



Universidade de Aveiro

Ano 2022

**SOFIA  
PEREIRA  
DE SOUSA**

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE  
CIVIL NAS MUDANÇAS LEGISLATIVAS  
ANTICORRUPÇÃO- O CASO PORTUGUÊS**



Universidade de Aveiro  
Ano 2022

**SOFIA  
PEREIRA  
DE SOUSA**

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE  
CIVIL NAS MUDANÇAS LEGISLATIVAS  
ANTICORRUPÇÃO- O CASO PORTUGUÊS**

Relatório de Estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, realizada sob a orientação científica da Doutora Patrícia Catarina de Sousa e Silva, Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e coorientação do Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota, Professor Adjunto no Instituto Politécnico de Leiria.

Dedico este trabalho, em primeiro lugar, à minha família que foram e são a base de tudo aquilo que hoje eu tenho e sou.

Agradeço ainda aos meus orientadores Doutora Patrícia Catarina de Sousa e Silva, Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e ao Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota, Professor Adjunto no Instituto Politécnico de Leiria, pela orientação neste árduo caminho. Também à Universidade de Aveiro pela excelência e qualidade de profissionais que oferece, em especial os professores do Mestrado em Ciência Política.

Por último, não posso deixar de gratular à Organização da Sociedade Civil Transparência e Integridade Portugal (TI-PT), pela possibilidade da realização de um Estágio Curricular no ano de 2021-2022. À presidente Doutora Susana Coroado, à Diretora Executiva Karina Carvalho e ao Técnico Financeiro e de Projetos Martim Agárez gratifico todo o apoio concebido durante o período de Estágio.

Em memória da minha querida avó Júlia.

## **o júri**

presidente

**Prof. Doutora Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira Almeida de Sousa Gomes**  
professora auxiliar da Universidade de Aveiro

vogal- arguente principal

**Prof. Doutora Susana Isabel Duarte Coroado**  
Investigadora Associada do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa- Ics-UI

Vogal- co-orientador

**Prof. Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota**  
professor Adjunto do Instituto Politécnico de Leiria



**palavras-chave**

Corrupção, Transparência Internacional, Sociedade Civil, Advocacy, Políticas anticorrupção, Organizações Não Governamentais, TI-PT.

**resumo**

O presente relatório debruça-se sobre a importância da Sociedade civil na luta pelo combate da corrupção no contexto Português. Para o efeito foi realizado um estudo de caso à organização da sociedade civil Transparência e Integridade Portugal (TI-PT), onde se averiguou de que forma esta organização age no combate ao flagelo que é a corrupção. De entre as várias formas de lutar por um país mais transparente e íntegro selecionou-se uma forma de combate à corrupção: Advocacy. Assim, este estudo tenta perceber as estratégias de advocacy mais utilizadas e as mais eficazes no processo de influência das políticas públicas anti-corrupção.

**keywords**

Corruption, Transparency International, Civil Society, Advocacy, Anti-corruption policies, Non-Governmental Organizations, TI-PT.

**abstract**

This study focuses on the importance of civil society in the fight against corruption in the Portuguese context. For this purpose a case study was conducted with the civil society organization Transparency and Integrity Portugal (TI-PT), to ascertain how this organization acts in the fight against the scourge that is corruption. Among the various ways to fight for a more transparent and honest country, one way to fight corruption was selected: Advocacy. Thus, this study tries to understand the most used advocacy strategies and the most effective ones in the process of influencing anti-corruption public policies.

## Índice

Capítulo 1. Introdução.....	10
Capítulo 2. Revisão da Literatura.....	12
2.1. Organizações da Sociedade Civil como agente na formulação de políticas públicas.....	12
2.1.1. A Formulação de políticas públicas e a noção de subsistema.....	12
2.1.2. As Organizações da Sociedade Civil como atores de formulação de políticas.....	14
2.1.3. As Estratégias de Advocacy.....	16
2.2. O fenómeno da Corrupção .....	19
2.2.1. A Corrupção no contexto português .....	20
2.2.2. As Organizações Não Governamentais como agente de combate à corrupção .....	26
Capítulo 3. Metodologia .....	30
3.1. Questão de Investigação e Objetivos .....	30
3.2. O Estudo de Caso .....	31
3.3. Caracterização da Organização.....	32
3.4. Técnicas de Recolha de Dados.....	35
3.4.1. Análise Documental .....	37
3.4.2. Observação Direta.....	38
3.4.3. Entrevista.....	39
Capítulo 4. Análise e Discussão dos Resultados.....	40

