

Susana Coroado

O GRANDE LÓBI

Como se influenciam
as decisões em Portugal

Índice

O GRANDE LÓBI
© Susana Coroado, 2016

© desta edição:
2017, Penguin Random House,
Grupo Editorial Unipessoal, Lda.
Av. Duque de Loulé, 123
Edif. Office 123 — Sala 3.6
1069-152 Lisboa
correio@penguinrandomhouse.com

Revisão: Dulce Reis
Paginação: Vítor Miranda
Capa: Pedro Aires Pinto

1.ª edição: Maio de 2017
ISBN: 978-989-665-240-1
Depósito legal: 425565/17

Impressão e Acabamento:
Printer Portuguesa

Objectiva é uma chancela de:

Penguin
Random House
Grupo Editorial

Este livro não pode ser reproduzido, no todo ou em parte, por qualquer processo mecânico, fotográfico, electrónico ou por meio de gravação, nem ser introduzido numa base de dados, difundido ou de qualquer forma copiado para uso público ou privado, além do uso legal como breve citação em artigos e críticas, sem a prévia autorização por escrito do editor.

Prefácio	9
Introdução	15
1. Jogos de influência	19
1.1 Quem interessa influenciar	19
De governo para governo... ou para privados	25
1.2 Porquê influenciar decisões públicas	28
O poder do dinheiro na arena da influência	35
1.3 Como a lei portuguesa define quem e como se podem influenciar decisões	39
2. Canais de acesso	47
2.1 <i>Lobbying</i> tradicional	49
2.2 Da influência de base ao <i>lobbying</i> 2.0	58
2.3 Financiamento político	62
«Concelho de Mafra, a Nossa Ca(u)sa, com Hélder Sousa Silva», um PAC à portuguesa?	65
2.4 Zonas cinzentas: outras formas de influência	67
<i>Lobbying</i> informal	67
Estudos e consultorias	68
Ofertas e hospitalidade	74
<i>Lobbying</i> interno	76
2.5 Tráfico de influências	78
3. Quem percorre estes canais	83
3.1 Políticos e ex-políticos: os lobistas do aparelho	84
A melhor profissão de Portugal? ex-ministro	85
Os políticos lobistas no activo	93
Os homens do aparelho	96
3.2 Advogados	99
3.3 Lobistas e agências de comunicação	109
Consultoras de <i>lobbying</i>	110
Agências de comunicação	112

3.4	Sociedade civil.	114
	A lógica das organizações de interesse público	115
	Organizações como intermediárias	117
	#1 O lóbi do eucalipto e as suas ramificações	119
	O poderoso lóbi do eucalipto.	120
	A rede de influência dentro do governo	122
	O sector que recruta políticos e financia partidos	124
	O <i>lobbying</i> 2.0 do sector financiado por dinheiros públicos.	124
4.	A regulação do <i>lobbying</i>	127
4.1	As perspectivas de regulação em Portugal	127
	O que significa regular o <i>lobbying</i>	136
	Instrumentos de regulação do <i>lobbying</i>	142
	Exemplos internacionais.	155
	Conclusão	165
	Referências Bibliográficas	167

Prefácio

O que é que a crise do *subprime* tem que ver com a crise da democracia e o que é que esta tem que ver com o lóbi? Tudo... e nada.

Nas últimas duas décadas, a globalização financeira e a livre circulação de capitais gerou uma maior interdependência entre mercados e produtos, aumentando o risco endógeno do sector financeiro. Por avidez, a inovação financeira acabaria por dar origem a novos produtos de grande complexidade e de difícil valorização e supervisão. Ao crédito de alto risco somaram-se produtos derivados sem garantias e a liberalização da titularização da dívida. Estavam reunidos os ingredientes necessários para a tempestade perfeita, mas poucos foram os que pressentiram o tsunami que se avizinhava. Porquê? As bóias que sinalizavam preventivamente o risco de tempestade tinham sido retiradas e o homem do farol tinha sido dispensado. Todas estas manobras resultaram da influência política indevida exercida pelos principais grupos financeiros sobre o legislador para que fossem removidos os «entraves» no sector: a desregulação e a supervisão omissa fizeram o resto. Com o desencadear da crise

financeira, as cabeças começaram a rolar: alguns membros do Congresso norte-americano foram acusados de receber donativos de campanha por parte de determinados grupos financeiros, em troca de alterações à regulação do sector bancário, mesmo que as verbas dispensadas representem apenas uma ínfima parcela do montante anual gasto pelas grandes consultoras, agências de lóbi e grupos de interesses, em termos de representação de interesses e advocacia em Capitol Hill.

Este é um entre vários exemplos que ilustram como a influência desproporcional de grupos de interesses organizados sobre o poder político podem resultar na captura das instituições públicas. Não é, por isso, de admirar a forte correlação entre a crescente onda de contestação à corrupção institucionalizada, à oligarquização e colusão de interesses públicos e privados, e a crescente insatisfação dos cidadãos face ao modo como a democracia de matriz liberal constitucional funciona, criando um terreno fértil para a ascensão de todo o tipo de populismos.

Num recente inquérito realizado à população portuguesa, mais de 80% dos portugueses concorda que o Estado sofre influências indevidas provenientes de grupos com grande poder económico (GCB 2016). Este poder desmesurado para moldar as leis e as decisões regulatórias à sua conveniência, em detrimento do interesse público, é, muitas vezes, rotulado pela opinião pública como «lóbi». Porém, na prática, é o mesmo lóbi que previne que os processos decisórios, legislativos e regulatórios sejam abalroados pelos grandes agentes de mercado em detrimento dos pequenos ou que sejam tidos em conta apenas os interesses das empresas em detrimento das associações e organizações da sociedade civil que se batem por determinada legislação ou decisão.

As sociedades democráticas são compostas por diferentes grupos de interesse, com diferentes abordagens sobre os problemas que afectam o funcionamento do mercado, do Estado ou da sociedade em geral. O poder não se encontra simetricamente distribuído em democracia: os grupos de interesse têm diferentes recursos e competências ao seu dispor para a promoção e defesa de causas, mas todos os grupos procuram influenciar, de uma forma ou de outra, directa ou indirectamente, os processos de decisão ou o curso de uma determinada política em prol dos interesses por eles representados.

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, tráfico de influências, clientelismos e favoritismos. O lóbi está entre estes dois mundos.

Toda a legislação, regulação e política pública é susceptível de ser influenciada por grupos de interesse organizados, com maiores ou menores recursos e diferentes estratégias e níveis de persuasão. Numa sociedade democrática, as partes interessadas manifestam os seus interesses e pontos de vista junto do legislador, dos decisores e dos organismos responsáveis pela sua implementação ou em alguns casos são convidados a discutir com os primeiros determinado tipo de programas, numa relação de parceria.

Neste sentido, o lóbi não é uma coisa má *per se*, algo que parece perturbar a percepção da maioria dos cidadãos em países com fortes tendências corporativistas na forma como os interesses estão organizados e interagem com o poder político; é, bem sim, uma forma de defesa e promoção de interesses, perspectivas 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 pode desempenhar 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 os interesses e ambições de um determinado grupo se sobreponham aos dos demais.

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.

No caso português, tal como a autora explica, estamos perante um contexto não regulamentado de lóbi, o que torna mais difícil avaliar a extensão e intensidade das práticas identificadas. Por outras palavras, o lóbi em Portugal é, muitas vezes, praticado por pessoas ou organizações, ligadas ao sector, com redes de contacto dentro do aparelho de Estado e dos órgãos de decisão, e que podem a qualquer momento mobilizar esse capital social, exercendo o poder de influência.

