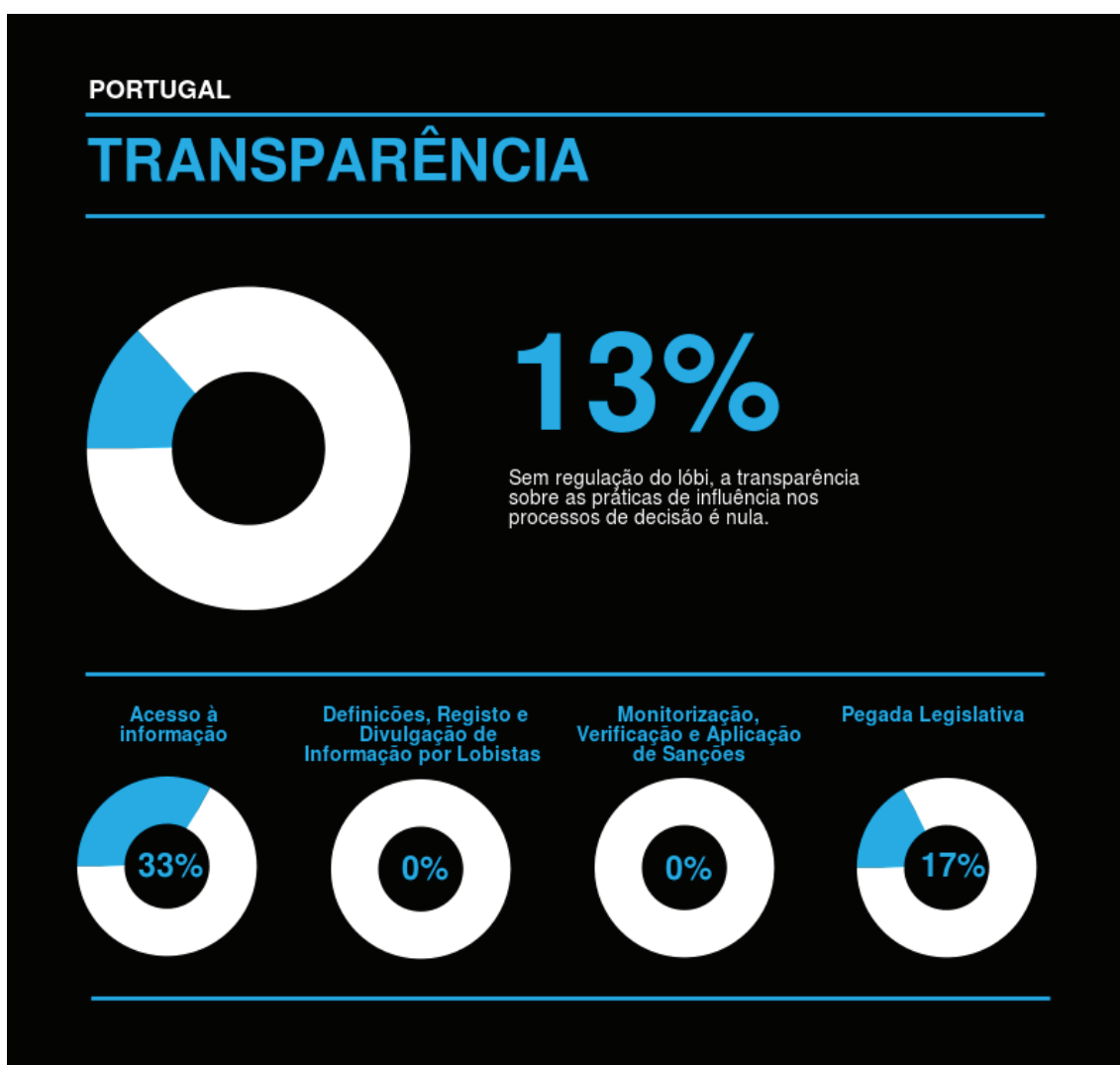
---

101 Costa, J. et al (2014), *Os Donos Angolanos de Portugal*, Bertrand Editora, Lisboa, 1ª Edição; Filipe, C. (2013), *O Poder Angolano em Portugal*, Ed. Planeta, 1ª Edição; Carvalho, M. (2014), "A Teia da Urban Value: Política, Negócios e Angola", *Visão*, nº 1095, 27 Fev, pp. 32-39.

102 O trabalho de Francisco Louçã, João Teixeira Lopes e Jorge Costa pode ser consultado em <http://www.osburgueses.net/>

# IV. REGULAÇÃO DO LÓBI: TRANSPARÊNCIA, INTEGRIDADE E IGUALDADE DE ACESSO

Nesta secção, apresentamos uma avaliação mais detalhada da regulação do lóbi e atividades afins em Portugal, com um foco na transparência, em medidas de integridade e na igualdade de acesso aos decisores públicos.



## EM DIREÇÃO À TRANSPARÊNCIA

Ao olhar para a transparência das práticas de lóbi, a nossa pesquisa procurou responder na globalidade à seguinte questão: até que ponto o público em geral dispõe de informação suficiente sobre

(a) quem faz lóbi junto dos representantes públicos, (b) relativamente a que matérias, (c), quando e como é praticado esse lóbi, (d) quanto está a ser despendido nesse processo e (e) qual o resultado dessas tentativas de lóbi? Foi também considerado se o ónus da transparência é colocado ao mesmo tempo sobre lobistas, políticos e quadros da administração pública. As nossas conclusões revelam um quadro bastante desolador no que diz respeito à transparência do lóbi em Portugal. A informação pública sobre práticas de lóbi é insuficiente. A maior parte das tentativas de lóbi é conduzida de forma opaca e até mesmo secreta. A inexistência de regulação em matéria de lóbi torna difícil o acesso a informação, tornando-a aliás impossível de obter no que se refere aos valores monetários despendidos na atividade. Além disso, não existe qualquer obrigação de transparência por parte dos lobistas. A maioria da informação é veiculada pelos meios de comunicação ou pelo Parlamento, caso as reuniões ocorram no âmbito das comissões. A transparência das decisões políticas está também longe de ser satisfatória. Portugal ocupou a 81ª posição (em 148 países) no indicador “transparência das decisões do Governo” do Relatório de Competitividade Global do Fórum Económico Mundial.<sup>103</sup>

---

A informação pública sobre práticas de lóbi é insuficiente. A maior parte das tentativas de lóbi é conduzida de forma opaca e até mesmo secreta.

O regimento da Assembleia da República define os termos em que o trabalho parlamentar deve ser transparente e tornado público, bem como o sistema de creditações de jornalistas nas suas instalações. Legalmente, as sessões plenárias e as reuniões de comissões têm que ser tornadas públicas. Relativamente a estas últimas, apenas quando se trata de informação classificada podem as comissões reunir à porta fechada. Audiências e audições em sede de comissão parlamentar devem ser publicadas online. Quando representantes de grupos de interesse ou outros indivíduos requerem uma reunião e são recebidos pela comissão, são publicados o seu pedido, apresentações ou documentos entregues, os nomes dos deputados presentes, bem como as gravações de vídeo e áudio.<sup>104</sup> O mesmo se aplica para petições entregues por cidadãos.<sup>105</sup> Os deputados, a título individual, não estão obrigados pelos Estatutos, a tornarem pública informação sobre as suas reuniões e não há registo de algum deputado o fazer de forma voluntária. O Presidente da República torna públicos os seus encontros no website da Presidência da República.<sup>106</sup> Os membros do Governo e dos Executivos Locais não tornam as suas agendas públicas.

Apesar de estarem consagradas na Constituição e de se terem tornado uma prática frequente, não existem regras específicas para as consultas públicas. Na prática, cada ministério tem a sua política. Uma avaliação da OCDE sobre Portugal concluiu que as consultas públicas tendem a ter lugar relativamente tarde no processo legislativo e têm prazos de resposta apertados, o que não permite aos interessados contribuírem de forma construtiva para o processo de tomada de decisão.<sup>107</sup> Esta

---

103 World Economic Forum (2014), 2014 Global Competiveness Report. Available at: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/#indicatorId=EOSQ049> [consulted on 14 Sep 2014]

104 Ver, por exemplo, uma audição da Comissão de Saúde: <http://www.Parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudiencia.aspx?BID=97683>

105 Ver, por exemplo, uma petição entregue na Comissão de Obras Públicas: <http://www.Parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePeticao.aspx?BID=12515>

106 Presidência da República: <http://www.presidencia.pt/?idc=11&fano=2014>

107 OCDE (2010), Better Regulation in Europe Portugal

limitação de contributos externos parece ser ainda mais frequente nas agências reguladoras.<sup>108</sup> Os resultados do inquérito da Burson Marsteller mostram que os documentos de suporte utilizados na elaboração de propostas de lei e políticas não têm origem nos interessados, mas vêm do seio do ministério ou da estrutura administrativa, o que torna crucial o estudo do lóbi a nível da administração pública. O atual Governo encerrou os websites de cada Ministério e centralizou a informação num único website governamental. Apesar de a decisão ter sido justificada em termos de racionalização de custos (evitando assim altos gastos com a manutenção), eficiência (evitar a duplicação de informação) e transparência (tornar a informação sobre o executivo mais acessível e inteligível para o cidadão), na prática, esta alteração permitiu ao gabinete do primeiro-ministro ter um maior controlo sobre a natureza da informação canalizada através deste meio de comunicação. Já não é possível, por exemplo, consultar documentos políticos e outros de antigos membros do atual Governo, nomeadamente de ministros que saíram do cargo durante a legislatura.

---

Apesar do discurso político enaltecer a transparência, não existe uma “pegada legislativa” em Portugal, sendo difícil acompanhar os processos de tomada de decisão.

Apesar do discurso político enaltecer a transparência, não existe uma “pegada legislativa” em Portugal, sendo difícil acompanhar os processos de tomada de decisão. Uma “pegada legislativa” (legislative footprint) é um documento que discrimina a data, o interlocutor e o assunto de um contacto do legislador com um grupo de interesse. Publicado em anexo aos diplomas legislativos, poderia fornecer informações sobre quem deu contributos para um determinado projeto de lei. No website institucional, o Governo promove um “Estado Responsável e Transparente”, em que cada Ministério deve revelar a participação de terceiros no processo legislativo.<sup>109</sup> Na prática, os relatórios do Governo e os diplomas legais podem conter uma explicação introdutória sobre o contexto e os objetivos do documento, mas não mencionam necessariamente as influências ou a participação de terceiros. Mesmo quando questionados pela Comunicação Social, os Ministérios evitam fornecer este tipo de informação ou as motivações por detrás de novas leis.<sup>110</sup>

---

108 Idem

109 Portugal. Gov: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/20140527-estado-responsavel-transparente/20140527-estado-responsavel-transparente.aspx>

110 Silva, A.&Crisóstomo, P. (2014), “Governo baixou o IVA da fruta desidratada, cogumelos e especiarias”, Público, 5 Julho 2014. Em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/Governo-baixou-o-iva-da-fruta-desidratada-1661619> [consultado a 6 Julho 2014]

## ESTUDO DE CASO 4

### Boas Práticas: Transparência nas Comissões Parlamentares

O Regimento da Assembleia da República prevê que as Comissões Parlamentares reúnam com partes interessadas, grupos de cidadãos e organizações da sociedade civil, seja convidando-os (Audição) ou por solicitação desses grupos (Audiência). Quando não envolvem assuntos confidenciais, as reuniões das comissões devem ser públicas (muitas vezes são transmitidas no Canal Parlamento) e podem ser registadas, ao passo que os jornalistas têm reservados lugares na sala. As atas das reuniões são tornadas públicas no website do Parlamento.<sup>111</sup>

Na prática, estas disposições são respeitadas e as informações tornadas públicas. Em cada Audiência, cada Comissão publica a identificação dos participantes de ambos os lados e documentos pertinentes, ou seja, pedido de audição e as informações fornecidas pelas partes interessadas, sejam representantes de empresas, grupos da sociedade civil e lobistas profissionais.

