

O lobbying na comunicação política e institucional, em Portugal

 *Ana Carolina Neves*

ana.neves1711@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-4040-3013>

ISCAP, Instituto Politécnico do Porto

P. PORTO
ISCAP

Revista Académica
de Tendências em
Comunicação e
Ciências
Empresariais

Resumo

É importante reconhecer que o lobbying desempenha um papel legítimo no processo democrático, permitindo que os grupos de interesse expressem as suas opiniões e procurem influenciar as políticas públicas. Quando não é regulamentado, o lobbying pode facilmente tornar-se influenciável para que as decisões políticas não sejam propriamente de interesse público podendo propiciar práticas de corrupção e tráfico de influências. A regulamentação do lobbying em Portugal, seria importante para promover a transparência, a integridade e a confiança nas instituições democráticas, contudo esta requer um cuidadoso processo de elaboração de leis para equilibrar os interesses legítimos dos grupos de interesse com o bem comum e os valores democráticos fundamentais.

Palavras-chave: Lobbying, Comunicação, Legislação, Política, Transparência, Tendências

Abstract

It is important to recognise that lobbying plays a legitimate role in the democratic process, allowing interest groups to express their opinions and seek to influence public policy. When it is not regulated, lobbying can easily become influential so that political decisions are not really in the public interest and can favour practices of corruption and influence peddling. By regulating lobbying in Portugal, it would be important to promote transparency, integrity and trust in democratic institutions. This requires a careful law-making process to balance the legitimate interests of interest groups with the common good and fundamental democratic values.

Keywords: Lobbying, Communication, Legislation, Politics, Transparency, Trends

Introdução

A comunicação política e institucional é uma esfera vital para o funcionamento saudável de qualquer democracia. Esta atua como um tecido que liga os cidadãos e as estruturas de poder, permitindo facilitar o diálogo, a prestação de contas e a representação adequada dos interesses públicos. Contudo, quando a comunicação é influenciada por interesses particulares pode corroer os princípios democráticos e a equidade na tomada de decisões. Chegados a este ponto, podemos introduzir uma nova palavra: Lobbying. É algo desconhecido no contexto português, daí não ter uma regulamentação adequada no nosso país e que pode gerar distorções significativas no processo político e institucional.

Mas afinal o que é disto de Lobbying ou Lobby? Através de uma pesquisa básica no (*Dicionário Português Priberam; Priberam*), *Lóbi* “é um nome masculino de origem etimológica inglês Lobby e segundo este é ‘1. Pressão, exercida geralmente por um grupo organizado, para atingir determinados objetivos ou para defender determinados interesses = Lobismo. 2. Grupo que exerce essa pressão’”. Na Língua Portuguesa foram adotados os seguintes termos: *Lóbi* que corresponde ao Lobby; Lobismo que corresponde ao Lobbying; e Lobistas que corresponde aos Lobbyists, que são considerados os praticantes.

Recuando à sua origem, chegamos aos finais do século XVII, em Inglaterra. Segundo os ingleses Lobby refere-se a hall de entrada, antecâmara ou corredor. De acordo com (Lampreia, 2005) em Inglaterra os representantes de diversos interesses comerciais encontravam-se com os deputados eleitos na Câmara dos Comuns com o objetivo de convencê-los a votar em medidas que lhes fossem favoráveis. Uma vez que o acesso ao recinto das sessões parlamentares era vedado a estranhos, os encontros tinham lugar nos corredores e nas antecâmaras do Parlamento, que em inglês são designados como lobby.

Na perspetiva de (Carvalho, 2000) “Lobbying é simultaneamente informação e persuasão de pessoas influentes ou legisladores, com o objetivo de obtenção de uma legislação favorável aos pontos de vista defendidos”. É referida a importância da defesa de interesses, para que os Lobistas consigam obter resultados favoráveis para o seu cliente. Compete-lhes informar e também persuadir, uma vez que o Lobista deve alertar o decisor político para um determinado tema e, simultaneamente, garantir que é persuasivo o suficiente para que consiga resultados favoráveis à sua pretensão, demonstrando a pertinência do assunto em questão e a necessidade de o mesmo ser resolvido o mais breve possível.