É necessário, dentro deste contexto, compreender a linha fina que divide o lóbi legítimo e a *advocacy* (que fazem parte dos processos de decisão) da influência indevida ou tráfico de influências. O tráfico de influências é, ao contrário do lóbi, uma prática ilegal na medida em que alguém vende ou abusa da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública, para obter favores ou tratamento preferencial ou informação privilegiada, com um potencial ou

elevado valor de mercado, geralmente em troca de um pagamento ou vantagem não patrimonial. O lobista, por sua vez, é uma pessoa que cria pontes, que gere informação, e é pago por isso, mas não vende aquilo que não pode vender, isto é, o mandato imperativo sobre o decisor. Pode assegurar que o decisor oiça propostas, ideias, interesses, mas não pode assegurar ao seu constituinte que a decisão lhe será favorável contra qualquer tipo de pagamento ou vantagem.

Como é que se processa essa influência, perguntarão os leitores? De variadíssimas formas, como a autora explica de forma sistematizada ao longo deste livro. Limitar o estudo do lóbi, particularmente em contexto não regulamentado, à actividade de lobistas profissionais seria demasiado redutor. A autora vai mais além e debruça-se sobre as formas e mecanismos de influência utilizados pelas agências de comunicação, escritórios de advogados e eleitos associados a estes escritórios (em particular deputados, mas não só...), departamentos de relações públicas das grandes empresas, antigos políticos e altos cargos públicos, e pelas próprias organizações da sociedade civil, entre outros actores. A capacidade de lóbi de alguns sectores económicos, como por exemplo a banca e as construtoras, está directamente relacionado com a prática de portas giratórias: o recrutamento de antigos ministros e secretários de Estado para posições de chefia (reais ou supostas) e para os órgãos sociais destas organizações é bastante comum, na maioria dos casos a quente, isto é, sem que seja respeitado um período de nojo. Um número considerável de deputados tem filiação institucional nos maiores escritórios de advogados do país e vão fazendo lóbi «por dentro»: esta influência não só não é perceptível para o cidadão comum, como também não há registo que permita um escrutínio externo. As empresas, sobretudo as que não têm a sorte de ter um ex-político nas posições

de chefia, recorrem muitas vezes a escritórios de advogados que procuram influenciar os processos de decisão ou implementação de políticas públicas. Os escritórios de advogados, por sua vez, são muitas vezes os autores das peças de legislação e dos pareceres sobre a sua interpretação, o que acaba por gerar um círculo vicioso de influência.

Esta obra, da autoria de Susana Coroado, é um contributo informado e oportuno e reveste-se da maior actualidade. Perante um clima geral de perda de confiança generalizada nos actores políticos, nas instituições centrais da democracia representativa e nos processos de decisão, que os cidadãos receiam ter capitulado perante o poder económico, torna-se urgente estudar como se estruturam os mecanismos de influência na política e de que forma essa influência se processa, com o intuito de munir os cidadãos e os decisores de informação e contextualização suficientes 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, 22 de Fevereiro de 2017

Introdução

Cento e vinte mil contos por uma vírgula. Aparentemente, era este o preço de mercado para influenciar um ministro a alterar um decreto-lei no início dos anos de 1990, denúncia feita pela já falecida jornalista Helena Sanches Osório. O famoso «caso da vírgula» colocou o Parlamento em alvoroço e deu origem à mais curta comissão de inquérito — vinte horas. Nunca se soube quem era o ministro em causa, mas levantou-se o véu sobre como através de quem e a que preço se podem influenciar decisões públicas. Este também poderia ser conhecido por «Cash for comas», seguindo a linha de escândalos semelhantes no estrangeiro: o «Cash for questions» em que deputados britânicos eram pagos para colocarem questões ao governo; ou o «Cash for laws» no Parlamento Europeu, num esquema semelhante ao caso da vírgula.

Quase trinta anos passados, a forma de influenciar decisões políticas e administrativas em Portugal evoluiu. O mercado de influências é vasto e complexo. Existe oferta e procura, produtos diferenciados e nichos de mercado, tudo para satisfazer as necessidades do cliente. Muitos dos velhos

hábitos se mantiveram — a cunha, o jeitinho, a ajuda à campanha eleitoral, e mesmo o tráfico de influências —, mas a evolução tecnológica e a abertura do país ao exterior desenvolveram novas e mais sofisticadas técnicas, umas mais legítimas que outras. O *lobbying*, enquanto serviço de intermediação, profissionalizou-se, em muito impulsionado pelas agências de comunicação e pela importação de práticas internacionais. A internet e as redes sociais permitiram formas de organização mais acessíveis à sociedade civil e campanhas de pressão mais fortes junto dos decisores públicos. Contudo, mesmo as mais legítimas formas de influência estão cobertas por um manto de opacidade, por falta de transparência e do hábito de prestar contas por parte das instituições e dos actores políticos, e pela ausência de um quadro legal que permita enquadrar a participação salutar na vida pública por parte de todos os grupos de interesse.

A crise financeira e a crise económica em que Portugal está mergulhado há mais de 15 anos exacerbou o sentimento de desconfiança da população em relação ao poder político e diminuiu a tolerância a casos ou relações opacas entre a esfera pública e os interesses privados. Estudos académicos e até recentes investigações judiciais têm confirmado o que há muito a opinião pública tem vindo a intuir: certos grupos económicos gozam de uma influência desproporcional junto do poder político, indivíduos com um vasto leque de contactos facilitam o acesso a diferentes níveis do processo decisório público, e são várias as formas de influenciar decisões públicas. Por outro lado, ainda que não tenha atingido um elevado estágio de desenvolvimento, a sociedade civil portuguesa está cada vez mais activa e preparada para exercer pressão junto dos poderes político e administrativo.

Entretanto, *lobbying* e *lobbies* são palavras que já passaram para a linguagem corrente, sem que muitas vezes se saiba

ao certo do que se fala. Em geral, a conotação é negativa. Ou se aplica a grupos económicos com um poder aparentemente desproporcional, ou a tentativas de influência pouco claras. Noutros casos, evocam-se «as democracias mais desenvolvidas» para legitimar a actividade de *lobbying*, sendo que na realidade são poucos os países que optaram pela regulação, apesar do debate estar em aberto em vários pontos do globo. Em Portugal, ainda pouco se sabe sobre o que é o *lobbying* na realidade, como pode ser exercido de forma legítima e transparente, e quais as diferentes opções de regulação, caso os partidos políticos decidam avançar com as propostas que constam dos manifestos eleitorais. Contudo, a influência de decisões públicas por parte de interesses privados não se limita ao *lobbying* ou, no outro extremo, à corrupção dos poderes públicos. Pelo meio, existem muitas práticas, muitos recursos e muitos actores. Todos eles implicam causas vencedoras e perdedoras, muitos riscos, bastante complexidade e poucas soluções «chave na mão».

Para melhor compreender de que se trata o *lobbying*, este livro propõe-se mapear os canais de influência das decisões públicas em Portugal, explicando processos e oferecendo exemplos que, não sendo exaustivos, são relevantes e ilustrativos. No capítulo 1, procura-se enquadrar a forma como se influenciam as decisões públicas: quem se deve pressionar e quais os caminhos que a lei e a Constituição oferecem ao cidadão, à sociedade civil e às empresas para participarem na vida pública. No capítulo 2, explicam-se as técnicas e recursos à disposição dos grupos de interesse para exercer influência, do *lobbying* profissional ao tráfico de influências, passando pelas campanhas mediáticas, o financiamento político e os estudos técnicos nem sempre independentes que auxiliam os decisores a formular políticas públicas. No capítulo 3, identificam-se os actores que servem

de intermediários nos processos de influência, explicando como actuam e quais os riscos inerentes às suas actividades. Finalmente, e porque este é um livro que visa ajudar a compreender melhor o que é o *lobbying*, o capítulo 4 debruça-se sobre as formas de o regular. Analisam-se as propostas portuguesas, as realidades de diferentes países e o leque de opções à disposição do legislador, que vão mais além do trivial registo de lobistas.