Há, no entanto, um lado negativo: o site do Parlamento não é muito amigo do utilizador e é por vezes difícil encontrar a informação.

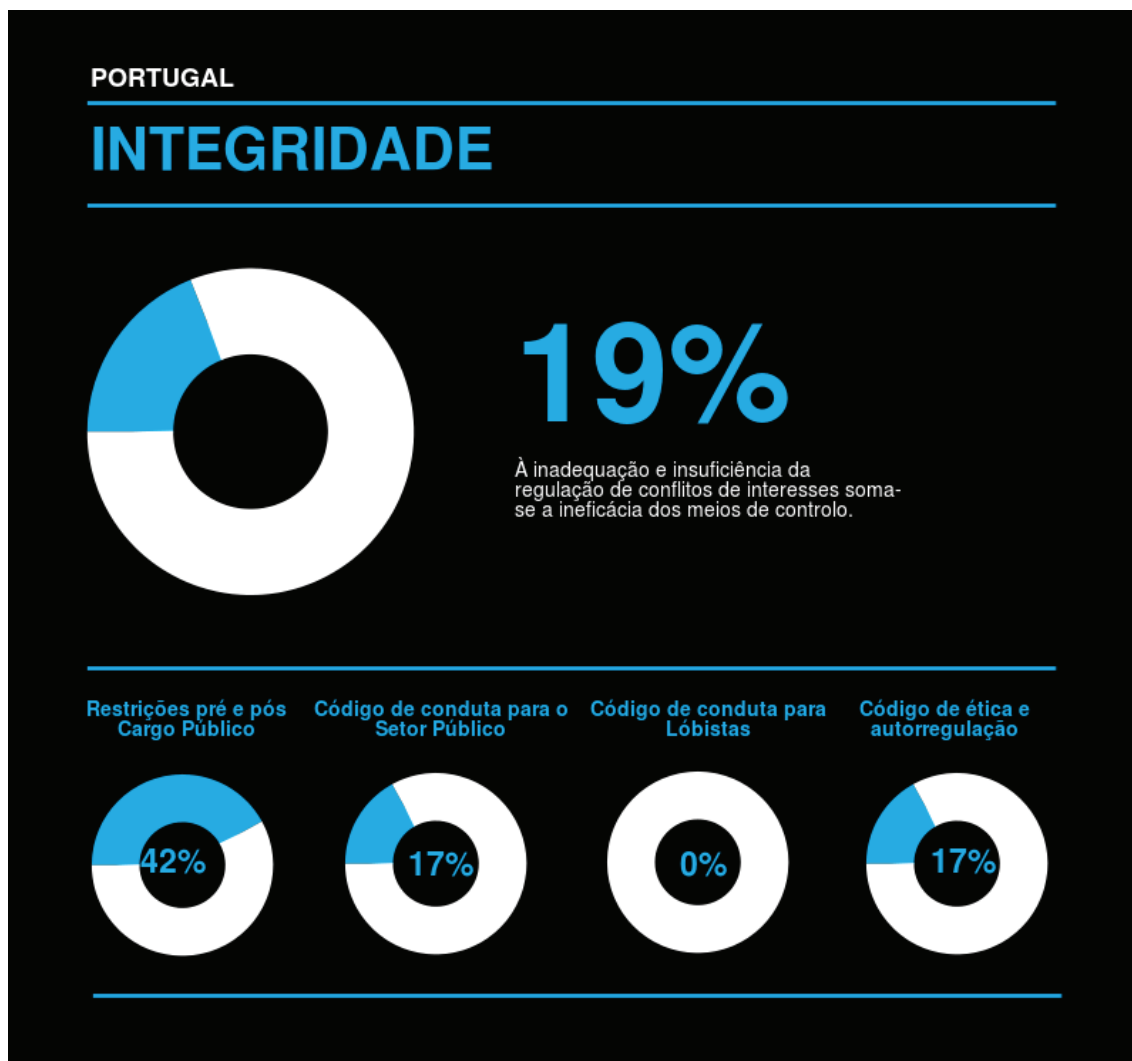
Práticas semelhantes levadas a cabo por deputados a título individual e membros do Governo aumentariam a transparência da informação pública e permitiriam um controlo mais eficaz das práticas de lóbi e de decisão pública.

---

111 Regimento da Assembleia da República, Art. 107<sup>a</sup> e Capítulo V



## PROMOVER A INTEGRIDADE



São escassos e insuficientes os mecanismos de integridade a que estão sujeitos os representantes públicos e os grupos profissionais que podem ser considerados lobistas. As consultoras de lóbi não são reconhecidas por lei como tal, não sendo possível aplicar-lhes restrições na contratação de decisores públicos, por exemplo. O ónus da integridade está sobretudo colocado nos representantes públicos.

A lacuna mais gritante no contexto português é a insuficiência da regulamentação dos conflitos de interesses. Não existem disposições que limitem deputados com interesses em determinada áreas de participarem nas respetivas Comissões Parlamentares. A não-exclusividade dos deputados abre a porta a inúmeros conflitos de interesse reais e potenciais e não impede a representação por parte de deputados de diversos interesses económicos no seio do Parlamento.

Os períodos de quarentena são apenas aplicáveis a Ministros, Secretários de Estado e Membros do Conselho de Administração das Entidades Reguladoras, ficando de fora Adjuntos e Assessores dos Gabinetes Ministeriais, Membros do Parlamento e Funcionários Públicos, que não estão sujeitos a qualquer tipo de restrição. Por seu turno, as situações de “porta giratória” quase não se encontram

reguladas por lei. Não existem quaisquer restrições relativas aos cargos ocupados quando da nomeação de membros do Governo. Como afirmou um antigo Secretário de Estado após o seu regresso ao cargo que ocupava numa empresa do setor que ele regulou enquanto governante: “Pode haver problemas éticos, mas não legais”.<sup>112</sup> O Regime de Incompatibilidades e Impedimentos de Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, ao qual estão sujeitos os membros do Governo, impõe um período de nojo de três anos após a cessação de funções, mas a sua aplicação está restrita a empresas que tenham sido privatizadas ou que tenham recebido benefícios fiscais enquanto o indivíduo em causa estava em funções. Esta restrição não é aplicável quando o ex-governante regressa ao cargo que ocupava antes de ingressar no Executivo.<sup>113</sup>

A lei é omissa no que se refere a empresas que tenham concorrido a concursos públicos, empresas

---

A recente vaga de privatizações constitui um bom exemplo do resultado de conflitos de interesse e “portas giratórias”. As mesmas consultoras jurídicas e financeiras prestaram serviços ora para o Estado ora para os compradores, consoante a empresa que estava a ser privatizada.

públicas ou com participações do Estado. Na prática, é comum os ministros serem contratados por empresas privadas após cessarem funções governativas, devido às suas redes de contactos e às suas “capacidades de fazer lóbi”.<sup>114</sup> A recente vaga de privatizações constitui um bom exemplo do resultado de conflitos de interesse e “portas giratórias”. As mesmas consultoras jurídicas e financeiras prestaram serviços ora para o Estado ora para os compradores, consoante a empresa que estava a ser privatizada. Os processos de privatização da REN e da EDP levantaram suspeitas de acesso a informação privilegiada e encontram-se sob investigação.<sup>115</sup>

Os membros do Governo não estão sujeitos a qualquer código de conduta ou limitações no que se refere a ofertas. Para os funcionários públicos, por seu lado, existe um conjunto de documentos que regulam a sua conduta. A Carta Ética da Administração Pública define os dez princípios gerais que devem reger a gestão dos conflitos de interesses, ofertas ou confidencialidade, entre outros. No entanto, estes princípios não são vinculativos. A exclusividade de funções para funcionários públicos é imposta tanto pela Constituição como pela lei que rege o serviço público. A lei, porém, permite tantas exceções que na prática é possível que os funcionários trabalhem simultaneamente no público e no privado, desde que haja autorização superior.

Não existem regras que regulem o recebimento de ofertas por parte dos funcionários públicos. As entrevistas realizadas revelaram que algumas empresas oferecem presentes a deputados, nomeadamente viagens ao estrangeiro. No serviço nacional de saúde, era comum as empresas farmacêuticas oferecerem presentes avultados a médicos ou financiarem a sua participação em conferências no estrangeiro. Repetidos escândalos e casos de corrupção que envolviam médicos e empresas

---

112 Dinheiro Vivo (2012), Henrique Gomes sobre regresso à REN: “Pode haver problemas éticos, mas não legais”, Dinheiro Vivo, 27 Abril 2012. Em: <http://www.dinheirovivo.pt/Empresas/Artigo/CIECO043751.html> [consultado a 16 Abr 2014]

113 Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos  
114 Sistema Nacional de Integridade, Pilar Executivo, pp. 8-9

115 Azevedo&Cabrita (2012), As suspeitas do MP na privatização da EDP e REN, Semanário Sol, 28 Out 2012. Em: [http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content\\_id=61866](http://sol.sapo.pt/inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=61866) [consultado a 16 Abr 2014]

do setor da saúde levaram a uma mudança na lei.<sup>116</sup> Com vista a um aumento da transparência, a agência reguladora do medicamento, Infarmed, criou uma plataforma onde estão registadas as doações das empresas a médicos e entidades ligadas à saúde. Os últimos resultados revelaram uma discrepância de 20 milhões de euros entre o que as empresas doaram (28,6 milhões de euros) e o que os médicos reportaram ter recebido (8,4 milhões de euros). A lei estabelece que quaisquer ofertas superiores a 25 euros devem ser registadas, mas na prática os profissionais de saúde não o têm feito.<sup>117</sup>