4.1. Objetivos e atividades da Transparência Internacional – Portugal .....	41
4.2. Estratégias de advocacy utilizadas .....	45
4.2.1. Projeto Proteção de Denunciantes.....	45
4.2.2. Projeto Vistos Gold.....	51
4.2.3. Projeto Pacto de Integridade .....	55
4.3. Discussão de resultados .....	57
5. Notas Finais e Pistas de Investigação Futura .....	62
6. Anexos.....	64
Bibliografia: .....	75

## Capítulo 1. Introdução

A corrupção é um problema que tem assolado a sociedade bem como a governação das nações ao longo dos séculos (Dâmaso, 2019). Este fenómeno é considerado um problema social e político, na medida em que a corrupção corrompe a essência da democracia e os seus valores fundamentais, tais como, igualdade, transparência, integridade, imparcialidade, entre outros (Sousa, 2011). Este fenómeno também põe em causa o Estado de Direito, debilitando a igualdade de oportunidades e destrói a legalidade enquanto valor material e único meio de defesa dos cidadãos que não têm o poder conferido pelo dinheiro, pela influência ou através de relações familiares (Dâmaso, 2019).

Este problema mundial é também evidente em Portugal. Dados provenientes dos indicadores do Banco Mundial indicam que, em matéria de controlo de corrupção, Portugal não tem apresentado melhoras ao longo dos anos, pelo contrário. Ainda que estejamos a oscilar entre os percentis 78 e 80, nos últimos anos (de 2018 a 2021) os valores têm caído.

Em Portugal, tem-se percebido um aumento do número de investigações e julgamentos referentes a casos de corrupção nos últimos anos. Além de todos os casos conhecidos, existem ainda infrações cometidas que nunca são detetadas ou denunciadas à justiça (Sousa, 2011), já que é frequentemente caracterizado como “um crime silencioso onde raramente há denunciante (...) [e nos quais] a inoperância das leis faz com que os casos sejam arquivados” ou prescrevam (Dâmaso, 2019).

Uma vez que os decisores políticos nem sempre têm a “coragem política” de produzir legislação eficaz e/ou a capacidade de a implementar, torna-se fundamental a participação ativa da sociedade civil, nomeadamente das Organizações da Sociedade Civil. Estas instituições têm uma ação preventiva e educativa (Sousa, 2011), fundamentais no combate a este fenómeno, nomeadamente através de atividades advocacy junto de atores políticos (advocacy política) e da sociedade em geral (advocacy social).

Face a este enquadramento, este trabalho tem como principal objetivo analisar as dinâmicas e estratégias de *advocacy* que as organizações da sociedade civil adotam para influenciarem as políticas públicas anticorrupção. Para esse efeito, foi realizado um estudo de caso à organização Transparência Internacional – Portugal (TI-PT), a principal

organização da sociedade civil de promoção ao combate à corrupção a operar em Portugal e na qual foi desenvolvido um estágio curricular.

De forma a concretizar o principal objetivo de investigação acima descrito, este relatório está dividido em cinco capítulos, o primeiro dos quais sendo a presente introdução: o Capítulo 2, que se centra nas abordagens teóricas sobre o papel da sociedade civil na formulação de políticas públicas e sobre o fenómeno da corrupção; o Capítulo 3, que se debruça sobre a metodologia adotada; o Capítulo 4, que se centra na análise e discussão dos resultados apurados pela recolha de dados de três projetos estudados; e, por fim, o Capítulo 5, no qual serão apresentadas notas finais à investigação e pistas de investigação futura.

## **Capítulo 2. Revisão da Literatura**

O presente capítulo deste relatório centra-se nas abordagens teóricas sobre o papel das organizações da sociedade civil na formulação de políticas públicas tendo como principal objetivo fazer um enquadramento temático da bibliografia existente para o leitor. Assim, abordar-se-á, nesta secção, o processo de formulação de políticas públicas e a noção de subsistema, importantes para este relatório, uma vez que as políticas públicas estão na base de uma boa e forte democracia. As políticas públicas têm o poder de regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios ou arrecadar impostos - ou tudo isso de uma vez (Dye, 2013), e por essa razão mostram-se um agente principal na diluição de fenómenos como a corrupção.