Os lobistas são, assim, profissionais especializados. No entanto, não devemos olvidar que também outras pessoas que, devido às suas funções de responsabilidade e representatividade, podem desenvolver atividades de lobby paralelamente. São indivíduos que podem trabalhar para diversos clientes, os quais podem pertencer aos mais variados setores, tais como as sociedades de advogados; organizações não governamentais; associações patronais e empresariais; sindicatos; associações ambientais e empresas de relações públicas.

Em Portugal, o termo lobby ou lobbying são termos que acabam por ser desconhecidos para a maioria dos portugueses, contudo, no meio político, é bastante popular. Para entender melhor o seu significado, é necessário perceber qual o impacto que traz na nossa sociedade civil.

1. O Lobbying em Portugal

Em Portugal, a prática do lobbying é um tema que tem sido frequentemente negligenciado no que diz respeito à sua regulamentação. Com a falta de regras claras e transparentes, contribui-se para a hipótese de surgimento de abusos, favorecendo assim os grupos de interesses em detrimento do interesse público. Existe um risco real de que os interesses privados possam exercer uma influência desproporcional sobre os legisladores e os

processos de tomada de decisão. Afigura-se assim que a regulamentação do lobbying não é uma tarefa simples, sendo necessário encontrar um equilíbrio entre a garantia da transparência, a prestação de contas e a preservação da liberdade de expressão.

Resultado da sua não regulamentação, há uma clara preocupação por parte dos deputados da Assembleia da República Portuguesa em promover tentativas de regulação por meio de projetos de lei que não têm sido, até hoje, aprovados. A complexidade da questão e a possibilidade da linha ténue entre o lobbying e o tráfico de influências, são razões superlativas para que ainda não exista uma Lei que o regule.

Ao estabelecer regras claras sobre quem pode exercer lobbying cria-se um ambiente onde as ações dos grupos de interesse são visíveis e passíveis de escrutínio público. Sendo a transparência uma das perdas angulares da democracia, esta regulação permitiria aos cidadãos perceber e participar de forma mais informada no processo político.

2. Conceito associados

Ao abordar o tema do lobbying, é importante explicar outros conceitos que estão associados a esse tema, nomeadamente, transparência, grupos de interesse, grupos de pressão, portas giratórias e pegada legislativa. Durante este capítulo, recorro (Borges, 2021) para auxiliar na explicação destes conceitos.

O conceito de Transparência é associado ao Lóbi, pois a base dessa atividade reside na clareza das ações de um lobista e na definição dos seus objetivos. Em Bruxelas, encontramos o Registo de Transparência, onde estão registados todos os cidadãos, organizações, regiões, entre outros, que pretendem exercer pressão sobre os decisores europeus.

No que concerne aos conceitos de Grupos de Interesse e de Pressão, estes são muito semelhantes, citando (Borges, 2021) “grupo de interesses são forças sociais que emergem num grupo total, organizam-se e atuam objetivando vantagens e benefícios de acordo com a natureza do grupo.”

Porta Giratória é um conceito menos comum e está relacionado a ex-políticos que, após deixarem os seus cargos, passam a interagir novamente com os decisores políticos, mas agora desempenhando o papel de lobistas.

A Pegada Legislativa é algo que permite aos cidadãos saberem com que os políticos se reúnem e porque surge determinada alteração na Lei. Todas as leis têm origem numa necessidade, e através desta, é possível perceber a sua origem, quem a propôs, entre outros detalhes, contribuindo para que o processo de tomada de decisão seja mais transparente.

O Lóbi é uma atividade legítima que visa influenciar os decisores políticos a rever ou criar legislação de acordo com as necessidades de quem representa. Essa pressão é comum em democracias, onde todos os elementos têm voz e direito de defender os seus interesses.

Em suma, a (Borges, 2021) destaca que “Com uma legislação mais forte ou mais fraca ou até mesmo sem legislação, cada país democrático vai realizando ações e campanhas de Lóbi. Cada pessoa ou grupo que pretenda exercer pressão sobre os decisores políticos, escolhe os seus métodos e formas de atuar que podem ser completamente diferentes de situação para situação...”