No seguimento de dois escândalos, a integridade dos serviços de informações ocupou lugar no debate público. Num caso, um agente deixou os serviços para trabalhar numa empresa do setor dos media, mas manteve as suas ligações para obter informações que beneficiavam o seu novo empregador. Veio igualmente a público que o agente era maçom e que mantinha relações próximas com políticos. Um segundo caso envolve dois agentes que deixaram igualmente os serviços de informações para serem contratados por uma empresa de lóbi que opera especialmente em Bruxelas.<sup>118</sup> Não houve um acompanhamento deste caso por parte da comunicação social ou dos próprios serviços de informação. Ambos os casos suscitaram um debate sobre a necessidade de introduzir declarações de interesses obrigatórias e períodos de quarentena pós-funções nos serviços de informações do Estado. As propostas estão em discussão, mas o Diretor dos Serviços de Informação já demonstrou a sua rejeição das declarações de interesses por poderem tornar-se “invasivas”.<sup>119</sup>

---

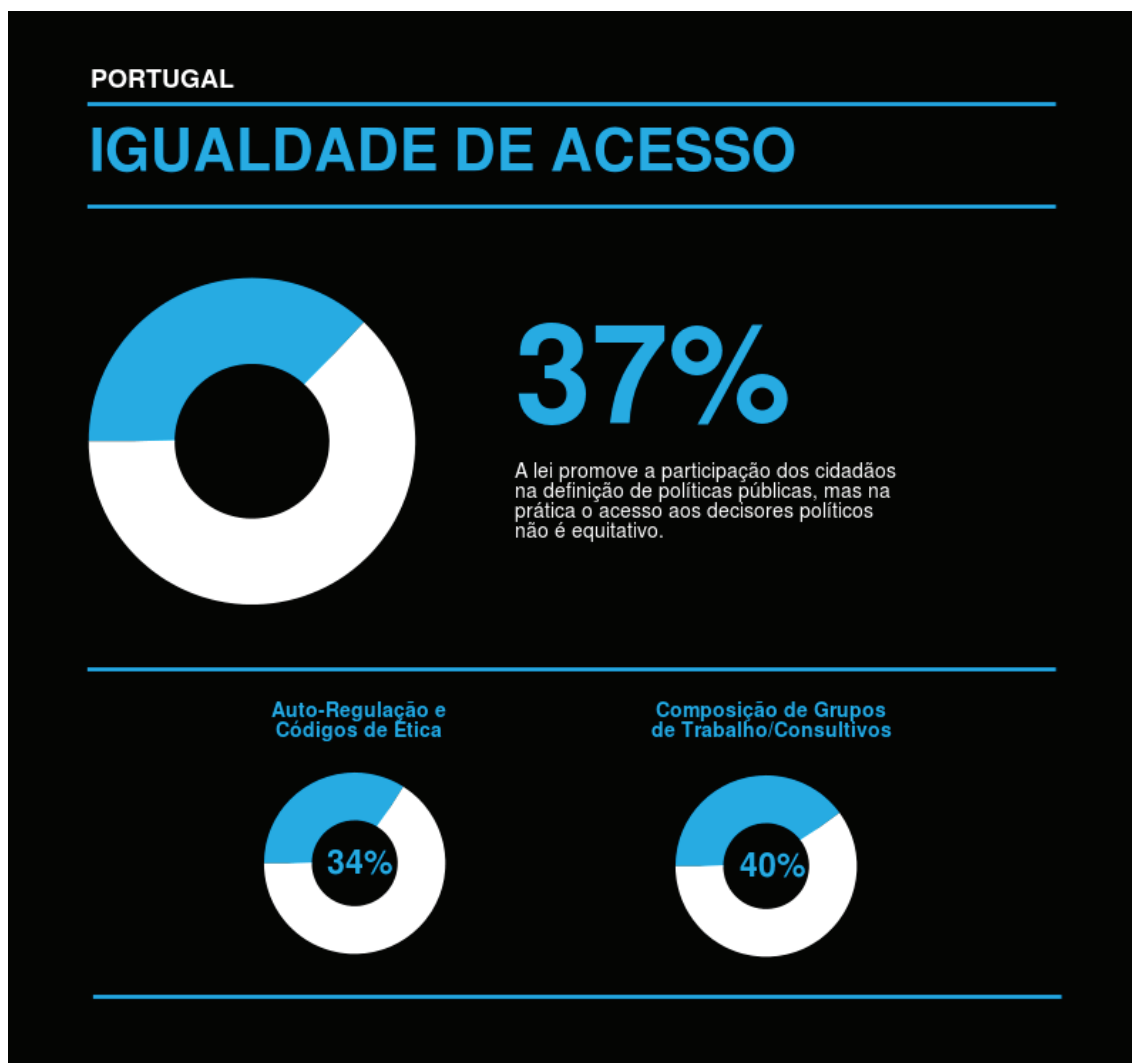
116 DN (2014), “80 médicos constituídos arguidos por corrupção”, Diário de Notícias, 11 Julho 2014. Em: [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=4021730](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=4021730) [consultado a 21 Jul 2014]

117 IOL (2014), “Farmacêuticas doaram mais de 28 milhões, mas médicos só declararam 8 milhões”, IOL, 11 Julho 2014. Em: <http://www.iol.pt/push/iol-push---sociedade/medicamento-medicamentos-farmaceuticas-medicos-apoiostvi24/1559567-6182.html> [consultado a 21 Jul 2014]

118 DN (2014), “Empresa de lóbi político contrata antigos espões”, Diário de Notícias, 15 Mar 2014

119 Henriques, JP (2014), “Teresa Leal Coelho pressiona maioria por causa de secretas”, Diário de Notícias, 06 Abr 2014

## IGUALDADE DE ACESSO: EQUILIBRAR AS REGRAS DO JOGO



Na regulação das práticas de lóbi, medidas que assegurem a transparência e a integridade são essenciais, mas devem ser acompanhadas de regras que garantam a equidade no acesso aos decisores públicos, o que é crucial para a justiça e o pluralismo no sistema político. A nossa investigação procurou saber se existem espaços suficientes no sistema para permitir uma participação diversificada e o contributo de ideias e informações de um leque alargado de interesses que conduzam a políticas, leis e decisões que melhor sirvam os interesses da sociedade e da democracia. As conclusões neste campo revelaram-se ambíguas.

Para além do direito geral de participação na vida pública e política (art.º 48º), a liberdade de associação (art.º 46º e 51º), a Constituição da República Portuguesa assegura largamente consulta e participação das partes interessadas no processo de tomada de decisão pública. Os cidadãos têm o direito de petição e ação popular para a defesa dos seus direitos e a serem informados dos respetivos resultados (art.º 52º). Os trabalhadores têm o direito de criar sindicatos para a defesa dos seus direitos e interesses (art.º 55º) que, por sua vez, têm o direito de participar na elaboração da legislação laboral, pronunciar-se sobre planos económicos e sociais e monitorizar a sua execução (art.º

56º, nº2). As associações de consumidores têm o direito a ser ouvidas em questões relativas aos consumidores (art.º 60º). Relativamente à habitação e urbanismo, a Constituição consagra o direito dos interessados em participar na elaboração de instrumentos de planeamento urbanístico (art.º 65º, nº5). Diversas associações da sociedade civil podem também participar na definição das políticas de educação (art.º 77º). Finalmente, a participação de representantes dos trabalhadores e de diferentes atividades económicas constitui um dos princípios da organização económica e social, consagrados na lei fundamental (art.º 92º).

O Regimento da Assembleia da República não define regras específicas para a circulação de lobistas. As regras apenas distinguem entre jornalistas acreditados e demais visitantes.<sup>120</sup> As Comissões Parlamentares são responsáveis por analisar petições públicas, requerer a qualquer cidadão que compareça numa reunião de comissão e pedir o seu testemunho, solicitar e contratar especialistas e sair em missão de recolha de informação.<sup>121</sup> Todos os documentos analisados pelas comissões, exceto os de natureza confidencial, devem ser publicados no site do Parlamento e disponibilizados a jornalistas, incluindo as atas das reuniões.<sup>122</sup> Além disso, as Comissões Parlamentares podem sugerir ao Presidente da Assembleia da República a discussão pública de projetos ou propostas de lei.<sup>123</sup> Esta norma não substitui, no entanto, os poderes das comissões tomarem as suas próprias iniciativas para promover a participação de interessados, nomeadamente através de audições ou do website da Assembleia da República.<sup>124</sup>

Apesar de todas estas disposições legais, na prática o acesso aos decisores públicos não é equitativo. Como foi explicado ao longo do presente relatório, alguns elementos do setor privado gozam de um acesso privilegiado e desproporcional ao poder, seja porque partilham as mesmas redes sociais e profissionais, seja porque fornecem frequentemente serviços ao Estado. As entrevistas realizadas sugerem que mesmo empresas estrangeiras com planos de investimentos em Portugal procuram facilitadores-chave que os ajudem a forjar boas relações com os decisores políticos e negociar boas condições de investimento, inclusivamente benefícios fiscais. Os entrevistados afirmaram ainda que associações comerciais e setoriais têm melhores hipóteses de serem recebidas pelo Governo do que pequenas empresas ou ONGs.

---

120 Regimento da Assembleia da República, art.º 2º e 6. Conf. Pág. 3

121 Regimento da Assembleia da República, Art. 35, e); Art. 102, nº 2, Art. 103

122 Idem, Art. 103, nº 2 e 3; Art. 107

123 Idem, Art. 140, nº 1

124 Idem, Art. 140, nº 2

# BIBLIOGRAFIA

---

## MONOGRAFIAS

Amaral, Luciano (2008) 'Grupos económicos: o capitalismo à portuguesa' in Planeta (ed.) Os anos de Salazar. O que se contava e o que se ocultava durante o Estado Novo, 1969, Evolução na continuidade. Planeta DeAgostini: Lisboa, pp. 80-91.

Antunes, R.P. & Simões, S. (2011), "Há 40% em part-time e não estão fora da lei" in Martins, F. (coord.)(2011), O Estado do Parlamento, Diário de Notícias/Ed. Gradiva, 1ª ed., Abril 2011

Babo, M.J. & Gago, M.J.,(2014), O Último Banqueiro – Ascensão e Queda de Ricardo Salgado, Ed. Lua de Papel

Burson Masteller (2013), A Guide to Effective Lobbying in Europe: The view of Policy-Makers, Burson Masteller, Ed. 2013

Castro, Pedro J. (2009), Salazar e os Milionários. Lisboa: Quetzal Editores.

Costa, J. et al (2014), Os Donos Angolanos de Portugal, Bertrand Editora, Lisbon, 1st Edition;

Costa, J. et als (2014), Os Burgueses, Ed. Bertrand;, 1º Edição, 2014

De Sousa, Luís (2002), Corruption: Assessing Ethical Standards in Political Life through Control Policies. Tese de doutoramento. Florença: Instituto Universitário Europeu.

De Sousa, L. (2008) "I Don't Bribe, I Just Pull Strings': Assessing the Fluidity of Social Representations of Corruption in Portuguese Society', Perspectives on European Politics and Society, 9(1): 8-23.

Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, Assembleia da República (2013), Actividade Legislativa e Parlamentar – XII Legislatura, 2ª Sessão Legislativa.