Toda a obra está ilustrada com exemplos, uns mais abstractos, outros mais concretos, alguns que remetem para casos já conhecidos da maior parte dos leitores, outros tantos que mereciam mais atenção pública. Porque o objectivo é conhecer a realidade portuguesa, a maioria dos exemplos são nacionais. Contudo, temos consciência de que o país e os leitores não vivem fechados numa bolha. Em Bruxelas, a capital da União Europeia e o segundo maior mercado de *lobbying* no mundo, produz-se grande parte da legislação que é adoptada em Portugal. As notícias sobre a nomeação de lobistas e a panóplia de conflitos de interesses da Administração Trump nos Estados Unidos da América ou a popularidade de séries televisivas como *House of Cards* pedem um conhecimento mais aprofundado sobre como funciona o *lobbying* profissional. Além disso, e apesar de não ser um contexto semelhante ao nosso, as práticas nos EUA podem dar-nos pistas para melhor compreender o *lobbying* enquanto actividade, uma vez que foi lá que este mais se desenvolveu, e antecipar tendências que podem vir a ser importadas para Portugal. Finalmente, outros países de dimensão e realidade semelhantes à nossa, encontraram soluções para regular influências que podem orientar as escolhas nacionais sobre esta matéria.

1. Jogos de influência

1.1 Quem interessa influenciar

Governantes, deputados, autarcas, assessores e membros dos gabinetes ministeriais, directores-gerais da administração pública e reguladores convidados pela Galp para assistirem a jogos da selecção nacional, no Campeonato Europeu de Futebol de França. No Verão de 2016, a energética portuguesa ofereceu ao país uma lição sobre estratégias de influências e um mapa sobre as instituições e os actores-chave que importa contactar para influenciar tomadas de decisão públicas e políticas. Cada um dos convidados ocupava um cargo que lhe conferia um poder de decisão directo ou muito próximo de quem pode decidir sobre assuntos que interessavam directamente à empresa, fossem questões fiscais ou das suas diferentes áreas de actuação, do petróleo às botijas de gás.

PARLAMENTO

Deputados do PSD

GOVERNO

SE Assuntos Fiscais
SE da Internacionalização
SE da Indústria
SE da Energia (não aceitou convite)
Assessor do PM

Poder Local

Presidente da CM Sines
Presidente da CM Santiago
do Cacém
Presidente da CM de Lisboa
(não aceitou convite)

Administração Pública

Director-Geral da Energia
e Geologia
(não aceitou convite)

Reguladores

Presidente da Entidade Nacional para o Mercado Energético

O GalpGate, como ficou conhecido, revelou igualmente que a influência, seja através de *lobbying* ou de outras técnicas como a oferta de prendas e hospitalidade, não se tenta exercer apenas sobre o poder político central mas também sobre o poder local e a Administração do Estado, uma vez que todos estes órgãos decidem ou ajudam a decidir sobre matérias que são do interesse dos lóbis.

O poder executivo é o alvo preferencial daqueles que procuram ver as decisões públicas tomadas em seu favor. Esta preferência prende-se, por um lado, com o leque de poderes que um governo tem à sua disposição e, por outro, com o crescente poder que os executivos têm vindo a ter na prática, em detrimento dos outros órgãos de soberania. A Constituição portuguesa estabelece que o governo tem competências legislativas, políticas e administrativas¹. Ou seja, tem o poder de fazer decretos-leis e regulamentos, apresentar propostas de lei à Assembleia da República, aprovar acordos internacionais, executar o orçamento de

Estado, implementar políticas públicas e dirigir a administração pública, entre outros. Estas competências, por sua vez, têm vindo a ocupar um papel *pivotal* na gestão dos países, fazendo dos governos o mais predominante dos poderes constitucionais. Em todas as democracias ocidentais, o poder executivo tem assumido um papel cada vez mais activo nas produções legislativa e regulatória, muitas vezes apresentando propostas de lei como produtos acabados prontos a serem aprovados pelo Parlamento sem grande debate ou trabalho de fundo. Além disso, os governos têm o poder de delinear e implementar o Orçamento do Estado, que determina, entre outras coisas, novas regras, aplicação de impostos e alocação de despesas que têm impactos diferenciados nos vários grupos de interesse, sectores económicos e cidadãos em geral, bem como na administração pública e no sector privado.

Mas não se pense que apenas os ministros e secretários de Estado são os alvos. Os membros dos seus gabinetes também são importantes objectos de contactos e pressões. Chefes de gabinete, assessores e adjuntos contribuem para o trabalho dos seus respectivos membros do governo, através de aconselhamentos técnico e político e, não raras vezes, representam o próprio membro do governo em reuniões e visitas. Por serem cargos de confiança política e escolhidos directamente pelo ministro ou secretário de Estado, são-lhes bastante próximos e podem exercer influência directa nas suas decisões. Assim, quem consegue aceder a um adjunto, assessor ou chefe de gabinete e convencê-los da relevância da sua causa e dos seus argumentos pode, por um lado, garantir que a mensagem chega ao decisor político ou mesmo a um contacto directo com ele, nomeadamente através de uma reunião presencial. Estes conselheiros políticos actuam muitas vezes como guardiões ou antecâmaras dos membros

¹ Constituição da República Portuguesa, art. 197-199.

do governo, podendo decidir se um determinado grupo de interesse é ouvido ou não.

Assim sendo, não é por acaso que, em proporção, a Galp privilegiou o executivo na lista de convidados para os jogos de Portugal. Também a nível europeu, esta importância do poder executivo é visível (e quantificável, uma vez que, ao contrário de Portugal, existem registos de *lobbying*). No espaço de 12 meses, a Comissão Europeia de Claude Juncker manteve mais de 7000 reuniões com lobistas, 75% das quais com empresas e representantes da indústria². Estas regras de transparência da Comissão Europeia obrigam a que também sejam registados os contactos entre lobistas e os membros dos gabinetes e não apenas os que ocorrem especificamente com os comissários. Isto porque há a consciência de que adjuntos e assessores têm um papel fundamental na decisão dos comissários.

O Parlamento, embora tenha vindo a perder poder face ao executivo, mantém ainda uma grande capacidade de influência, dadas as suas competências legislativas. Além de redigir leis e poder alterar propostas e decretos-leis do governo, o Parlamento possui outra característica que o torna apelativo a tentativas de influência, em particular por parte de interesses com menos possibilidades de acesso privilegiado ao governo: a relativa transparência do processo de decisão. As decisões tomadas pelo governo no seu todo ou por ministros e secretários de Estado a título individual são frequentemente opacas. Por regra, não são divulgadas por fontes oficiais as reuniões dos membros do executivo, os documentos técnicos que estiveram na base das decisões ou sequer como decorreu uma determinada discussão em conselho de ministros, uma vez que as actas não são públicas.

² Freund, Daniel (2015), *7,000 and counting: Lobbying meetings of the European Commission*, Transparency International EU, Bruxelas.