3. Tráfico de Influências

O tráfico de influência é uma prática ilícita no qual uma pessoa pode obter vantagens indevidas, em troca do uso da sua influência pessoal, política ou social para influenciar decisões ou ações.

De forma clara, (Coroado, 2017) têm a uma definição exemplar para tráfico de influências. “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 elevado valor de mercado, geralmente em troca de um pagamento ou vantagem não patrimonial.”

De acordo com (Borges, 2021) num estudo que fez concluiu que “... constatou-se que numa fase inicial a palavra Lóbi era utilizada para substituir as de Tráfico de Influências e Corrupção, por ser uma palavra pequena. (...) sem Transparência há mais Corrupção e Tráfico de Influências, sendo possível constatar que em Portugal existe uma linha fina entre o Lóbi e a Corrupção e o Tráfico de Influências por não existir regulamentação sobre a atividade de Lóbi. (...) É ainda possível constatar que a igualdade de pressão e de oportunidades no acesso aos decisores políticos pode ajudar a reduzir o Tráfico de Influências, por existir a necessidade de ouvir todas as empresas ou organizações interessadas nos assuntos.”

Em suma, essa influência pode ser exercida de diversas formas, seja por meio do lobby não transparente, promessas de benefícios futuros, ameaças ou troca de favores pessoais.

4. Cronologia do Lobbying

O Lobby tem ocupado um espaço importante nas agendas políticas nacionais e internacionais para a reforma política.

4.1. Em Portugal

- 2009 – regulamentação do lobby foi mencionada no Programa de Governo liderado pelo Partido Socialista;
- 2014 – iniciativa do grupo parlamentar do Partido Socialista
- 2015 – projeto de lei para regular os contactos de lobby ao nível do gabinete foi finalmente apresentado pelo governo de coligação de centro-direita (PSD-CDS/PP), abrindo caminho para um amplo debate sobre práticas e controlos de lobby.
 - Projeto de lei nunca foi aprovado no parlamento, nem se tornou público, já que não conseguiu mobilizar apoio suficiente dentro da coligação governamental e dos partidos da oposição;
 - Regulamentação das atividades de Lobby estabeleceu-se na agenda política;
 - Durante as eleições legislativas de 2015, a coligação governante de centro-direita incluiu a regulamentação do lobby no seu manifesto eleitoral, uma promessa também igualada pelo Partido Socialista.
- 2016 – parlamento criou uma comissão Ad-Hoc (destinada a um fim específico) sobre transparência na vida pública. Esta comissão é encarregue de apresentar um estudo de viabilidade sobre a regulamentação do Lobby.

4.1.1 Projetos de Lei em Portugal

Segundo uma notícia da (Agência Lusa, 2024) publicada na CNN Portugal, datada de 5 janeiro de 2024, a “Lei do Lobby foi aprovada pelos deputados.” Mas será mesmo assim?

A Assembleia da República aprovou a generalidade dos projetos de lei do PS, PSD, IL e PAN, que preveem a criação de um registo de transparência da representação de interesses junto do parlamento. Foram aprovados quatro diplomas que obtiveram votações diferentes e agora seguem para o processo de especialidade.

O projeto de lei do PS requeria a aprovação de regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e a criação de um registo de transparência da representação de interesses junto do parlamento.

No projeto, o PS define como representação legítima de interesses as atividades “exercidas no respeito da lei com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, a elaboração ou a execução das políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, bem como os processos decisórios das entidades públicas, realizadas em nome próprio, de grupos específicos ou em representação de terceiros.” O objetivo é garantir o registo e a transparência dos contactos realizados, sem conceder tratamento privilegiado no acesso a contactos. As entidades dedicadas ao lobbying terão de criar um registo de transparência ou utilizar Registo de Transparência de Representação de Interesses, que será público, gratuito e aberto, a ser criado junto do Parlamento português.