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (2014), Financiamento Partidário de 2009. Available at [http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas\\_eleicoes-partidos-2009.html#1112](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas_eleicoes-partidos-2009.html#1112) [consulted on 06 June 2014]

Escola Superior de Educação de Coimbra (2013), Intervenção do Deputado Mendes Bota, presidente da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação, no seminário sobre "Lóbi e Relações Internacionais", Instituto Politécnico de Coimbra, Escola Superior de Educação, 2 de Dezembro de 2013



European Commission (2013), “Relatório Nacional Portugal”, Eurobarómetro Standard 80: OPINIÃO PÚBLICA NA UNIÃO EUROPEIA, Outono 2013

Filipe, C. (2013), O Poder Angolano em Portugal, Ed. Planeta, 1st Edition;

Freedom House (2013), Portugal Freedom of Press, available at <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/portugal#.U0QQE6Lva-Y> [consulted at 8 April 2014]

Greco Eval III Rep (2010), Evaluation Report on Portugal on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I)

Guerreiro, P.S. & Sobral, F. (2013), A Teia do Poder: Amigos, Inimigos e Aliados, Ed. Zebra Rosa

Morais, P. (2011), “Anatomia da Corrupção em Portugal” in Sousa, L.&Soares, D. (2011), Transparência, Justiça e liberdade, Em memória de Saldanha Sanches, Rui Costa Pinto Edições,

Moriconi, M.&Bernardo, L. (2012), Dados, Conhecimentos, Acção: Melhorar o Acesso à Informação em Portugal. SNI Policy Paper#1

OECD (2009) Lobbyists, Governments and Public Trust – Increasing Transparency through Legislation [Volume 1]. Paris: OECD publications

OECD (2010), Better Regulation in Europe Portugal. Paris: OECD publications

Pena, P. (2014), Jogos de Poder, Ed. Esfera dos Livros, 1ª Edição, Abril 2014

Rose, R.&Trechsel, A. (2014), A Participação de Portugal nas Decisões de EU, uma Perspectiva Comparada, 4º Relatório para a Fundação Francisco Manuel dos Santos

Sampaio, G. (2013), Os Privilegiados, Ed. A Esfera dos Livros, 1ª ed, julho 2013,

Sampaio, G. (2014) Os Facilitadores – Como a política e os negócios se entrecruzam nas sociedades de advogados. Lisboa: A Esfera dos Livros

Stiglitz, J. (2012), The Price of Inequality: How Today’s Divided Society Endangers our Future. NYC: WW Norton&Company, 2012

Transparência e Integridade, A.C. (2012), Sistema Nacional de Integridade Portugal. Transparência e Integridade, A.C., Lisboa, Maio 2012

Triães, J. (2011), “Acesso à Informação, Media e Corrupção em Portugal” in Sousa, L.&Soares, D. (2011), Transparência, Justiça e liberdade, Em memória de Saldanha Sanches, Rui Costa Pinto

Edições

Vilela, A.J. (2013), Segredos da Maçonaria Portuguesa, Ed. Esfera dos Livros, 1ª ed.  
XVIII Governo Constitucional (2009), Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013)

## LEGISLAÇÃO

Código Penal, art. 335 – Crime de Tráfico de Influências

Decreto-lei nº 48/95 de 15 de Março

Diário da República, 2.ª série — N.º 166 — 29 de agosto de 2013 <http://dre.pt/pdf2s-dip/2013/08/166000002/0000400004.pdf>

Gabinetes do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra da Justiça, Despacho n.º 9415/2012, Diário da República, 2.ª série — N.º 134 — 12 de julho de 2012

Lei nº 65/98, de 2 Setembro

Lei nº . 108/2001, de 28 de Novembro

Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, (Declaração de Rectificação n.º 2/95, de 15 de Abril) Lei n.º 28/95, de 18 de Agosto, Lei n.º 12/96, de 18 de Abril, Lei n.º 42/96, de 31 de Agosto, Lei n.º 12/98, de 24 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, Lei n.º 30/2008, de 10 de Julho, e Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro

Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de Agosto<sup>1</sup> (Declaração de Rectificação n.º 96-A/2007, de 19 de Setembro) com as alterações introduzidas pelo Regimento da Assembleia da República n.º 1/2010, de 14 de Outubro

## BASES DE DADOS E OUTROS SITES

Barómetro da Qualidade da Democracia 2011: <http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?lang=pt>

European Commission Transparency Register (<http://ec.europa.eu/transparencyregister>)

Flash Eurobarometer 374 de 2013

Global Right to Information Rating ([http://www.rti-rating.org/country\\_data.php#](http://www.rti-rating.org/country_data.php#))

Opensecrets: <http://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=F58&year=1998>

Os Burgueses: <http://www.osburgueses.net/consulta/>

Presidência da República: <http://www.presidencia.pt/?idc=11&fano=2014>

Portugal. Gov:<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/20140527-estado-responsavel-transparente/20140527-estado-responsavel-transparente.aspx>

Um ecossistema político-empresarial: <http://pmcruz.com/eco/>;

World Economic Forum (2014), 2014 Global Competitiveness Report. Available at: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/#indicatorId=EOSQ049> [consultado a 14 Set 2014]

## MEDIA

Almeida Leite, F. (2007), Lobbyistas invadem corredores do Parlamento, Diário de Notícias, 22 Mar. 2007. Disponível em: [http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content\\_id=654747](http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content_id=654747) [consultado a 14 Abr 14]

Almeida Leite, F. e Carvalho, J.C. (2007), Jaime Gama vai vetar 'lobby' no Parlamento, Diário de Notícias, 27 Jul. 2007. Disponível em: [http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content\\_id=662048](http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content_id=662048) [consultado a 14 Abr. 14];

Almeida, S.J. (2014), "Miguel Relvas regressa à direcção de Passos Coelho no PSD", Público, 22 Fev 2014. Disponível em <http://www.publico.pt/politica/noticia/miguel-relvas-regressa-a-direccao-de-passos-coelho-no-psd-1625831> [consultado a 25 Abr 2014]

Antunes, R.P. (2010), "Governo contratou KGA por 330 mil euros no dia do PEC II", Diário de Notícias, 08 Out. 2010. Disponível em [http://www.dn.pt/Inicio/economia/interior.aspx?content\\_id=1680677&page=-1](http://www.dn.pt/Inicio/economia/interior.aspx?content_id=1680677&page=-1) [consultado a 11 Maio 2014];

Antunes, R.P.(2013), "Opus Dei nas finanças do Governo e com força na banca", Diário de Notícias, 27 jan 2013. Disponível em: [http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content\\_id=3017757&especial=Os%20segredos%20do%20Opus%20Dei%20-%20Grande%20Investiga%E7%E3o&seccao=-SOCIEDADE&page=-1](http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=3017757&especial=Os%20segredos%20do%20Opus%20Dei%20-%20Grande%20Investiga%E7%E3o&seccao=-SOCIEDADE&page=-1) [consultado a 9 Maio 2014]

Azevedo&Cabrita (2012), As suspeitas do MP na privatização da EDP e REN, Semanário Sol, 28 Out 2012. Disponível em [http://sol.sapo.pt/Inicio/Sociedade/Interior.aspx?content\\_id=61866](http://sol.sapo.pt/Inicio/Sociedade/Interior.aspx?content_id=61866) [consulted at consultado a 16 Abr 2014]

Carvalho, M. (2014), "A Teia da Urban Value: Política, Negócios e Angola", Visão, nº 1095, 27 Fev, pp. 32-39.

Costa&Maia (2009), Vara garante que de Godinho só recebeu "robalos", Jornal de Notícias, 29 Nov 2009 [http://www.dn.pt/Inicio/portugal/Interior.aspx?content\\_id=1738551&page=-1](http://www.dn.pt/Inicio/portugal/Interior.aspx?content_id=1738551&page=-1)

Dinheiro Vivo (2012), Henrique Gomes sobre regresso à REN: “Pode haver problemas éticos, mas não legais”, Dinheiro Vivo, 27 April 2012. Disponível em: <http://www.dinheirovivo.pt/Empresas/Artigo/CIECO043751.html> [consultado a 16 Abr 2014]

DN (2011), “Mais de 80 maçons em cargos influentes”, Diário de Notícias, 12 Nov 2011. Disponível em [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=2118382](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=2118382) [consultado a 28 Abr 2014];

DN (2014), “Empresa de lóbi político contrata antigos espões”, Diário de Notícias, 15 Mar 2014

DN (2014), “80 médicos constituídos arguidos por corrupção”, Diário de Notícias, 11 July 2014. Disponível em: [http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content\\_id=4021730](http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=4021730) [consultado a 21 Jul 2014]

Económico (2012), “Igreja vence votação do lobby mais poderoso de Portugal”, Diário Económico, 6th Aug 2012. Disponível em: <http://economico.sapo.pt/noticias/nprint/149779> [consultado a 7 Maio 2014]

Económico (2014), “Ana Gomes pede intervenção contra entrada da Guiné Equatorial no Banif”, Económico, 7 Feb 2014. Available at: [http://economico.sapo.pt/noticias/ana-gomes-pede-intervencao-contra-entrada-da-guine-equatorial-no-banif\\_186745.html](http://economico.sapo.pt/noticias/ana-gomes-pede-intervencao-contra-entrada-da-guine-equatorial-no-banif_186745.html) [consultado a 10 Maio 2014]

Económico (2014), “Antigo dono da Tecnoforma: “O Pedro abria as portas todas”, Económico, 7 Mai 2014. Disponível em [http://economico.sapo.pt/noticias/antigo-dono-da-tecnoforma-o-pedro-abria-as-portas-todas\\_192683.html](http://economico.sapo.pt/noticias/antigo-dono-da-tecnoforma-o-pedro-abria-as-portas-todas_192683.html) [consultado a 8 Maio 2014];

Expresso (2012), “Ascensão e queda da Loja Mozart”, Expresso, 6 Jan 2012. Disponível em <http://expresso.sapo.pt/ascensao-e-queda-da-loja-mozart=f698269> [consultado a 28 Abr 2014]

Gomes, M. (2013), “PS exige que ministro da Economia explique contrato “ruinoso” com Lusoponte”, Público, 31 Maio 2013. Disponível em <http://www.publico.pt/economia/jornal/ps-exige-que-ministro-da-economia-explique-contrato-ruinoso-com-lusoponte-26615565> [consultado a 20 Jun 2014];

Sol (2013), “Contratos ruinosos fazem cair secretários de Estado”, Sol, 22 Abril 2013. Disponível em: [http://sol.sapo.ao/inicio/Politica/Interior.aspx?content\\_id=73461](http://sol.sapo.ao/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=73461) [consultado a 20 Jun. 2014]

Henriques, A. & Bancaleiro, C. (2014), “«Caso das secretas» vai a julgamento com cinco arguidos”, Público, 11 Abr 2014. Disponível em: <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/tribunal-leva-a-julgamento-cinco-arguidos-no-caso-secretas-1631869> [consultado a 28 Abr 2014]