Associado à noção de triângulo de ferro será abordada a importância da Sociedade Civil como agente fundamental na formulação de políticas públicas. Deste ponto de partida, as Organizações da Sociedade Civil surgem como uma possível solução para a resolução do fenómeno que é a corrupção. Surge então o conceito de advocacy, fundamental para esta investigação uma vez que é uma das formas (e única estudada neste relatório) para combater a corrupção. No segundo ponto deste capítulo abordar-se-á o fenómeno da corrupção num âmbito geral afunilando até ao caso particular do contexto Português. Este é um assunto de suma importância pois, a corrupção enquanto problema faz-se sentir em várias áreas da vida humana, desde a privação de direitos à falta de água potável. Em Portugal, ainda que não seja um caso extremo, poderá haver um risco maior se este fenómeno não for controlado e diluído.

### ***2.1. Organizações da Sociedade Civil como agente na formulação de políticas públicas***

#### ***2.1.1. A Formulação de políticas públicas e a noção de subsistema***

As políticas públicas são ações e medidas de intervenção pelos órgãos de poder que têm como objetivo primordial alterar comportamentos ou resolver determinados problemas das sociedades. Outra forma de ver as políticas públicas é percebê-las como “a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estatais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (Simões et al, 2008).

No processo de discussão, criação e execução de políticas públicas, estão envolvidos diversos tipos de atores, desde os atores estatais- poder executivo, legislativo e judicial-, até aos atores não estatais, como os cidadãos, partidos políticos, os grupos de interesse, os meios de comunicação social e os *think tanks* (Mota, no prelo).

Na consideração da totalidade dos atores que poderão estar relacionados com um determinado domínio de política, importa ter em consideração que nem todos os atores têm capacidade efetiva para influenciar as opções que são tidas em consideração e aquelas que são escolhidas. Ao subconjunto de atores que tem essa capacidade dá-se o nome de subsistema (Capella & Brasil, 2015).

Os grupos de atores dos subsistemas podem ser dirigentes públicos, grupos de interesse, pesquisadores académicos, membros dos órgãos legislativos, entre outros, que estabelecem redes de relacionamento e utilizam estratégias de persuasão, de forma a privilegiar os seus interesses (Capella & Brasil, 2015). Sob a análise destes subsistemas aparece o conceito de “triângulo de ferro”, que surge para designar as relações baseadas no mútuo interesse entre três atores da sociedade: grupos de interesse, comissões parlamentares e burocratas, que não permitiam a possibilidade de outros atores participarem nas decisões políticas (Capella & Brasil, 2015). Heclo (1978), embora aceite que existe interação entre atores na formulação de políticas públicas, critica o conceito de triângulo de ferro e traz a noção de “Issue Networks”. Estas “Issue Networks” são redes temáticas que envolvem maior número de atores do que o “triângulo de ferro”, que se relacionam em diversos níveis de compromisso e dependência (Heclo, in Araral et al., 2012). De igual modo, estas redes seriam mais fluídas e menos estáveis, pois a entrada dos diversos atores e a sua saída seria de forma constante, além de tudo, o foco principal do interesse destas redes seria o “comprometimento intelectual ou emocional” (Capella & Brasil, 2015).

Através dos pressupostos do “triângulo de ferro” e de “issue networks” percebemos que na formulação das políticas públicas existem atores oficiais (como o governo ou membros do parlamento) e não oficiais (como grupos de interesse) que influenciam as suas tomadas de decisão.

Estas conceções alinham-se, assim, com a designada teoria do “group model”, que sugere o impacto das organizações de interesse na ação legislativa, ou seja, as políticas

podem ser o resultado de um equilíbrio alcançado pela força de cada grupo de interesse (Truman 1951; Latham 1956 in Knill et al, 2008). Esta teoria pressupõe que os formuladores de políticas públicas estão constantemente a responder às pressões dos grupos (Knill et al, 2008). Neste sentido, o grupo torna-se a ponte essencial entre o indivíduo e o Governo e a política é vista como a luta entre os grupos para influenciar as políticas públicas (Dye, 2005). Ora, segundo os teóricos de grupos, a política orientar-se-á mediante a direção desejada pelos grupos que ganham influência e afastar-se-á das ideologias dos grupos que perdem influência (Dye, 2005).