O diploma do PAN pretendia regulamentar a atividade do lobbying e criar um registo de transparência e um mecanismo de ‘pegada legislativa’. Propõe que os lobistas sejam obrigados a inscrever-se num registo de transparência de representação de interesses, público e gratuito, e que as entidades públicas registem e publiquem mensalmente as interações mantidas com lobistas, além de adotarem códigos de conduta pelas entidades que representam interesses. A gestão seria feita pela Entidade para a Transparência, com um mecanismo de pegada legislativa obrigatório no quadro parlamentar e um relatório anual de avaliação.

A iniciativa da IL visa regulamentar o lobbying e criar um sistema de transparência dos poderes públicos. Propõe a criação de um sistema de transparência dos poderes públicos, composto por um registo de transparência e por um mecanismo de pegada legislativa. Além disso, propõe que todas as consultas ou interações de quaisquer pessoas singulares ou coletivas numa fase preparatória do processo legislativo, no parlamento, sejam obrigatoriamente registadas.

Na iniciativa do PSD, pretendia-se regular esta atividade com dois mecanismos, nomeadamente, através de um sistema de registo dos representantes de interesses legítimos e de uma agenda pública de interações entre estes e os representantes das instituições públicas. Além disso, pretendia adotar um novo sistema de registo que funcionasse junto da Assembleia da República, público, gratuito e acompanhado de um código de conduta.

4.2. Na Europa

O lobbying está presente em regimes pluralistas, também conhecidos como pluralismo político ou democracia pluralista, que é uma das características importantes da democracia moderna. Neste tipo de democracia, até mesmo pequenos partidos políticos são ouvidos e têm direito a voto, refletindo uma diversidade a todos os níveis.

A Alemanha foi pioneira na identificação do fenómeno do lobbying, criando em 1951 um registo voluntário que permitia o acesso aos corredores do parlamento a pessoas jurídicas. Já em 1990, foi estabelecido no Parlamento Europeu um registo de lobistas. Bruxelas é considerada a capital da Europa e possui um registo de transparência há vários anos, mas nem todos os países da União Europeia regulamentam essa atividade. Conforme nos refere (Borges, 2021) de acordo com um estudo apresentado pelo Parlamento Europeu, “países como Inglaterra, a Alemanha e a Holanda já têm um Registo de Lobistas e uma Legislação sobre a atividade e outros como a República Checa e a Finlândia têm um código de conduta da atividade. Por outro lado, a Irlanda, a Polónia, a Lituânia, a Eslovénia, a França e a Áustria têm não só a Legislação em Lóbi como também o Registo de Lobistas e um Código de Conduta.”

As regulamentações de lobbying foram implementadas nas novas democracias da Europa Central e Oriental. Assim as legislações de lobbying foram adotadas nos seguintes países:

- 2000 – Lituânia;
- 2005 – Polónia;
- 2006 – Hungria, que se retirou em 2011;
- 2008 – Macedónia;
- 2010 – Eslovénia;

Um número crescente de Estados Membros da UE-15 adotou recentemente uma regulamentação de lobbying dedicada:

- 2009 – França;
- 2012 – Áustria; Itália; Holanda;
- 2014 – Reino Unido
- 2015 – Irlanda

5. Como se representa o Lobbying

Existem três tipos de atuação, que podem ser usadas em simultaneamente, e que para (Lampreia, 2005) são:

- Lóbi direto (*direct lobbying*): consiste em pressionar diretamente o poder legislativo através do encontro com um dos deputados da Assembleia da República. É o tipo mais clássico;
- Lóbi de topo (*top lobbying*): implica exercer pressão sobre quem está hierarquicamente acima do poder executivo e legislativo. A quem possa decidir temas que têm de ser abordados pelo Parlamento. No caso português seria, exercer pressão diretamente junto do Presidente da República, do Primeiro-Ministro ou de um Ministro para que estes possam condicionar determinadas decisões da Assembleia da República.
- Lóbi de base (*grassroot lobbying*): consiste em fazer pressão na opinião pública para conseguir influenciar o poder legislativo e executivo. Procura conseguir colocar o tema na agenda política. Por exemplo, as manifestações populares ou as greves podem ser consideradas Lóbi de Base.