Henriques, JP (2014), “Teresa Leal Coelho pressiona maioria por causa de secretas”, Diário de Notícias, 06 Abr 2014

IOL (2014), “Farmacêuticas doaram mais de 28 milhões, mas médicos só declararam 8 milhões”, IOL, 11 Jul 2014. Disponível em: <http://www.iol.pt/push/iol-push---sociedade/medicamento-medicamentos-farmaceuticas-medicos-apoios-tvi24/1559567-6182.html> [consultado a 21 Jul 2014]

Jornal de Negócios (2014), Família Espírito Santo foi uma das maiores financiadoras da campanha de Cavaco Silva em 2006, Jornal de Negócios, 21 Ag. 2014. Disponível em: [http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/familia\\_espírito\\_santo\\_foi\\_uma\\_das\\_maiores\\_financiadora\\_da\\_campanha\\_de\\_cavaco\\_silva\\_em\\_2006.html](http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/familia_espírito_santo_foi_uma_das_maiores_financiadora_da_campanha_de_cavaco_silva_em_2006.html) [consultado a 3 Set 2014]

Lusa (2008), “Marinho Pinto desafia AR a tornar incompatíveis cargos de advogado e deputado”, Público, 11 Mar 2008. Disponível em: <http://www.publico.pt/politica/noticia/marinho-pinto-desafia-ar-a-tornar-incompativeis-cargos-de-advogado-e-deputado-1322242> [consultado a 28 Abr 2014];

Lusa (2008), “AR: Profissionais agências comunicação não terão credenciação específica equiparada a jornalistas”, Expresso, 30 Jan 2008. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/ar-profissionais-agencias-comunicacao-nao-terao-credenciacao-especifica-equiparada-a-jornalistas=f229488#ixzz2yt-z4KwvX> [consultado a 14 Abr. 14]

Lusa e Publico.pt (2007), “PS e BE resistem à presença de agências de comunicação na Assembleia”, Publico, 14 Fev 2007. Disponível em: <http://www.publico.pt/media/noticia/ps-e-be-resistem-a-presenca-de-agencias-de-comunicacao-na-assembleia-1285719> [consultado a 14 Abr. 14]

Negócios Online (2012), Banqueiros, gestores e políticos na investigação à rede de lavagem de dinheiro, Jornal de Negócios 24 Maio 2012. Disponível em [http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/banqueiros\\_gestores\\_e\\_poliacuteticos\\_na\\_investigaccedilatildeo\\_agrave\\_rede\\_de\\_lavagem\\_de\\_dinheiro.html](http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/banqueiros_gestores_e_poliacuteticos_na_investigaccedilatildeo_agrave_rede_de_lavagem_de_dinheiro.html) [consultado a 11 Set 2014]

Nuno Santos Guerreiro (2013), “O BES ou o fim do mito”, Jornal de Negócios, 11 de Nov 2013

Oliveira, Mariana (2014), “Advogados vão passar a poder defender Estado nos processos contra a Administração”, Público, 09 June 2014. Disponível em <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/advogados-vaopassar-a-poder-defender-estado-nas-acoes-de-indemnizacao-contra-a-administracao-1639197> [consultado a 09 Jun 2014]

Pena, P. (2014), “Miguel Relvas e Jorge Coelho: o regresso dos “homens do aparelho”, Público, 02 March 2014. Disponível em: <http://www.publico.pt/politica/noticia/miguel-relvas-e-jorge-coelho-o-regresso-dos-homens-do-aparelho-1626708?page=1#/0> [consultado a 9 Jun 2014]

Pena, P. (2014), “O poder destruidor da finança: imobiliário, offshores e banca-sombra” <http://www.publico.pt/portugal/noticia/o-poder-destruidor-da-financa-imobiliario-offshores-e-bancasombra-1631712>

Pereira, Gina (2011), “Um quinto dos deputados são também advogados”, *Jornal de Notícias*, 21 Jul 2011

Pereira, H. (2011), “Governo contrata lobistas”, *Sol*, 6 Dez 2011. Disponível em [http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content\\_id=35628](http://sol.sapo.pt/inicio/Politica/Interior.aspx?content_id=35628) [consultado a 11 Maio 2014];

Público (2014), “Parlamento aprova na generalidade projectos sobre segredo de Estado e reforma das secretas”, *Público*, 17 Abr 2014. Disponível em: <http://www.publico.pt/politica/noticia/Parlamento-aprova-na-generalidade-projectos-sobre-segredo-de-estado-e-reforma-das-secretas-1632628> [consultado a 9 Maio 2014]

Reporters without borders (2014), *World Press Freedom Index 2014*. Available at: <http://rsf.org/index2014/en-index2014.php>

Santos&Pereira (2014), “José Luís Arnaut em alto cargo da Goldman Sachs”, *Expresso*, 10 Jan 2014. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/jose=-luis-arnaut-em-alto-cargo-da-goldman-sachs-f850038#ixzz31RXc06pB> [consultado a 11 Maio 2014]

Silva, A. (2013), “Ministros vão receber manifestantes ‘oportunamente’”, *Expresso*, 26 Nov 2014. Disponível em <http://expresso.sapo.pt/ministros-va-o-receber-manifestantes-oportunamente=f843060> [consultado a 11 Maio 2014]

Silva, A. (2014), “Relvas transit gloria mundi”, *Expresso*, 12th April 2014, p. 20; Sapage, S. (2014), “Porque se ri Relvas?”, *Visão*, 12 Mar 2014. Disponível em <http://visao.sapo.pt/porque-se=-ri-relvas-f773029> [consultado a 25 Abr 2014]

Silva, A.&Crisóstomo, P. (2014), “Governo baixou o IVA da fruta desidratada, cogumelos e especiarias”, *Público*, 5 July 2014. Disponível em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/Governo-baixou-o-iva-da-fruta-desidratada-1661619> [consultado a 6 Jul 2014]

Suspiro&Rosa (2013), “Voltaram a abrir-se garrafas de champanhe na EDP”, *Jornal I*, 3 Ago 2013. Disponível em: <http://www.ionline.pt/artigos/dinheiro/voltaram-abrir-se-garrafas-champanhe-na-edp/pag/-1> [consultado a 11 Set 2014]



# ANEXO I – NOTA METODOLÓGICA

---

Este relatório faz parte do projeto “Lifting the lid on lobbying”, financiado pela Comissão Europeia e que tem como objetivo que 18 países europeus avaliem a sua situação no que diz respeito ao lóbi e à sua regulação. Este relatório visa:

- Avaliar as políticas, práticas e regulação do lóbi em Portugal
- Compilar indícios de riscos de corrupção e incidentes relativos à falta de controlo sobre o lóbi
- Promover práticas de lóbi promissoras em Portugal
- Apresentar recomendações e soluções para os decisores políticos e representantes de grupos de interesse no setor público e privado

## DEFINIÇÕES

Neste projeto, a definição de lóbi é a seguinte: “Qualquer comunicação, direta ou indireta, com pessoal da administração pública e representantes ou decisores políticos, com vista a influenciar as tomadas de decisão públicas, levada a cabo por ou em nome de qualquer grupo organizado”.

O conceito de lobista, por sua vez, pode incluir não apenas lobistas profissionais, mas também representantes do setor privado (os chamados lobistas in-house), consultoras de public affairs, representantes de organizações não-governamentais, empresas, associações industriais ou profissionais, sindicatos, think-tanks, escritórios de advogados, organizações religiosas e a academia.

Defendemos que a regulação deve abranger todos os que fazem lóbi de forma profissional, pelo que a nossa definição exclui propositadamente cidadãos que fazem lóbi em seu próprio nome, pois tal é considerado parte de um processo democrático normal e saudável e não algo que deve ser regulado de forma indevida. Foi incluída uma série de estudos de caso que demonstram a incidência de práticas indevidas de lóbi nos setores financeiro e da energia, mostrando claramente que há riscos para a sociedade em geral, quando se permite que o lóbi seja praticado na obscuridade ou sem qualquer regulamentação. Como um sinal positivo, incluímos também boas práticas identificadas na nossa investigação, nomeadamente a publicação de informações sobre as reuniões das comissões parlamentares.

## RECOLHA DE DADOS E VALIDAÇÃO

A investigação foi realizada por Susana Coroado, investigadora da TIAC, durante o período de Março a Setembro de 2014. Na condução da pesquisa, a investigadora baseou-se em várias fontes secundárias, tais como meios de comunicação, relatórios de organizações internacionais e bases de dados académicas.

Estes dados secundários foram complementados por dados primários obtidos a partir de 16 entrevistas semiestruturadas com antigos e atuais responsáveis políticos, lobistas, jornalistas, representantes do setor privado e da sociedade civil (ver anexo III). As entrevistas revelaram-se particular-

mente úteis no apuramento de informações adicionais que não se encontram no domínio público; e para a recolha de dados sobre a aplicação da lei e de forma mais geral, como o lóbi se processa na prática. A lista de entrevistados consta do Anexo III deste relatório.

A investigação foi essencialmente qualitativa. No entanto, foi também incluído um elemento quantitativo, a fim de avaliar a robustez e eficácia da legislação nacional e eventuais mecanismos de autorregulação em torno de lóbi, permitindo assim comparações entre os países. Para este fim foram atribuídas, pela investigadora notas a um conjunto de 65 indicadores, com base na informação qualitativa recolhida através da pesquisa.

Foi usada uma escala de 3 pontos para avaliar os indicadores, com uma pontuação mínima de 0 e uma pontuação máxima de 2. A pontuação global (em forma de %) foi calculada para cada uma das dimensões fundamentais: transparência, integridade e igualdade de acesso. O questionário preenchido e pontuações estão em anexo ao presente relatório (ver anexo II).

Este relatório oferece, desta forma, uma visão pormenorizada do panorama do lóbi em Portugal e evidencia as mais importantes lacunas e deficiências na sua abordagem que estão a expor a sociedade ao risco perante a possibilidade da administração pública e dos decisores políticos estarem a tomar decisões de forma pouco clara e indevida. O nosso objetivo é chamar a atenção sobre a questão e promover uma mudança positiva. Para tal, este relatório apresenta um conjunto de recomendações e soluções que propõem formas de lidar com os pontos fracos identificados.

# ANEXO II - QUESTIONÁRIO PARA RECOLHA DE DADOS

---

## DEFINIÇÕES

**1. Em que medida a lei é clara e inequívoca a definir ‘lobistas’ de forma a abranger todos os que praticam lóbi profissionalmente incluindo lobistas profissionais, consultores de relações públicas, e representantes de ONGs, empresas, indústria/associações profissionais, sindicatos, think tanks, escritórios de advogados, igrejas e academia?**

0 - Sem definição / definição totalmente desadequada por abranger apenas uma pequena parte dos lobistas

1 - Parcial mas inadequadamente / muito restrita / definição demasiado ampla

2 - A lei define claramente e sem ambiguidade lobistas para incluir lobistas profissionais, consultores de relações públicas, representantes de ONGs, empresas, indústria / associações profissionais, sindicatos, think-tanks, escritórios de advocacia, organizações religiosas e académicos.