### *2.1.2. As Organizações da Sociedade Civil como atores de formulação de políticas*

O conceito de Organizações da Sociedade Civil inclui o conjunto de associações voluntárias que visam representar e lutar pelos interesses sociais de um determinado grupo de indivíduos inseridos numa sociedade. Podem ser associações comunitárias, movimentos sociais, sindicatos, grupos profissionais, organizações não governamentais de defesa e desenvolvimento, entre outras (Edwards, 2011). Estas organizações são uma esfera de associação humana não coerciva, nas quais as pessoas prosseguem uma ação coletiva com propósitos normativos e substantivos, de forma independente do Estado e do mercado (Edwards, 2011). É importante evidenciar que, embora os partidos políticos sejam também formas de ação voluntária, têm, ao contrário das organizações da sociedade civil, como objetivo alcançar o poder do Estado e a ocupação de cargos políticos (Fernandes, 2014). Por outro lado, as organizações da sociedade civil, apenas pretendem influenciar os processos de tomada de decisão realizados pelos agentes oficiais do governo. De igual modo, as organizações de defesa de interesses têm frequentemente a função de representação e articulação de interesses sociais (Fernandes, 2014). Segundo Fernandes (2014), a sociedade civil, assenta em quatro pilares importantes: “deliberação sobre o interesse coletivo”; “defesa desse interesse no espaço público”; “envolvimento voluntário individual”; e, “apreço pelas regras de civilidade e respeito mútuo.

Face a este contexto, de forma sintética, as políticas públicas podem ser entendidas como o resultado da competição entre os diversos grupos ou segmentos da sociedade que almejam defender e garantir os seus interesses de forma coletiva (Simões, 2008). Com a expansão do Estado, deu-se a estimulação da criação de grupos que visavam intervir nas

decisões políticas, sendo que muitas dessas organizações procuravam influenciar diretamente as políticas públicas, pressionando a administração do Estado, exercendo *lobbying* (ou lóbi) junto de instituições públicas e partidos políticos (Fernandes, 2014), atividade à qual também se atribui a designação de *advocacy*.

Apesar da sua má reputação, o lóbi é uma atividade perfeitamente legítima em qualquer país democrático, que permite à sociedade civil defender legalmente os seus interesses perante os poderes políticos com toda a transparência (Lampreia e Guéguen in Mota, 2016). O lóbi é 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” (Coroado, 2014). Ora, os atores que praticam lóbi são também conhecidos como grupos de interesses da sociedade civil ou grupos de pressão e interesses organizados, que atuam na promoção e defesa de grupos de indivíduos (Santos, 2019). Segundo Salisbury (1977) os grupos de interesse são associações formalmente organizadas que se dedicam à realização de atividades que têm como objetivo influenciar as decisões a serem tomadas pelos governos.

O conceito de *advocacy* refere-se à defesa de uma causa ou posição, com o objetivo de debater publicamente um certo tema e influenciar políticas públicas, com vista à transformação da sociedade (Libardoni, 2000; Beer et al, 2012). O envolvimento cívico, proporcionado pela esfera das organizações de promoção de interesses sociais, é a chave para uma *advocacy* forte e eficaz (Craing in Powel et al, 2006).

A atividade de *advocacy* pode centrar-se no domínio político e social. A *advocacy* política tem nos decisores políticos o seu principal alvo (Reid 2000 in Powel et al, 2006), sendo denominada por alguns autores como estratégia de *advocacy* direta, por esta ter como destino final uma influência direta nos políticos. (Lisi & Loureiro, 2019). Por sua vez, a *advocacy* social tenta influenciar a opinião pública, encorajar a participação cívica e política, e influenciar as políticas de instituições privadas tais como empresas, universidades, e outras organizações sem fins lucrativos (Reid 2000 in Powel et al, 2006). Este tipo de *advocacy* é também compreendida como estratégia de influência indireta por tentar influenciar as políticas públicas através de estratégias mais indiretas, como sensibilização, petições, etc (Lisi & Loureiro, 2019).

Em suma, a atividade de *advocacy* pretende influenciar o poder sobre questões e problemas relacionados com os cidadãos. Contudo, é importante ter-se em mente que a *advocacy* não é o mesmo que influência real, uma vez que a *advocacy* é uma questão de articular uma posição e de mobilizar apoio para a mesma (Powell & Steinberg, 2006).