Mesmo os estudos técnicos e pareceres encomendados pelo governo não são habitualmente divulgados, nem com pedidos ao abrigo da Lei de Acesso a Documentos Administrativos. Com excepção de algumas consultas públicas, o pouco que se vai sabendo sobre a formulação de políticas por parte do governo é revelado pela comunicação social. Já o processo legislativo na Assembleia da República é mais transparente. Embora não seja possível aferir das reuniões mantidas pelos deputados e grupos parlamentares nem a origem dos documentos de trabalho que estão na base das propostas de cada partido, os trabalhos das comissões são públicos, bem como os projectos de lei em discussão. Isto permite que os grupos de interesse, sejam eles quais forem, se encontrem mais alerta para debates sobre as matérias que os envolvam e possam encetar as suas estratégias de influência.

Veja-se, por exemplo, o caso do imposto sobre bebidas açucaradas introduzido pelo Orçamento do Estado para 2017. Tendo sido proposto pelo executivo e aprovado na generalidade pela Assembleia da República, o imposto foi colocado em causa durante os trabalhos da especialidade, tendo os deputados o poder de o revogar ou alterar. Consciente desta possibilidade, a Coca-Cola fez o seu trabalho de *lobbying* e enviou uma carta aos grupos parlamentares, elencando argumentos de vária ordem contra o referido imposto e que também constam da página oficial da marca na internet. Já no que toca ao momento em que a proposta esteve a ser delineada pelo governo, não é possível aferir a razão pela qual os refrigerantes foram sujeitos à taxa suplementar, mas os néctares de fruta, igualmente com elevadas quantidades de açúcar, foram poupados.

A administração pública e as entidades reguladoras são outro alvo de pressão em relação a determinadas decisões. Por não terem competências políticas, são muitas vezes

esquecidas por aqueles que estudam ou comentam sobre o *lobbying*. No entanto, estes são órgãos com poderes para tomar decisões de carácter regulatório, administrativo e de alocação de despesas que podem ter um impacto importante e, por vezes, diferenciado nos vários grupos de interesse. Veja-se, por exemplo, o caso específico das entidades reguladoras independentes, como o Banco de Portugal ou a Entidade Reguladora para os Serviços Energéticos, entre outras. Estas distinguem-se da restante administração pública por serem órgãos administrativos que não estão sujeitos à tutela directa de um ministro, ou seja, podem tomar decisões como a criação de novas regras para o sector que regulam ou aplicar sanções sem que o poder político possa interferir de modo formal. Por outro lado, a administração pública presta assistência ao governo na formulação de políticas, uma vez que possui um corpo de conhecimento técnico fundamental para políticos cujos cargos são passageiros e nem sempre estão na posse desses conhecimentos técnicos necessários à formulação de políticas e tomadas de decisão.

Finalmente, os partidos políticos que não sendo órgãos de soberania nem pertencendo à administração pública têm quase o monopólio no acesso aos cargos políticos e, como tal, são actores-chave nos processos de decisão pública. Apenas recentemente foram possíveis a nível autárquico candidaturas independentes dos partidos políticos. Também nas eleições presidenciais, os candidatos mais bem-sucedidos têm sido aqueles que têm os apoios financeiro, logístico e político dos partidos (com excepção das eleições de 2016, em que concorreram um número recorde de candidatos sem apoio ou com um reduzido envolvimento partidário). Pelo contrário, a nível legislativo e regional, impera o que muitos denominam «partidocracia», ou seja, apenas através dos partidos políticos é possível aceder ao cargo de deputado. Na prática,

também são os partidos que escolhem os governos e é dado adquirido que será o líder de um partido a assumir o cargo de primeiro-ministro. Além disso, são também os partidos (e em geral as lideranças) que decidem quem será candidato nas suas listas e em que lugar. Os deputados (e até os membros do governo) estão assim dependentes das estruturas partidárias, o que juntando a disciplina de voto no Parlamento, confere aos partidos um grande poder. Especialmente em matérias polémicas ou em que seja difícil identificar os deputados que possam ser aliados da causa e ao mesmo tempo tenham a capacidade para influenciar os colegas ou intervir directamente na redacção das leis, a forma mais eficaz de exercer influência é através da direcção de um partido político. Convencida esta estrutura, é quase garantido que o grupo parlamentar votará conforme as indicações da direcção. Ao mesmo tempo, ao nível do executivo a pressão será muito maior, porque alia a tentativa de influência directa do grupo de pressão em causa com a estrutura partidária que pressiona os «seus» dentro do governo.

De governo para governo... ou para privados

Uma tendência que não é recente, mas tem vindo a ganhar uma dimensão considerável nas últimas décadas, é a contratação de intermediários por parte de governos nacionais junto de outros governos ou de organizações internacionais. Não se trata da tradicional diplomacia, levada a cabo por diplomatas de carreira ou embaixadores de nomeação política que, colocados numa missão diplomática no estrangeiro, representam um governo no estrangeiro.

Sempre na vanguarda no que toca a *lobbying*, é na capital norte-americana, Washington DC, que o fenómeno tem

tido maior desenvolvimento, dado que o mercado de influências é mais desenvolvido e que os EUA continuam a ser a maior potência mundial, com interesses nos quatro cantos do mundo. Os lobistas profissionais oferecem uma maior carteira de contactos e um melhor conhecimento das esferas políticas do que os diplomatas sempre em circulação. Além disso, focam-se sobretudo em questões comerciais e menos em assuntos de natureza política. Os lóbis estrangeiros identificados como dos mais poderosos costumam ser os de Israel e da Arménia, mas em geral os grupos populacionais com raízes em países estrangeiros costumam apresentar mais coesão e capacidade de influência. Contudo, não são os únicos a cooperar com privados nos corredores do poder em Washington. Os governos da Somália e da Tailândia também são clientes das consultoras de *lobbying* americanas. É neste contexto que, em 1938, surge junto das instituições políticas federais o Foreign Agents Registration Act (FARA), um registo para agentes que agem em representação de potências estrangeiras.

Também Portugal já contratou serviços de lobistas a nível internacional. Algumas personalidades que apoiam a regulamentação do *lobbying* mencionaram por várias vezes o facto de sucessivos governos portugueses terem recorrido a consultoras para apoiar as campanhas internacionais relativas à causa da autodeterminação de Timor Leste, à atribuição a Portugal da organização do Euro 2004, e até a candidatura de António Guterres a Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados. À data destes eventos, não existiam registos de contratação pública em Portugal que permitissem confirmar a contratação. Apesar disso, através dos registos norte-americanos, é possível identificar a contratação de lobistas noutras ocasiões. De acordo com o FARA, tanto o Turismo de Portugal como o então ICEP contrataram

os serviços de relações públicas das consultoras M. Silver Associates, Inc, e Levin, Public Relations and Marketing, respectivamente. Segundo a mesma fonte, em 2006, o Instituto Nacional de Aviação Civil recorreu aos serviços de *lobbying* da Zuckert, Scoutt & Rasenberger, LLP³. A própria Embaixada de Portugal em Washington contratou o lobista Bruce P. Cameron em 1998 e 1999, gastando um total de quase 120 000 dólares⁴. Estes são apenas alguns exemplos.

Alguns investigadores começam a questionar se esta tendência não resultará na privatização da diplomacia, um pouco à semelhança do que tem vindo a acontecer nas forças armadas, em que exércitos nacionais convivem lado a lado com empresas de segurança militar privadas, contratadas por governos. Apesar dos receios, parece ser uma tendência para ficar.