Marcar todas as categorias previstas na lei:

Lobistas profissionais

Representantes do Setor Privado

Consultoras de Public Affairs

Representantes de ONGs

Representantes de Empresas

Representantes de Associações empresariais/Grupos Profissionais

Sindicatos

Think tanks

Escritórios de Advogados

Igrejas

Académicos

Outra, por favor especificar \_\_\_\_\_

**2. Em que medida a lei/regulamentação define “alvos de lóbi ‘de forma suficientemente abrangente para incluir Deputados, membros do Executivo nacional e municipal (incluindo Assesores) e Altos Quadros da Administração Pública central e local, agências reguladoras e entidades privadas que realizam funções públicas?**

0 - Os alvos de lóbi não estão definidos na lei / a definição é totalmente inadequada cobrindo apenas uma pequena parte dos alvos de lóbi

1 - Os alvos de lóbi não são adequadamente definidos na lei (inclui alguns, mas não todos os alvos acima mencionados)

2 - Os alvos de lóbi são ampla e adequadamente definidos na lei, incluindo Deputados, membros do Executivo Nacional e Municipal (incluindo assessores) e Altos Quadros da Administração Pública Cen-

tral e Local, Agências Reguladoras e Entidades Privadas que realizam funções públicas

Marcar todas as categorias previstas na lei:

- Deputados ao Parlamento
- Membros da Assembleia Municipal
- Governo
- Executivos Camarários
- Assessores e Adjuntos
- Altos Quadros da Função Pública
- Agências Reguladoras
- Entidades privadas que realizam funções públicas
- Outra, por favor especificar \_\_\_\_\_

**3. Em que medida o termo 'lóbi'/'atividades de lóbi' está clara e inequivocamente definido na lei/regulamento, de forma a incluir qualquer contato (comunicação escrita ou oral, incluindo a comunicação eletrónica) com alvos de lóbi (ver acima) com a finalidade de influenciar a formulação, alteração, aprovação, a aplicação de legislação, regras, decisões de gastos, ou qualquer outro programa do Governo, a política ou posição?**

0 - Sem definição/definição totalmente desadequada que abrange apenas uma pequena parte da atividade de lóbi

- 1 - Definição parcial mas inadequada/demasiado restrita
- 2 - Definição é clara, inequívoca e comparável com a seguinte norma internacional: qualquer contato (comunicação escrita ou oral, incluindo a comunicação eletrónica) com alvos de lóbi com o objetivo de influenciar a formulação, alteração, aprovação, ou aplicação de legislação, regras, decisões de gastos, ou qualquer outro programa do Governo, política ou posição.

## TRANSPARÊNCIA

### Acesso à Informação

**4. Em que medida existe uma lei de acesso à informação suficientemente abrangente de forma a garantir o direito do público à informação e ao acesso aos dados do Governo?**

0 - Não existe legislação

- 1 - Existe legislação, mas com lacunas
- 2 - Existe legislação adequada

**5. Na prática, em que medida os cidadãos têm um acesso razoável a informações sobre as atividades do setor público e dados do Governo?**

0 - Na prática, os cidadãos enfrentam grandes problemas em aceder a informações e/ou verificam-se frequentes violações da lei

- 1 - Na prática, o acesso nem sempre é fácil/ os cidadãos enfrentam muitas vezes obstáculos no acesso à informação
- 2 - Na prática, é fácil para os cidadãos o acesso a informação atividades do setor público e dados do

**6. A lei de acesso à informação aplica-se a dados sobre lóbi?**

0 - Não existe lei / Lei não se aplica ao lóbi

- 1- Alguns, mas nem todos os dados sobre lóbi estão cobertos pela lei acesso à informação
- 2 - A lei de acesso à informação abrange todos os dados sobre lóbi

## Registo e Divulgação de Informação por parte de lobistas

**7. Existe um registo de lobistas no país?**

0 - Não existe registo

- 1- Existe um registo voluntário/ existe registo para determinadas organizações, mas não abrange todas as entidades que fazem lóbi
- 2 - Existe um registo obrigatório

**8. No caso de existir um registo, em que medida abrange todos os que praticam lóbi profissionalmente, incluindo lobistas profissionais, consultores de public affairs, representantes de ONG, empresas, associações da indústria/profissionais, sindicatos, think-tanks, escritórios de advocacia, igrejas e a academia no país?**

0 - Abrangência totalmente inadequada, cobrindo apenas uma pequena parte dos lobistas

- 1 - O registo abrange algumas das categorias de lobistas mencionados acima, mas ainda existem algumas lacunas
- 2 - O registo abrange claramente lobistas profissionais, consultores de public affairs, representantes de ONGs, empresas, associações da indústria/profissionais, sindicatos, think-tanks, escritórios de advocacia, igrejas e academia.

Marcar todas as categorias abrangidas pelo registo:

Lobistas Profissionais

Representantes do Setor Privado

Consultoras de Public affairs

Representantes de ONGs

Representantes de Empresas

Representantes de Associações industriais/grupos profissionais

Sindicatos

Think tanks

Escritórios de Advocacia

Igrejas

Academia

Outra, por favor especificar \_\_\_\_\_

**9. Em que medida são os lobistas obrigados a registar-se em tempo útil (em 10 dias desde a data de início da atividade de lóbi)?**

**0 - Sem registo obrigatório**

- 1 - Lobistas obrigados a registar-se, mas com um desfasamento significativo (mais de 10 dias)
- 2 - Lobistas obrigados a registar-se no prazo de 10 dias da data de início da atividade de lóbi

**10. Em que medida são os lobistas obrigados a apresentar regularmente relatórios sobre as suas atividades de lóbi e despesas em tempo útil (máximo: no momento – mínimo: trimestralmente)?**

**0 - Nenhuma obrigação de apresentar relatório/ Relatórios com frequência inferior a uma vez por ano**

- 1 - Obrigação de apresentação de relatório com uma frequência menor do que por trimestre, mas com mais frequência do que uma vez por ano
- 2 - Tempo real - Relatórios trimestrais obrigatórios

**11. Em que medida são lobistas e organizações que fazem lóbi obrigados a tornar públicas informações pessoais e profissionais relevantes: nome da organização (se aplicável); endereço e informações de contacto; nomes de todos os lobistas ativos que trabalham em nome da organização (se aplicável)?**

**0 - Sem obrigação de divulgação pública de informações por parte dos lobistas**

- 1 - Apenas informações básicas necessitam ser divulgadas publicamente
- 2 - Devem ser divulgadas publicamente Informações suficientes

Marcar todas as categorias abrangidas pela lei:

Nome (do individuo ou organização)

Morada e contacto

Nomes de todos os lobistas da organização

Outra, por favor especificar \_\_\_\_\_

**12. Em que medida são lobistas e organizações que fazem lóbi obrigados a tornar públicas informações relativas a objetivo das suas atividades de lóbi e clientes: nome do individuo ou organização que paga pelos serviços de lóbi; nomes dos clientes do lobista; assuntos específicos tratados nas ações de lóbi?**

**0 - Não existe obrigação de divulgação pública de informações por parte dos lobistas**

- 1 - Apenas informações básicas necessitam de ser divulgadas publicamente
- 2 - Devem ser divulgadas publicamente todas as informações relevantes

Marcar todas as categorias abrangidas pela lei:

Nome do individuo ou organização que paga pelos serviços de lóbi

Nomes dos clientes dos lobistas

Assuntos tratados

Informação específica sobre propostas de lei, regulamentos, políticas, programas, apoios, contribuições ou contratos



**13. Em que medida são lobistas e organizações que fazem lóbi obrigados a tornar públicas informações sobre os contactos que mantêm com os alvos de lóbi e o assunto desses contactos: nome e cargo do representante ou organismo público com quem mantiveram contacto, data e tipo de contacto, bem como qualquer informação ou documentação de apoio fornecida aos decisores públicos?**

**0 - Não existe obrigação de divulgação pública de informações por parte dos lobistas**

- 1 - Apenas informações básicas necessitam ser divulgadas publicamente
- 2 - Devem ser divulgadas publicamente todas as informações relevantes
  - Nome do individuo ou organismo público contactado
  - Data do contacto
  - Tipo de contacto (visita, aceitação de convite para evento, audiência oficial)
  - Documentação de apoio fornecida ao decisor público

**14. Em que medida são os lobistas e organizações que fazem lóbi obrigados a divulgar as despesas com lóbi, incluindo os gastos com os esforços para apoiar lóbi, donativos políticos, empréstimos, patrocínios, cauções, ou a compra de bilhetes para eventos de angariação de fundos?**

**0 - Nenhuma informação sobre despesas tem que ser divulgados por lobistas**

- 1 - Têm que ser divulgadas apenas informações básicas sobre os gastos
- 2 - Existe informação suficiente sobre os gastos

**15. Em que medida são os lobistas e organizações que fazem lóbi obrigados a divulgar donativos a partidos políticos e candidatos?**

**0 - Não é obrigatória a divulgação de donativos políticos**

- 1 - As obrigações de informações públicas sobre donativos políticos são insuficientes
- 2 - Existe informação suficiente sobre donativos políticos

**16. Em que medida são os lobistas obrigados a divulgar donativos em género: podem incluir publicidade, utilização de instalações, design e impressão, doação de equipamentos, ou oferta de quotas, emprego ou trabalho de consultoria para os políticos eleitos ou candidatos a cargos?**

**0 - Não é obrigatória a divulgação, por parte de lobistas, de nenhuma informação sobre donativos em espécie.**

- 1 - A informação que é obrigatório publicar sobre donativos em géneros feitos por lobistas é insuficiente
- 2 - É obrigatória a divulgação de toda a informação sobre donativos em géneros feitos por lobistas

**17. A informação divulgada por lobistas está disponível publicamente online em formato de open data pesquisável?**

**0 - A informação não está disponível online**

- 1 - A informação está disponível online, mas não em um formato open data pesquisável (.Eg formato PDF)
- 2 - A informação está disponível publicamente online em formato open data pesquisável

**18. Em que medida os lobistas registam e fornecem informações suficientes/ adequadas em conformidade com as obrigações legais?**

**0 - Pouco ou nenhum cumprimento das obrigações legais**

- 1 - Alguns lobistas cumprem, mas há muitos casos de incumprimento
- 2 - Cumprimento alargado com as obrigações legais

## Supervisão, Fiscalização e Sanções

**19. Em que medida existe uma entidade de supervisão independente, mandatada e com recursos suficientes, encarregada de gerir os registos, oferecer orientação aos indivíduos e organizações, fiscalizar as declarações e investigar as infracções aparentes ou anomalias (inclui poderes para investigar queixas apresentadas, mas também para abrir investigações, mesmo que nenhuma queixa tenha sido apresentada)?**

**0 - Não existe nenhuma entidade de supervisão**

- 1 - Existe uma entidade de supervisão, mas tem falta de recursos e/ou não está suficientemente mandatada para supervisionar de forma efectiva
- 2 - A entidade de supervisão goza de mandato satisfatório e com bons recursos

**20. Em que medida existe um mecanismo de verificação pró-ativa dos relatórios de auditoria e deteção de anomalias?**

**0 - Não existe mecanismo de verificação**

- 1 - Existe verificação, mas é inadequada
- 2 - Existe um mecanismo de verificação pró-ativo

**21. Na prática, até que ponto as anomalias são detetadas e acompanhadas?**

**0 - Pouca ou nenhuma deteção de anomalias**

- 1 - Um número desproporcionalmente baixo de anomalias detetadas anualmente (em relação à extensão da atividade de lóbi)
- 2 - Um número proporcional de anomalias são detetadas e acompanhadas anualmente (em relação à extensão da atividade de lóbi)

**22. Na prática, até que ponto as anomalias detetadas e acompanhadas por outros (ex: jornalistas de investigação) são posteriormente investigadas pelo organismo de supervisão?**

**0 - Pouca ou nenhuma deteção de anomalias**

- 1 - Em geral, o organismo de supervisão é de alguma forma ativo a investigar a posteriori anomalias detetadas e reportadas por outros.
- 2 - Em geral, o organismo de supervisão é muito ativo a investigar a posteriori anomalias detetadas e reportadas por outros.