6. A pele de um Lobista

Diogo Piedade, mestre em Ciências Farmacêuticas e lobista em Bruxelas na área da saúde pública, medicamentos e tecnologias da saúde, apresenta algumas ideias interessantes num artigo de opinião para o Jornal Público, datado de 2022. Destaca-se a existência de lacunas legais no que diz respeito aos grupos de interesse que interagem com os decisores políticos, o que dificulta o escrutínio das relações entre as organizações, os deputados e os membros do Governo. É notória a ideia da dificuldade em determinar com quem os políticos e os seus representantes se reúnem e assim avaliar até que ponto podem ser influenciados por empresas, associações, profissões, sindicatos e indivíduos.

Nos últimos anos, em Portugal, surgiu a necessidade de legislar sobre o lobbying, levando os deputados a elaborar projetos de lei, que segundo (Piedade, 2022), “(...) com pernas para andar parecem permanecer distantes, seja por falta de apoio ou concordância parlamentar, seja por veto político presidencial (...) foi durante a presidência portuguesa do Conselho Europeu em 2021 que foi assinado o Acordo Interinstitucional que reafirma e reforça o papel do *Transparency Register*, uma base de dados de grupos de interesse que fazem lobbying junto das instituições europeias, na qual se registam as interações entre decisores políticos e os representantes desses grupos.”

O Registo de Transparência (*Transparenct Register*) consiste numa base de dados que lista as organizações que tentam influenciar o processo legislativo e a implementação de políticas

das instituições da União Europeia. Esse registo permite o escrutínio público, permitindo aos cidadãos e aos grupos de interesse acompanhar as atividades dos lobistas. Além disso, foi criado um Código de Conduta para que fossem determinados os princípios éticos e comportamentais na representação dos interesses junto das instituições da União Europeia.

Com a existência desses mecanismos de transparência, o lobbying tornou-se numa forte atividade económica em Bruxelas, onde se desenvolvem em equipas multidisciplinares e que diariamente se dedicam a participar direta e indiretamente, na elaboração de legislação europeia.

7. A Regulamentação do Lobbying

A regulamentação do lobbying na comunicação política e institucional em Portugal apresenta oportunidades para promover a transparência, garantir o acesso equitativo ao processo político, profissionalizar a prática e fortalecer a democracia. Ao reconhecer e capitalizar essas oportunidades, os formuladores de políticas podem criar um ambiente mais justo, responsável e inclusivo para a tomada de decisões políticas.

No tocante à definição de lobbying, destaco uma que o refere como “comunicações e contactos que visam influenciar uma decisão pública ou política”. Daqui pode-se concluir que qualquer indivíduo que exerça um tipo de pressão com um objetivo claro, está a fazer lobbying. Uma vez que ainda não existe um decreto que regulamenta o lobbying, corre-se o risco de se estar perante um ato de corrupção ou de tráfico de influências, como explica Susana Coroado (Coroado, 2018).

Refere a mesma autora que a “regulação da atividade de lobbying profissional é bem-vinda, mas não de forma isolada.” E se nos for permitido dizer, como em todos os temas há vantagens e desvantagens e este não é exceção. De acordo, com (Coroado, 2018) “uma regulação adequada oferece benefícios em duas dimensões: a transparência dos processos decisórios e a igualdade de acessos a esses processos.” Com o estudo desta temática procurei identificar alguns benefícios e ameaças que a regulamentação do lobbying.

7.1. Benefícios do Lobbying

Desta forma, procurei identificar alguns benefícios que também pode ser chamado de oportunidades para a regulamentação do lobbying:

- **Promoção da Transparência:** oferece uma oportunidade para aumentar a transparência, permitindo a divulgação de atividade e dos seus interesses envolvidos;
- **Acesso Equitativo:** pode permitir que todos os grupos de interesse tenham acesso, independentemente dos seus recursos financeiros;
- **Profissionalização do lobbying:** pode incentivar que seja uma profissão, estabelecendo assim padrões éticos e de conduta profissionais. Pode elevar a níveis de qualidade e integridade das interações entre os grupos de interesse e decisores políticos;
- **Fortalecer a Democracia:** garantido que os interesses públicos sejam adequadamente representados no processo político, podendo ajudar a equilibrar o poder entre diferentes grupos de interesse e promover a tomada de decisões mais inclusivas e responsáveis;
- **Fomento da Participação Cívica:** estimular a participação pode permitir que os cidadãos compreendam melhor como são tomadas as decisões políticas e como podem ser influenciadas durante o processo.