Mais curioso ainda é a contratação de empresas de *public affairs* por parte de governos para tentar influenciar interesses privados. É o completo reverso do que se entende por *lobbying* e revela uma quase inversão de poderes entre a esfera económica e a esfera política. Foi, aliás, a opção do governo em duas ocasiões no seguimento da crise financeira. Em 2010, o executivo de José Sócrates recorreu aos serviços da Kreab Gavin Anderson para «apoio à gestão da crise relativa às condições de financiamento das empresas, em especial das Pequenas e Médias Empresas», pelos quais pagou 330 000 euros⁵. No ano seguinte, já no governo PSD-CDS, o gabinete do então secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro e hoje comissário europeu, Carlos Moedas, contratou a consultora Brunswick por 63 000 euros para

³ FARA: <https://www.fara.gov/reports/June30-2006.pdf>

⁴ Open Secrets: <https://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=F137304&year=1998>

⁵ Portal Base: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Pesquisa/Contrato?a=209229>

«apoio na área da comunicação e imagem internacional no âmbito do acompanhamento da execução do Memorando de Entendimento celebrado com a União Europeia, o Fundo Monetário e o Banco Central Europeu⁶».

1.2 Porquê influenciar decisões públicas

Em democracia, as eleições são o canal mais comum para influenciar decisões, uma vez que os cidadãos podem votar directamente naqueles que tomam decisões políticas (no caso dos parlamentos nacionais, regionais e locais e dos executivos camarários), que escolhem ou aprovam outros que as podem tomar (governos) ou ainda que podem comandar outros que também têm esse poder (no caso das administrações públicas). Porém, existem sistemas que oferecem alternativas à participação nos processos de decisão pública e permitem outros canais de influência, entre eles o *lobbying*, muito comentado, mas ainda bastante desconhecido entre nós⁷. A nível teórico existe uma tensão entre, por um lado, as obrigações dos políticos perante o eleitorado que, aquando das eleições, lhes concede um mandato para os representar e, por outro, as oportunidades de influência (por parte de interesses) e necessidades de auscultação (por parte dos eleitos) ao longo da legislatura. Muitos defendem que os políticos eleitos têm a obrigação de respeitar as preferências dos cidadãos que neles votaram⁸. Contudo, esta solução limita a participação dos cidadãos a actos eleitorais que apenas

ocorrem de quatro em quatro anos. Além disso, votar num partido político com um vasto programa não significa concordar com todas as suas propostas, nem garante que todas elas sejam concretizadas, até porque a política é a arte da negociação, em especial quando não existem maiorias parlamentares.

Em paralelo, os decisores políticos são confrontados com um vasto leque de opções e propostas legislativas, executivas ou administrativas sobre as quais têm de fazer escolhas, sejam elas vindas de cidadãos a título individual ou organizados, grupos de interesse ou de partidos políticos, aliados ou da oposição. Nas últimas décadas, os assuntos sobre os quais os decisores políticos têm de legislar ou implementar têm sido de crescente complexidade técnica e, como tal, ultrapassam os conhecimentos que aqueles possam ter sobre as matérias. Ao longo dos mandatos surgem também novos problemas a resolver ou questões que não estavam previstas nos programas eleitorais ou que foram colocadas na agenda por outros partidos, sobre os quais os decisores não têm conhecimentos ou ferramentas suficientes para os auxiliar na tomada de decisões. Falta de tempo, de conhecimento e de recursos humanos de apoio tornam difícil a avaliação do impacto de cada proposta e, em consequência, a melhor das decisões possível. Por isso, surge a necessidade de ouvir grupos de interesse com mais capacidades técnicas e melhor conhecimento sobre os temas em questão e o impacto que determinadas opções políticas poderão ter em grupos populacionais e sectores económicos.

Assim sendo, as democracias criaram mecanismos que permitem a participação na vida política de entidades e grupos que não pertencem ao aparelho do Estado. Quem são estes interesses não estatais e de que forma exercem essa participação varia consoante o regime de cada país. Nos

⁶ Portal Base: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Pesquisa/Contrato?a=418990>

⁷ Outros canais de acesso à decisão pública serão apresentados na secção seguinte.

⁸ Miller, Warren E., e Donald E. Stokes. 1963. «Constituency Influence in Congress.» *American Political Science Review* 57(1): pp. 45-56; Powell, G. Bingham. 2004. «Political Representation in Comparative Politics.» *Annual Review of Political Science* 7(1): pp. 273-296.

regimes pluralistas, típicos de países anglo-saxónicos, vigora o que se costuma chamar uma anarquia de grupos de interesse, no seio da qual o decisor público é um mero gestor de equilíbrios. Conforme a ciência política explica, os diferentes grupos de interesse competem entre si para a concretização dos seus objectivos ou a obtenção de resultados o mais favoráveis possível vindos de políticas públicas ou de legislação. Funcionam num contexto que quase se poderia descrever como um mercado de concorrência mais ou menos perfeito e no qual o Estado exerce um papel neutral. O *lobbying* é, por isso, uma actividade comum em regimes pluralistas. O exemplo mais paradigmático do modelo são os Estados Unidos da América, em que desde o século XIX existem relatos de *lobbying* e a regulação desta prática foi aprovada em 1946 e actualizada nos anos de 1990. Seguindo o exemplo americano, o Canadá e a Austrália aprovaram leis de *lobbying* na década de 1980.

A par do pluralismo, existem outras tradições políticas de carácter corporativista, nas quais o Estado já não se limita a ser um árbitro de interesses mas um activo cooperante com grupos previamente definidos e que gozam do monopólio da representação de determinados interesses (em geral, trabalhadores e entidades patronais) numa estrutura de negociação institucionalizada. Neste contexto tão organizado, por oposição à anarquia de interesses do pluralismo, a utilização do conceito de *lobbying* parece fazer pouco sentido, uma vez que os grupos de interesse são estanques, os temas conhecidos e as negociações feitas a três — governo, entidades patronais e confederações sindicais — com pouca abertura a novos intervenientes, como por exemplo associações de empreendedores ou sindicatos independentes. Contudo, alguns países corporativistas começaram a importar a actividade de *lobbying* e, em consequência, a regulá-la, entre

os quais a Alemanha e a França. Como veremos mais em detalhe no Capítulo 4 desta obra, em 2016, quinze países da OCDE tinham em vigor algum tipo de regulação do *lobbying*.

Por parte de quem procura influenciar, são inúmeras as motivações que estão por trás das tentativas de influência e das estratégias utilizadas. Neste âmbito, a grande maioria dos estudos tem-se focado no que se convencionou chamar *corporate political activity* ou, traduzindo à letra, a actividade política das empresas. O lóbi feito por organizações da sociedade civil tem sido, em comparação, pouco estudado, mas tal deve-se sobretudo aos valores e recursos astronómicos que as empresas investem nesta área, por oposição àquelas organizações. Investigações académicas levadas a cabo nos EUA demonstram que, ao longo das últimas décadas, no que toca a investimento em *corporate political activity*, as grandes empresas têm alocado mais despesa a actividades de *lobbying* do que ao financiamento político, ao passo que antes se passava o inverso. Tal deve-se a dois factores importantes. Em primeiro lugar, donativos ou outro tipo de patrocínio político pode comprar o acesso ao decisor, quer encaremos este como o titular do cargo ou o partido em geral, mas não garante uma tomada de decisão a favor do doador. Em segundo lugar, uma estratégia de influência baseada na apresentação de documentos técnicos e propostas concretas não apenas facilita o trabalho do decisor (o que o leva mais facilmente a ceder à influência) como aumenta a probabilidade da decisão ser feita o mais à medida possível do interesse em causa. A táctica da pressão mediática pode igualmente ter mais resultados porque procura alargar a base de apoio das pretensões dos grupos de interesse e, como tal, aumentar a pressão sobre os decisores.