**23. Em que medida a lei prevê sanções para a apresentação de declarações falsas ou a não apresentação de declaração por parte dos lobistas?**

**0 - Não existem sanções**

- 1 - Existem sanções, mas são insuficientes
- 2 - Existem sanções adequadas na lei

**24. Em que medida as sanções para a apresentação de declarações falsas ou a não apresentação de declaração são aplicadas na prática?**

0 - Nunca

- 1 - Às vezes
- 2 - Sempre

**25. Em que medida são os órgãos de supervisão obrigados a divulgar publicamente os nomes de todos os indivíduos ou organizações acusados de violar as regras ou regulamentos do lóbi?**

0 - Não existe exigência em divulgar os nomes daqueles que violam as regras

- 1 - A divulgação dos nomes daqueles que violam as regras fica a critério do órgão de supervisão
- 2 - A divulgação dos nomes daqueles que violam as regras é obrigatória

**26. Em que medida são os nomes de todos os indivíduos ou organizações que violam as regras do lóbi publicados na prática?**

0 - Nunca

- 1 - Às vezes
- 2 - Sempre

## Pegada Legislativa

**27. Em que medida a lei exige a publicação de uma “Pegada legislativa” (documento que discrimina o tempo, pessoa e assunto dos contactos entre legisladores ou altos quadros da administração pública com grupos de interesse), como anexo a todos os registos legais?**

0 - Não existe “pegada legislativa” prevista na lei

- 1 - Existem requisitos fragmentados para indicar quem tentou influenciar os processos legislativos ou formulação de políticas
- 2 - A lei exige a publicação de uma “pegada legislativa” em anexo a todos os diplomas legais

**28. Na prática, legisladores e dirigentes da Administração Pública publicam os detalhes do tempo, pessoa e assunto dos contatos com grupos de interesse?**

0 - Nenhuma informação sobre contatos é divulgada pelos legisladores

- 1 - Algumas, mas muito poucas informações sobre contatos são divulgadas pelos legisladores
- 2 - São publicadas informações suficientes sobre contatos entre parlamentares e grupos de interesse

**29. Em que medida são os altos representantes públicos obrigados a publicar proativamente documentação relativa a audiências e reuniões: calendários, agendas, documentação relevante entregue por lobistas?**

0 - Não existe obrigação de publicação de documentação relativa a reuniões

- 1 - Existem algumas obrigações de tornar pública documentação relativa a reuniões

2 - A lei exige a publicação de toda a documentação relativa a reuniões e audiências: calendários, agendas, documentação relevante entregue por lobistas

## INTEGRIDADE

### Restrições pós-emprego e pré-emprego

**31. Em que medida a lei fornece quarentenas ou “períodos de nojo” proporcionais antes que ex-membros do Parlamento (níveis nacional e subnacional), Altos Quadros da Administração Pública (inclusive em Órgãos Reguladores), Ministros e Assessores podem trabalhar como lobistas?**

0 – Não existe período de nojo

1 - Restrições insuficiente (menos de 2 anos período de nojo)

2 - Período de nojo de pelo menos 2 anos

**32. Em que medida os períodos de nojo para quem deseja trabalhar como lobista são aplicáveis a deputados (nível nacional e subnacional) Dirigentes da Função Pública (incluindo em Órgãos Reguladores), membros do Executivo (nível nacional e subnacional) e Assessores?**

0 – Não existe período de nojo

1 - Restrições insuficiente (menos de 2 anos período de nojo)

2 - Período de nojo de pelo menos 2 anos

Marcar todas as categorias previstas na lei:

Deputados ao Parlamento

Membros da Assembleia Municipal

Governo

Executivos Camarários

Assessores e Adjuntos

Altos Quadros da Função Pública

Agências Reguladoras

Entidades privadas que realizam funções públicas

Outra, por favor especificar \_\_\_\_\_

**33. Na prática, em que medida os ex-membros do Parlamento, Dirigentes da Função Pública, Ministros e Assessores Ministeriais se transferem fácil e diretamente para o setor do lóbi?**

0 - Tem havido um número significativo de casos de ex-Deputados, Dirigentes da Função Pública, Ministros e Assessores Ministeriais que se deslocam diretamente para o setor do lóbi

1 - Tem havido uma série de casos de ex-Deputados, Dirigentes da Função Pública, Ministros, Assessores ministeriais a moverem-se diretamente para o setor do lóbi

2 - Os ex-Deputados, Altos Funcionários Públicos, Ministros, Assessores Ministeriais raramente partem diretamente para o setor lóbi, geralmente respeitando um período de nojo

**34. Em que medida a lei exige que ex-membros do Parlamento (níveis nacional e subnacional), Dirigentes da Função Pública (incluindo em órgãos reguladores), membros do Executivo (nível nacional e subnacional) e Assessores requeiram permissão antes de assumir um cargo no setor privado, de onde poderiam influenciar o seu anterior empregador?**

**0 - Sem permissão necessária**

1 - Restrições insuficiente (insuficiência de abrangência)

2 - A autorização é exigida e aplica-se a todas as categorias acima mencionadas

**35. Na prática, em que medida os ex-membros do Parlamento (níveis nacional e subnacional), Dirigentes da Função Pública (incluindo em órgãos reguladores), os membros do Executivo (nível nacional e subnacional) e Assessores solicitam permissão antes de assumir um cargo no setor privado, de onde eles poderiam influenciar seu empregador anterior?**

0 - Nunca

1 - Às vezes

2 - Sempre

**36. Em que medida existe um organismo de supervisão independente, mandatado de forma suficiente, com os recursos adequados encarregado de gerir as restrições de emprego pré e pós-cargo público, que ofereça orientação a indivíduos e organizações e proceda a investigações sobre anomalias ou violações aparentes?**

**0 - Não existe organismo de supervisão**

1 - Existe um organismo de supervisão, mas carece de recursos ou não possui as competências necessárias para levar a cabo uma supervisão adequada

2 - Existe um organismo de supervisão bem mandatado e com os recursos suficientes

## Códigos de Ética para funcionários do setor público

**37. Em que medida é normas éticas de lóbi são enquadradas em códigos de conduta do setor público (por exemplo, estabelecem regras sobre como os funcionários públicos eles devem conduzir a sua comunicação com os grupos de interesse, especificam o dever de registo de contactos, obrigação de reportar lóbi ilegal ou não registado a superiores?)**

**0 - Não existe código de conduta para os funcionários e/ou códigos de conduta públicos não refletem as diretrizes éticas sobre lóbi**

1 - Códigos de conduta lidam com a ética do lóbi de forma fragmentada ou insuficiente

2 - Os códigos de conduta tratam adequadamente a questão da ética no lóbi

**38. Em que medida os Códigos de Conduta do setor público lidam de forma adequada com questões de conflitos de interesse no setor público?**

**0 - Não existe Código de Conduta para os funcionários e/ou códigos de conduta não reflete adequadamente as questões de conflitos de interesse no setor público**

1 - Os Códigos de Conduta do setor público lidam com questões de conflitos de interesse no setor público de forma fragmentada ou insuficiente

2 - Os Códigos de Conduta lidam adequadamente com questões de conflitos de interesse no setor público

**39. Em que medida os Códigos de Conduta do setor público lidam de forma adequada com ofertas e hospitalidade?**

0 - Não existe Código de Conduta para os funcionários e/ou códigos de conduta não reflete adequadamente as questões relacionadas com ofertas e hospitalidade

1 - Os Códigos de Conduta do setor público lidam de modo insuficiente com as questões relacionadas com ofertas e hospitalidade

2 - Os Códigos de Conduta lidam adequadamente com as questões relacionadas com ofertas e hospitalidade

**40. Em que medida os Códigos de Conduta do setor público lidam de forma adequada com declarações de interesse e patrimoniais?**

0 - Não existe Código de Conduta para os funcionários e/ou códigos de conduta não reflete adequadamente as questões relacionadas com declarações de interesse e patrimoniais

1 - Os Códigos de Conduta do setor público lidam de modo insuficiente com as questões relacionadas com declarações de interesse e patrimoniais

2 - Os Códigos de Conduta lidam adequadamente com as questões relacionadas com declarações de interesse e patrimoniais

**41. Em que medida existe um mecanismo de queixa que permita a qualquer funcionário público ou cidadão denunciar as violações do Código de Conduta do setor público?**

0 - Não existe mecanismo de queixas

1 - Existe um mecanismo de queixas, mas é limitado em termos de abrangência

2 - Existe um mecanismo de queixas robusto

**42. Em que medida existem programas de formação e de sensibilização para funcionários públicos no que se refere a questões de integridade, incluindo regras de e diretrizes sobre lóbi?**

0 - Não existem programas de formação/sensibilização sobre questões de integridade

1 - Existe uma abordagem fragmentada e irregular na formação / sensibilização sobre questões de integridade

2 - A formação/sensibilização existente é abrangente e regular no que se refere a questões de integridade

## Códigos de Ética para Lobistas

**43. Em que medida existe um código de conduta estatutário para os lobistas, que inclua sanções claras quanto ao não cumprimento das regras de lóbi?**

0 - Não existe código de conduta

1 - Existe código de conduta, mas é inadequada

2 - Existe código de conduta estatutário, que inclui sanções



**44. Na prática, até que ponto são aplicadas sanções para o não cumprimento das regras de lóbi?**

0 - Sanções são raramente/nunca aplicadas

- 1 - As sanções são aplicadas, mas de forma inconsistente
- 2 - As sanções são aplicadas com rigor

**45. Até que ponto a lei e/ou o código de conduta para lobistas inclui restrições à contratação de lobistas para ocupar um lugar consultivo, de regulação ou de diretivo no Estado?**