7.2. As Ameaças do Lobbying

Assim como, identifiquei algumas ameaças que levam à não regulamentação do lobbying:

- Aprisionar o Processo Democrático: não havendo a regulamentação adequada, existe um risco de os grupos de interesse poderosos “aprisionarem” o processo político, podendo direcionar as políticas públicas em benefício próprio;
- Falta de Prestação de Contas: devido a ausência de regras claras sobre o lobbying, pode estar-se a contribuir para permitir atividades clandestinas que se escondem do escrutínio público, fazendo com que diminuía a sua transparência e a responsabilidade no Governo.
- Descrença na Eficácia do Sistema Democrática e da Confiança Pública: se os cidadãos se aperceberem que o processo político poderá estar a ser influenciado pelos interesses dos particulares em vez de ser o do bem público;
- Corrupção e Falta de Transparência: a falta de regulamentação pode levar a práticas corruptas onde as decisões políticas podem ser tomadas em trocas de favores ou até de benefícios pessoais;
- Desigualdade de Acessos: sem a necessária regulamentação, os grupos de interesses com mais recursos financeiros podem exercer maior influência do que os grupos menos organizados e sem recursos, desequilibrando assim a balança que se pretende equilibrada e justa;
- Conflitos de Interesses: com a falta de regras, é muito normal que surjam conflitos, podendo comprometer a integridade das decisões políticas e institucionais;
- Imagem Pública: a forma como pode ser interpretada pela população e a imagem que é passada para o exterior com a sua legalização.

Discussão

Há argumentos a favor de uma regulamentação mais rigorosa, fazendo destaque à necessidade de transparência e prestação de contas para garantir a integridade do sistema democrático. É importante reconhecer que a falta de regulamentação do Lobbying pode resultar em desigualdades no acesso ao processo político e potenciais abusos de poder por parte de grupos de interesse privilegiados.

Conclusão

Para concluir, a regulamentação do Lobbying é essencial para preservar a integridade e a transparência do sistema democrático em Portugal. O processo de regulamentação é desafiador, mas seria fundamental para persistir nesse esforço para garantir que os interesses públicos sejam adequadamente representados e protegidos no processo político. A transparência e a prestação de contas são pilares fundamentais da democracia, e a regulamentação do lobbying é um passo crucial na promoção desses valores em Portugal.

Referências

- Agência Lusa. (2024). Lei do lobby aprovada pelos deputados. Segue-se a especialidade. *CNN Portugal*. <https://cnnportugal.iol.pt/lobbying/parlamento/parlamento-aprova-na-generalidade-quatro-projetos-para-regulamentar-lobbying/20240105/65980adfd34e371fc0bba086>
- Borges, M. B. S. (2021). *Lóbi em Portugal - Os fatores na origem da falta de regulamentação da atividade* [Dissertação].
- Carvalho, L. N. d. (2000). *Direito ao Lobbying - Teoria, Meios e Técnicas*. Edições Cosmos.
- Coroado, S. (2017). *O Grande Lóbi - Como se influenciam as decisões em Portugal*. Objectiva.
- Coroado, S. (2018). Para que serve (e não serve) a regulação do lobbying? [Opinião]. *Público*. <https://www.publico.pt/2018/01/18/politica/opiniao/para-que-serve-e-nao-serve-a-regulacao-do-lobbying-1799703>
- Dicionário Português Priberam.). <https://dicionario.priberam.org/lobby>

Lampreia, J. M. (2005). *Lóbi - Ética, Técnica e Aplicação*. Texto Editores.

Piedade, D. (2022). Em Portugal, quase ninguém é lobista porque o lobbying não existe <https://www.publico.pt/2022/08/12/p3/cronica/portugal-quase-ninguem-lobista-lobby-nao-existe-2016615>