A manutenção do *status quo* é uma das maiores motivações para agir junto de decisores públicos e, nesta situação,

quanto mais cedo actuarem os interesses mais hipóteses existem de «matar» as possibilidades de mudança. É o que se chamaria um *lobbying* defensivo, com vista a preservar uma posição confortável no mercado ou a manter as chamadas rendas. Recorde-se aqui a famosa expressão «rendas da energia» relativas aos rendimentos garantidos que as empresas do mercado energético gozam, independentemente da *performance* do mercado. Quando, em 2011, a tróica impôs no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica a redução das rendas da energia e o governo tentou cortá-las, as empresas pressionaram os decisores para salvaguardarem o seu *status quo*. António Mexia, presidente da EDP, tomou medidas em várias frentes. Deslocou-se ao Parlamento para uma audiência com o então deputado do PSD Miguel Frasquilho, criticou publicamente o secretário de Estado da tutela e, alegadamente, teve acesso privilegiado e imediato a um estudo encomendado pelo governo que comprovava o excesso de rendas.

Outra razão prende-se precisamente com as motivações contrárias: as de alterar o *status quo* ou de colocar um assunto na agenda política. São vários os exemplos em Portugal, uns mais bem-sucedidos do que outros. Em 2005, Patrick Monteiro de Barros voltou a colocar na agenda a questão da produção de energia nuclear no país, quando apresentou um projecto para a construção de uma central nuclear. A ideia gerou o debate sobre uma questão até então adormecida, tanto nos meios políticos como económicos. Mas o projecto teria de ter aprovação do governo e tal nunca chegou a acontecer. Outros exemplos são os temas de costumes: eutanásia, reprodução medicamente assistida, ou adopção de crianças por parte de casais do mesmo sexo. No início de 2016, por exemplo, o Movimento Cívico para a Despenalização da Morte Assistida apresentou um manifesto, com a assinatura

de quase 300 personalidades, a favor da despenalização e regulação da eutanásia. Um ano depois, estavam a ser recebidos em audiência por todos os partidos com assento parlamentar, a pedido do movimento ou por convite dos próprios grupos parlamentares.

A segunda razão prende-se com a necessidade de contrabalançar as influências de outros interesses numa fase em que estudos ou conversas estejam já em curso no sentido de «apalpar terreno» para a introdução de mudanças em certas políticas ou quando estas já estão prontas para avançar. Se os concorrentes do mercado ou opositores já se colocaram em acção junto dos decisores públicos, uma empresa ou organização sente-se compelida a fazer o mesmo.

Vencer concursos públicos, conseguir contratos por ajuste directo ou um financiamento comunitário é outra motivação para exercer influência sobre os decisores. É neste campo que se insere a pressão sobre os funcionários públicos com poderes de decisão. Uma boa parte destas deliberações são tomadas sem chegar a instâncias políticas. Apesar disso, ter contactos na política ajuda a influenciar a hierarquia administrativa.

Finalmente, pratica-se uma influência preventiva. Ou seja, cultivam-se contactos e boas relações sem um motivo concreto, apenas com o objectivo de preparar o terreno para eventuais situações futuras. A compra directa de favores é cada vez mais rara, dada a acção da justiça e a explosão de casos mediáticos de corrupção e tráfico de influências. Em paralelo, Portugal é o país das cunhas. Os favores praticam-se sem esperar necessariamente retorno imediato, na expectativa de que no futuro isso pode trazer benefícios ou protecção. De resto, o Flash Eurobarómetro de Setembro e Outubro de 2015, numa consulta de opinião conduzida a nível europeu,

sobre Empresas e Corrupção, confirma que os empresários portugueses sentem que é necessário ter boas relações com os partidos políticos para conseguir avançar nos negócios (66% dos questionados, sendo que a média europeia que partilha esta visão fica-se pelos 44%).

Em jeito de resumo, os grupos de interesse agem junto a decisores públicos com vista a obterem benefícios gerais, ou seja, uma decisão que corresponda à totalidade das suas pretensões, ou a benefícios particulares, caso a política ou lei em causa tenha sido alvo de tentativas de influência de vários quadrantes e um «mal menor» possa ser encontrado. Apesar destas campanhas visarem os interesses particulares de quem os defende, tal não significa que não venham ao encontro do interesse geral. Por outras palavras, a defesa de benefícios individuais pode ter efeitos positivos para a sociedade em geral, entre eles, o aumento da concorrência no sector, com a correspondente melhoria da oferta ao consumidor ou baixa de preços. Veja-se, por exemplo, o fim do monopólio TAP-SATA na rota entre os Açores e o continente. A abertura a outras companhias aéreas resultou na diminuição significativa de preços e impulsionou o sector do turismo no arquipélago. Tanto a Ryanair como a Easyjet reuniram com o Governo Regional dos Açores com vista a aceder ao mercado até então protegido. Aliás, a pressão feita pelas companhias *low-cost*, que tinham um grande interesse económico na rota, foi impulsionada por uma petição de iniciativa dos cidadãos que reuniu mais de cem mil assinaturas. De resto, a defesa dos interesses particulares de uma empresa, grupo ou sector económico tem mais probabilidades de sucesso quando consegue convencer o decisor do interesse público das suas pretensões.

O poder do dinheiro na arena da influência

As organizações com mais probabilidades de sucesso a influenciar os processos de decisão pública são aquelas que: i) são capazes de fazer pressão sobre vários assuntos durante um longo período de tempo (anos ou décadas); ii) podem pagar os crescentes custos associados à participação nos processos de decisão pública; e iii) conseguem responder à complexidade das políticas, através das suas propostas e de assessores técnicos muito bem preparados. Temáticas que exigem maior tecnicidade oferecem mais oportunidades para incluir pormenores que permitem escapar com mais facilidade ao escrutínio público e até ao escrutínio político. Estes pormenores são muitas vezes conhecidos como os alçapões da lei e podem ir de excepções à lei até ao estabelecimento de patamares que beneficiam um sector, uma empresa ou um grupo de indivíduos, como valores máximos de produção de gases poluentes ou escalões de impostos.

É neste campo que se podem movimentar com maior liberdade, por exemplo, advogados ou deputados com manifestos interesses privados que colidem com o interesse público geral. Em relação a estes últimos, poderia ser válido o argumento de que um deputado não redige nem aprova uma lei sozinho e que os seus restantes 229 pares (no caso português) conseguiriam fazer o escrutínio e identificar influências indevidas. Contudo, é necessário ter em linha de conta que, entre deputados que dedicam pouco tempo às actividades parlamentares por não se encontrarem em regime de exclusividade e os outros que se encontram assoberbados de trabalho e pouco assessorados tecnicamente por falta de recursos, é possível a um único deputado propor pequenos detalhes técnicos que não fazem soar alarmes, mas que na prática trazem benefícios importantes a algumas partes

interessadas. A mesma lógica funciona com os advogados, que gozam da vantagem comparativa de saber trabalhar as leis e as suas tecnicidades. Assim, interesses com maior preparação e recursos técnicos têm mais probabilidades de serem bem-sucedidos em leis e outras decisões públicas com alta complexidade. E, neste caso, mais recursos financeiros compram mais capacitação técnica.⁹

Outra forma de se ter as pretensões alcançadas (total ou parcialmente) é jogar com a dinâmica público *versus* oculto. Ganha-se ou perde-se uma batalha consoante se está num ou noutro lado da barricada. Como sublinha Pepper Culpepper, professor da Universidade de Oxford e autor do livro *Quiet Politics*, sobre a capacidade das empresas de influenciarem a legislação e a regulação a seu favor, «o poder do mundo dos negócios diminui quando a saliência política [de um assunto] aumenta¹⁰». O contrário também parece ser válido: quanto menos mediático ou público for um assunto, maior a influência de interesses económicos. Na sua tese de doutoramento sobre o crescente mercado de *lobbying* nos Estados Unidos da América, Lee Drutman explica que quando os temas são demasiado complicados para a maioria das pessoas, estas tendem a não se importar com eles¹¹. Isto oferece a pequenos grupos de interesse e de burocratas uma grande margem de manobra, potenciada pela falta de conhecimentos técnicos de outros eventuais interessados e pela apatia do público. Em sentido contrário, trazer a público algo que estava a ser negociado de forma discreta e até opaca pode travar o desenvolvimento e a conclusão de determinadas decisões públicas.