0 - Não há restrições em vigor

- 1 - As restrições são insuficientes (por exemplo o lobista deve cancelar o registo, mas não há mais restrições)
- 2 - As restrições são suficientes (por exemplo o veto potencial na nomeação e/ou restrição no tipo de tomada de decisões em que o colaborador poderia estar envolvido)

**46. Em que medida a lei ou códigos de conduta proíbem o emprego simultâneo como lobista e representante público?**

0 - Não há proibição de emprego simultâneo como lobista e representante público

- 1 - A lei/ código de conduta desencoraja, mas não proíbe explicitamente o emprego simultâneo como lobista e representante público
- 2 - A lei/ código de conduta proíbe explicitamente o emprego simultâneo como lobista e representante público

**47. Em que medida existe um mecanismo de queixa que permita a qualquer responsável político ou cidadão denunciar as violações dos regulamentos de lóbi?**

0 - Não existe mecanismo de queixas

- 1 - Existe mecanismo de queixas, mas é limitado em abrangência
- 2 - Existe um mecanismo de queixas robustos

## Autorregulação dos Códigos de Ética para Lobistas

**48. Até que ponto existe um Código de Ética autorregulador gerido por uma Associação Profissional para lobistas ou pelas próprias firmas?**

0 - Não existe código de ética

- 1 - Código de Ética existe, mas é inadequado
- 2 - Código de Ética existe e inclui sanções

**49. Até que ponto os Códigos de Ética em autorregulação existentes para lobistas preveem princípios comportamentais específicos que orientem lobistas em caso de situações antiéticas?**

0 - Os códigos não fornecem quaisquer princípios de comportamento que orientem lobistas em caso de situações pouco éticas

- 1 - Os códigos mencionam princípios comportamentais, mas são vagos e ou incompletos
- 2 - Os códigos de ética para os lobistas incluem princípios comportamentais específicos que orientam

lobistas em caso situações pouco éticas

Marque todas as categorias dos códigos:

Exige honestidade e veracidade das informações prestadas aos funcionários públicos

Exige a divulgação antecipada aos funcionários públicos da identidade do cliente e os interesses que estão sendo representados

Abstém-se de utilizar as informações obtidas em violação da lei

Abstém-se de incentivar os funcionários públicos a violar a lei

Proíbe presentes acima de um valor máximo, taxas, emprego ou qualquer outra compensação oferecida por um lobista a um funcionário público.

Exige a divulgação em tempo útil de qualquer conflito de interesses e a gestão do dito conflitos de interesse ou recusa

Defende a formação ética como condição para se tornar membro da associação.

Estabelece um mecanismo razoavelmente independente de monitorização e exige o cumprimento do código de ética.

Outros, especificar \_\_\_\_\_

**50. Até que ponto os códigos de autorregulação existentes requerem que os lobistas divulguem publicamente a identidade de seus clientes e o que advogam?**

0 - Nenhuma informação têm que ser divulgadas por lobistas

1 - Apenas informações básicas devem ser divulgadas e/ou a informação não é pública

2 - Devem ser divulgadas Informações suficientes

**51. Em que medida os códigos de autorregulação proíbem o emprego simultâneo como lobista e representante público?**

0 - Não há proibição de emprego simultâneo como lobista e representante público

1 - Os códigos de autorregulação desencorajam, mas não proíbe explicitamente o emprego simultâneo como lobista e representante público

2 - Os códigos de autorregulação proíbem explicitamente o emprego simultâneo como lobista e representante público

**52. Até que ponto existe um mecanismo de queixas que permita a qualquer membro ou não-membro da associação de denunciar violações do código de ética de lóbi? \***

0 - Não existe mecanismo de queixas

1 - Existe mecanismo de queixas, mas é limitado em abrangência

2 - Existe um mecanismo de queixas robusto

**53. Na prática, em que medida existem mecanismos razoavelmente independentes para a monitorização e aplicação das regras previstas nos códigos éticos?**

0 - Não existem mecanismos de monitorização e aplicação de regras

1 - O mecanismo de monitorização existe mas não é independente ou tem um raio de ação limitado

2 - O mecanismo de monitorização é robusto e razoavelmente independente na monitorização e aplicação de regras

**54. Até que ponto o Parlamento tem a obrigação legal de garantir que cidadãos e o público em geral (empresas e organizações civis) contribuam de forma equitativa junto dos deputados em questões do seu interesse, com aviso prévio e tempo suficiente incorporadas no processo legislativo para receber esta entrada?**

0 - O quadro jurídico não prevê a inclusão de propostas externas durante o processo legislativo.

1 - O quadro legal permite aos cidadãos e ao público (empresas, organizações civis) contribuir no parlamento, mas não faz qualquer menção sobre a igualdade de acesso ou sobre o tempo útil para o envio de propostas.

2 - É exigido por lei que o Parlamento permita aos cidadãos e ao público (empresas e organizações civis) que contribuam de forma equitativa nos diplomas legais em discussão, com aviso prévio e tempo suficiente para que as eventuais propostas possam ser consideradas no processo legislativo.

**55. Em que medida o enquadramento legal define formas de participação cívica na formulação, implementação e avaliação de políticas, incluindo prazos e mecanismos específicos para disseminar informação sobre reuniões públicas, participação, regras de comunicação, instrumentos e ferramentas para apresentação de comentários e pareceres sobre políticas específicas?**

0 - Não existem procedimentos e regras para a participação nas discussões de políticas e processos de tomada de decisão, ou existem de forma ad hoc para cada política e processo de tomada de decisão.

1 - Existem algumas disposições para a divulgação das formas de participação na política, mas não são específicos ou são relegados para diretivas das políticas.

2 - Sim, existe um quadro regulamentar específico que estabelece claramente as diversas formas de participação cidadã na formulação, implementação e avaliação de políticas, incluindo prazos e mecanismos específicos de disseminação de informações sobre audiências públicas, participação e regras, instrumentos e ferramentas para o envio comentários e pareceres sobre políticas específicas.

**56. Em que medida o enquadramento legal exige explicitamente que os poderes públicos garantam a igualdade de participação de todos os grupos afectados e das partes interessadas nos processos de tomada de decisão?**

0 - Não existem disposições relativas à consulta dos grupos e os interessados, afetados pela política.

1 - Existem algumas disposições relativas à igualdade de participação dos grupos afectados, mas não são específicas são relegados a diretivas políticas.

2 - O quadro jurídico exige explicitamente que as autoridades públicas assegurem a igualdade de participação de todos os grupos afetados e as partes interessadas nos processos de tomada de decisão.

**57. Na prática, quais das seguintes formas de participação cívica é recorrente?**

Consultas informais com grupos selecionados

Circulação alargada de propostas para comentário

Aviso de consulta pública

Audiência pública

Publicação de propostas online

Comissões de aconselhamento

Grupos de Trabalho

Outras \_\_\_\_\_

**58. Na prática, em que medida as consultas públicas são abertas à participação de qualquer cidadão?**

0 - As consultas raramente/nunca são abertas a qualquer cidadão

1 - As consultas por vezes, mas nem sempre são abertas a qualquer cidadão.

2 - As consultas geralmente são abertas a qualquer cidadão.

**59. Na prática, em que medida os pontos de vista dos participantes nos processos de consulta são tornados públicos?**

0 - Os pontos de vista dos participantes nos processos de consulta raramente / nunca são tornado público.

1 - Os pontos de vista dos participantes nos processos de consulta são, por vezes, mas nem sempre, tornados públicos

2 - Os pontos de vista dos participantes nos processos de consulta são sempre tornados públicos.

**60. Em que medida o quadro legal exige explicitamente que os poderes públicos justifiquem de forma detalhada as razões das suas escolhas e do acolhimento ou rejeição das propostas das partes interessadas após consultas públicas?**

0 - Não há disposições legais que exijam às autoridades públicas que apresentem justificações sobre as suas escolhas.

1 - Existem algumas disposições que obrigam as autoridades públicas para apresentar justificações, mas não são suficientemente específicas.

2 - A lei exige explicitamente que as autoridades públicas justifiquem a aceitação ou rejeição das propostas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão.

## Composição de Comissões de Aconselhamento/Especialistas

**61. Em que medida a lei obriga a uma composição equilibrada entre setor privado e representantes da sociedade civil em grupos de aconselhamento/especialistas?**

0 - Não existe exigência legal de composição equilibrada

1 - A lei exige uma composição equilibrada entre o setor privado e representantes da sociedade civil

**62. Na prática, em que medida os grupos de aconselhamento/especialistas têm uma composição equilibrada entre setor privado e representantes da sociedade civil?**

0 - Os grupos consultivos estão em geral mais representados por interesses privados

1 - Os grupos consultivos são por vezes equilibrados e por vezes não.

2 - Existe um equilíbrio significativo entre o setor privado e representantes da sociedade civil em grupos consultivos.

**63. Em que medida estão os lobistas impedidos de fazer parte de grupos de aconselhamento/especialistas na qualidade de individuo?**

0 – Os Lobistas podem fazer parte livremente de grupos de aconselhamento a título pessoal

2 - Os lobistas estão impedidos de fazer parte de grupos de aconselhamento / especialistas a título pessoal

**64. Em que medida estão diretores de empresas impedidos de fazer parte de grupos de aconselhamento/especialistas na qualidade de individuo?**

0 – Os diretores de empresas podem fazer parte livremente de grupos de aconselhamento a título pessoal

2 - Os diretores de empresas estão impedidos de fazer parte de grupos de aconselhamento / especialistas a título pessoal

**65. Relativamente a grupos de aconselhamento/especialistas, em que medida é tornada pública informação relativa a filiações, agendas, actas e contribuições dos participantes?**

0 - Informação não disponível ao público

1 - Informações disponíveis, mas só a pedido

2 - A informação está disponível ao público on-line ou em versão impressa

# ANEXO III – ENTREVISTAS

---

Alberto Martins, Deputado e Presidente do Grupo Parlamentar do PS

Ana Gomes, Deputada ao Parlamento Europeu, PS

Henrique Burnay, Lobista e sócio da EUppportunity (via email)

Henrique Neto, Empresário e Militante do PS

João Cravinho, antigo Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território

Joaquim Martins Lampreia, Lobistas e Sócio da Omniconsul

Jorge Silveira Nunes, Consultor Sénior na Political Intelligence (via email)

José António Cerejo, Jornalista

José Magalhães, Deputado, PS

José Mendes Bota, Deputado e Presidente da Comissão Parlamentar para a Ética, a Cidadania e a Comunicação, PSD

Maria Antónia de Almeida Santos, Deputada e Presidente da Comissão Parlamentar de Saúde

Nuno Godinho Lopes, Advogado e Vice-Presidente da Ordem dos Advogados

Pedro Cruz, Director Executivo da Plataforma ONGD Portugal

Pedro M. Rodrigues, Secretário-geral da Câmara de Comércio de Lisboa

Pedro Mota Soares, Deputado e Presidente do Grupo Parlamentar, BE

Rui Paulo Figueiredo, Deputado e membro da Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas, PS