⁹ Desenvolvemos o tema de forma mais aprofundada no capítulo 3.

¹⁰ Culpepper, Pepper D. (2010), *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. Cambridge University Press.

¹¹ Drutman, L. (2015). *The Business of America is Lobbying: How corporations became politicized and politics became more corporate*. Oxford University Press.

Disso são exemplo as negociações da Parceria Transatlântica para o Comércio e Investimento entre a União Europeia e os Estados Unidos da América, também conhecida como TTIP, e da sua versão com o Canadá, o CETA. Os tratados têm vindo a ser contestados em muitas frentes, em especial organizações da sociedade civil e partidos da esquerda que alegam que as provisões dos acordos beneficiam de forma desproporcional as grandes empresas e grupos económicos, prejudicando de forma grave os governos, as pequenas empresas, o ambiente, e a sociedade em geral. Independentemente da veracidade destes argumentos ou da posição que se possa ter perante estes novos acordos comerciais, a realidade é que as maiores empresas dos dois lados do Atlântico obtiveram muito mais oportunidades para influenciar os negociadores europeus do que qualquer outro interesse. O CETA, por exemplo, contém 1598 páginas, o que garante espaço suficiente para a inclusão dos ditos pormenores técnicos. De acordo com os dados recolhidos pela organização não-governamental Corporate Observatory Europe, das 587 reuniões mantidas pela Comissão Europeia sobre o TTIP, 80% foram com lóbis empresariais e apenas 9% com grupos da sociedade civil¹². Foi apenas quando estes grupos optaram pela estratégia mediática que a Comissão Europeia passou a libertar mais informação sobre o processo negocial e que vários quadrantes europeus começaram a questionar os acordos comerciais. Uma aliança de mais de 250 organizações e movimentos de cidadãos de 22 Estados-membros da UE, entre as quais sete portuguesas, organizou uma campanha europeia para recolha de assinaturas para a interrupção das negociações e a divulgação de informação sobre o que já

¹² Corporate Europe: <https://corporateeurope.org/es/international-trade/2015/07/ttip-un-para-so-para-los-lobbies-corporativos>

tinha sido negociado. Os eventos de promoção da petição permitiram não apenas recolher um grande número de assinaturas, mas também atrair a atenção dos meios de comunicação social e das redes sociais, o que só por si aumenta mais a pressão junto dos decisores.

Como veremos ao longo desta obra, as formas de influenciar as decisões públicas são inúmeras. Consoante as circunstâncias e o tema em questão, cada interesse opta por uma dessas formas ou por várias em simultâneo. Certo é que qualquer opção estratégica implicará investimento — em tempo, estudos, recursos humanos, eventos e, no limite, subornos (caso a opção escolhida seja enveredar pelo ilícito criminal). Ou, nas palavras de Lee Drutman, «as empresas que se dedicam à política procuram algo (resultados de decisões políticas ou administrativas) por um preço (o que quer que invistam em *lobbying* ou qualquer outra actividade política)¹³». Mas quem diz empresas, diz associações comerciais, sindicatos, organizações não-governamentais e até indivíduos cujos interesses pessoais tenham fortes implicações em certas políticas, como da fiscalidade ou do urbanismo. A grande diferença são os recursos financeiros à disposição de cada um deles.

Ainda assim, apesar dos recursos financeiros serem um elemento-chave na capacidade de influência, o volume do investimento feito em *lobbying* pode não corresponder directamente aos objectivos atingidos. Nenhuma estratégia nem nenhum grupo tem a vitória garantida, porque muitos outros factores contam. O sucesso de uma campanha de *lobbying* envolve vários factores, desde a abrangência da política que se procura influenciar até ao nível

de mediatização do tema. Por exemplo, será provavelmente mais bem-sucedido o lobista que tentar influenciar as questões técnicas de uma determinada legislação do que aquele que procura inverter o sentido geral de uma lei. O próprio conceito de vitória é relativo e variável. Ganhar um concurso público ou um financiamento comunitário para o qual se tentou influenciar os decisores é uma vitória total. Conseguir diminuir os impactos negativos de uma batalha que estava à beira de ser perdida pode ser encarado como uma meia vitória.

Por outro lado, um processo legislativo que esteja a ser conduzido em discretos gabinetes ministeriais terá mais probabilidade de favorecer grupos de interesse que estejam mais próximos do poder e que defendam objectivos pouco populares em termos de opinião pública. Pelo contrário, um tema que seja mediatizado ou aberto à discussão no seio da opinião pública terá mais grupos de interesse em concorrência e, como tal, terá de ser mais equilibrado e tentar corresponder às expectativas de todos.

1.3 Como a lei portuguesa define quem e como se podem influenciar decisões

Perante a necessidade dos decisores públicos de auscultarem os grupos de interesse, que possuem conhecimentos valiosos sobre o funcionamento de sectores económicos, grupos populacionais ou questões técnicas, e a vontade destes de participarem na vida pública e influenciarem decisões em seu benefício, os sistemas políticos criaram mecanismos de participação para actores não institucionais. Estes mecanismos têm em vista separar o que é considerado uma forma legítima de pressão e o que é ilícito. Além disso, visam

¹³ Drutman, L. (2015). *The Business of America is Lobbying: How corporations became politicized and politics became more corporate*. Oxford University Press.

enquadrar as formas de participação e olear a máquina para evitar a anarquia.

Apesar da óbvia desvantagem em termos de acesso, os cidadãos têm à sua disposição vários canais, através dos quais podem tentar influenciar decisões políticas e participar na vida pública do país. A Constituição da República Portuguesa consagra o direito geral de participação na vida pública e política (art.º 48.º) e promove a consulta e participação das partes interessadas no processo de tomada de decisão pública.

Em geral, os direitos colectivos não só se encontram largamente protegidos como são estabelecidos os canais através dos quais podem ser exercidos e sobre que matérias. Além de poderem fazer parte de partidos políticos e serem eleitos como representantes dos seus pares, os cidadãos:

- a) gozam de liberdade de associação (art.ºs 46.º e 51.º);
- b) enquanto trabalhadores, têm o direito de criar sindicatos para a defesa dos seus direitos e interesses (art.º 55.º), e de participar na elaboração da legislação laboral, bem como pronunciar-se sobre planos económicos e sociais, e monitorizar a sua execução (art.º 56.º, n.º2);
- c) fazendo parte de associações de consumidores, têm o direito a ser ouvidos em questões relativas aos consumidores (art.º 60.º);
- d) interessados podem participar na elaboração de instrumentos de planeamento urbanístico (art.º 65.º, n.º5);
- e) fazendo parte de associações da sociedade civil, podem participar na definição das políticas de educação (art.º 77.º).

Concertação Social

O Conselho Económico e Social (CES) é o palco por excelência da participação nos processos de decisão política nacional. Previsto na própria Constituição, o CES é, na sua própria definição, um órgão «de consulta e concertação social tendo por principais objectivos a promoção da participação dos agentes económicos e sociais nos processos de tomada de decisão dos órgãos de soberania, no âmbito de matérias socioeconómicas, sendo, por excelência, o espaço de diálogo entre o Governo, os Parceiros Sociais e restantes representantes da sociedade civil organizada¹⁴». Por parceiros sociais entendem-se as confederações sindicais e patronais. Além disso, as suas posições são públicas, bem como a existência das reuniões no âmbito do CES. Como tal, apesar de serem um canal de influência de decisões e políticas públicas, o seu funcionamento está definido dentro de parâmetros de integridade e transparência. Contudo, o CES não é acessível a todos os cidadãos, organizados colectivamente ou não. A adesão ao movimento sindical tem diminuído consideravelmente. Por seu turno, as empresas já não se limitam a ser representadas por associações empresariais, criando as suas próprias estratégias de influência. Assim, apesar de um palco de negociação como o CES, até pelo facto de estarem previstos na Constituição, o que lhe confere um carácter institucional e, como tal, estabilidade e permanência ao longo do tempo, deixou de ser o único ou sequer o canal de acesso de influência por excelência.

¹⁴ <http://www.ces.pt/42>

Direito à petição

Os cidadãos têm o direito de petição e acção popular para defesa dos seus direitos e a serem informados dos respectivos resultados (art.º 52.º). O direito à petição significa que cada cidadão pode escrever a qualquer órgão de soberania ou autoridade pública, explicando uma determinada situação para defesa dos seus direitos ou de demais cidadãos e apresentando um pedido ou uma proposta. É um direito que pode ser exercido individual ou colectivamente. Tal quer dizer que um cidadão pode escrever a um deputado do seu círculo eleitoral explicando uma determinada situação, pessoal ou da sua comunidade, e solicitando acção por parte daquele que é o seu representante na Assembleia da República ou na Assembleia Municipal, por exemplo. Grupos de cidadãos podem igualmente apresentar petições, desde que, pelo menos, um dos signatários forneça todas as informações necessárias para contacto, nomeadamente morada. As petições públicas são comuns há muito, mas foi o advento da internet e das redes sociais que as promoveu e popularizou.

O direito à petição é aquele que coloca mais desafios à regulação do *lobbying* quando esta implica a obrigatoriedade do registo dos lobistas. Quem deseja apresentar uma petição a um decisor público não deve ser obrigado a registar-se como lobista, por razões de privacidade e até de acesso, uma vez que a inscrição num registo implica um determinado nível de burocracia e até de literacia. Por outras palavras, a um direito fundamental não devem ser colocados obstáculos que dificultem o seu pleno exercício ou que o barrem a determinadas franjas da população. Além disso, mesmo para a gestão do registo e utilização posterior da informação não é desejável que o número de inscrições seja ao nível das centenas de milhares ou milhões. Contudo, dois problemas se

apresentam, um relacionado com a diferenciação entre direitos individuais e colectivos, e outro que envolve a questão da remuneração dos peticionários. Uma forma de diferenciação entre petição e *lobbying* seria a separação entre a defesa de direitos colectivos e de direitos individuais. De acordo com a lei portuguesa, porém, uma pessoa colectiva legalmente constituída — uma empresa ou uma organização não-governamental, por exemplo — também goza deste direito.

Além disso, por vezes a defesa de um interesse a título individual pode ter consequências semelhantes à prática de *lobbying*. Vejamos, por exemplo, o caso hipotético de o governo pretender aplicar um imposto extraordinário a grandes fortunas que acabaria por incidir sobre uma camada muito reduzida da população, os milionários. Muito possivelmente os presidentes ou donos de grandes empresas seriam os primeiros afectados e mover-se-iam contra a medida, fazendo pressão junto de vários políticos. A questão é que não fariam em nome das suas empresas ou sectores, ou seja, não como representantes de grupos de interesse mas a título individual, enquanto detentores de uma grande fortuna. Neste caso, poder-se-ia aplicar o direito de petição e não as obrigações decorrentes do estatuto de lobista. No entanto, mesmo a título individual, o dono de uma grande empresa ou o dono de um banco goza de uma capacidade de acesso aos decisores públicos que os restantes cidadãos não têm. Dificilmente um ministro ou um deputado se recusaria a recebê-los ou a responder a uma qualquer outra forma de contacto. Esta capacidade de influência ao mais alto nível desta reduzida elite, mas bem relacionada e poderosa, foi de resto explicada pelo antigo director da autoridade tributária. Em Dezembro de 2015, José Azevedo Pereira explicava na SIC Notícias que são as pessoas com «fácil acesso, em Portugal e no estrangeiro, ao legislador que influenciam» e que «conseguem

com facilidade fazer lóbi e criar mecanismos que tendem a protegê-las».

Uma forma possível de diferenciar o direito à petição do *lobbying* poderá ser a questão remuneratória. Ou seja, entende-se que quem pratica *lobbying* o faz sendo directa ou indirectamente remunerado por tal, ao passo que os cidadãos que apresentam ou assinam uma petição o fazem apenas por interesse pessoal. Em alguns países onde o *lobbying* é regulado, os lobistas procuram escapar às obrigações de registo evocando o seu direito à petição (e, por extensão, o direito à liberdade de expressão), o que tem gerado um grande debate e um enorme desafio legal sobre a separação das duas esferas.

Consultas públicas

As consultas públicas funcionam como um espaço de influência aberto a todos, sem limitações ou desigualdades de acesso ou necessidade de contratação de intermediários. Todos os interessados na matéria em consulta podem apresentar os seus argumentos e propostas técnicas. As diferentes fases de uma consulta pública oferecem resposta aos obstáculos colocados à participação na vida pública por parte dos cidadãos, empresas ou organizações da sociedade civil. A fase da notificação da abertura de um processo de consulta pública comporta um importante elemento de transparência e funciona como o primeiro passo para uma participação equitativa. Por vezes, os processos de decisão pública ou de produção legislativa não são públicos ou divulgados de forma conveniente, o que significa que apenas os que já por si têm acesso privilegiado a informação e aos decisores vêem a sua vantagem aumentar. Outros interessados ficam de fora por

desconhecerem a existência do dito processo de decisão e não podem contrapor os seus argumentos em tempo útil. A segunda fase, a da consulta propriamente dita, permite a apresentação da visão dos vários interessados e das suas propostas. Pode ocorrer dentro de um único período de tempo ou prolongar-se numa espécie de diálogo com as entidades públicas.

Apesar de estarem consagradas na Constituição e de estarem a ser mais e mais utilizadas, não existe um enquadramento geral sobre que matérias devem ser objecto de consultas públicas, como se processam as notificações, que mecanismos devem ser utilizados, ou limites de prazos. Assim, cada entidade gere o processo da forma que lhe parecer mais conveniente. Segundo a OCDE, em Portugal as consultas públicas tendem a ter lugar demasiado tarde no processo legislativo, o que dificulta potenciais alterações, e têm prazos de resposta apertados, não permitindo aos interessados com menos recursos elaborarem adequadamente as suas propostas.¹⁵

Os mecanismos de consulta pública não podem, no entanto, funcionar como um substituto do *lobbying*. Nem todas as matérias são alvo de consulta pública, ou porque os decisores públicos assim o entendem, ou porque a (falta) de complexidade não exige um processo tão complicado e longo. Por outro lado, a abertura do processo é unilateral, isto é, encontra-se apenas nas mãos das entidades públicas. Os grupos de interesse tornam-se actores passivos porque não têm a possibilidade de serem eles a colocar os temas nas agendas política ou mediática.

¹⁵ OCDE (2009), *Better Regulation in Portugal*, OCDE, Paris.