Uma vez que a mobilização para a participação pública pode ser muito difícil, de modo a sustentar a participação em massa, as organizações de *advocacy* devem manter programas concretos com objetivos específicos, enquadrar apelos em termos morais gerais que atraiam as normas geralmente aceites, destacar os benefícios materiais relevantes e construir continuamente novos contactos entre os membros (Jenkins, 2006).

No seio da principal influência da *advocacy* estão as políticas públicas, num processo que envolve quatro essenciais etapas: colocar uma questão na agenda política; obter decisões favoráveis; garantir que essas decisões sejam implementadas; e, certificar-se de que essas atividades criem resultados sociais favoráveis para constituintes específicos (Schumaker 1975; Giugni 1998 in Powel et al, 2006). O acesso à agenda implica conseguir que as autoridades ouçam as preocupações de um grupo e levem as questões a sério (Jenkins, 2006). A principal função da *advocacy* é, assim, definir questões e divulgá-las, de modo a ganhar a atenção do público, especialmente através dos meios de comunicação social, uma vez que estes constituem o principal fórum para o debate público (Jenkins, 2006). Outra forma de acesso à agenda passa por influenciar as posições dos partidos políticos, na medida em que estes, enquanto instituições agregadoras, tentam incorporar os interesses de diversos públicos eleitorais, de modo a maximizar os votos (Jenkins, 2006). Assim sendo, as organizações de *advocacy*, que geralmente se empenham em políticas e visões morais específicas (Jenkins, 2006), podem conseguir a atenção dos partidos políticos que querem ganhar o máximo de votos possível. Segundo o estudo de Burstein e Linton (2003), as organizações são mais capazes de influenciar as políticas quando conseguem que as suas atividades atraiam a atenção dos legisladores e quando conseguem que os decisores se preocupem com a possibilidade de perderem votos ao não responderem às exigências da organização.

### *2.1.3. As Estratégias de Advocacy*

Tal como anteriormente referido, os instrumentos utilizados pelos grupos de interesse para influenciar o processo decisório das políticas públicas podem acontecer de

duas formas: direto (ou *advocacy* política) e indireto (ou *advocacy* social). A forma direta “visa estabelecer contactos com as autoridades e os decisores políticos sem passar por qualquer tipo de intermediação” (Lisi & Loureiro, 2019). Este tipo de estratégia pode ser, por exemplo, o contacto com ministros ou com comissões parlamentares. A outra estratégia utilizada tem por base contactos indiretos, isto é, “a tentativa de influenciar o poder político e as decisões através da mobilização de cidadãos, opinião pública ou meios de comunicação”.

Por um lado, as estratégias indiretas podem ser voltadas para os meios de comunicação ou podem ser estratégias de mobilização, incluindo organização de debates, reuniões e conferências organização de greves e manifestações civis o incentivo dos membros a contactar os decisores políticos e a condução de petições (Lisi & Loureiro, 2019). A mobilização consiste em permitir que a população participe em ações que aumentem a pressão sobre os decisores para promover as mudanças que se pretendem, com o objetivo de mostrar que a população se preocupa com a questão e quer mudanças a seu respeito. Geralmente as atividades de mobilização que procuram mudanças específicas são mais eficazes pois, se determinada atividade de mobilização não transmitir mensagens claras, será muito menos provável de promover mudanças significativas. A mensagem deve, assim, ser impactante e memorável, quer seja comunicada por cartas, cartões-postais, cartazes, redes sociais ou por qualquer outro meio. Também deve influenciar a opinião das pessoas em relação à questão (Watson, 2015).

Ainda na análise das estratégias indiretas, importa destacar as ações de influência pelos meios de comunicação social, podemos encontrar o contacto a repórteres, a redação de cartas para editores e publicação de artigos de destaque; a emissão de comunicados e a realização de conferências de imprensa; publicidade, anúncios e relatórios de investigação (Binderkrantz, 2014). Os meios de comunicação social são, com efeito, uma força poderosa capaz de consciencializar, moldar a opinião pública e influenciar decisores, levando a mudanças nas leis, políticas e práticas (Watson, 2015). Assim, é importante desenvolver relações com jornalistas nacionais e internacionais para cada contexto e país, mesmo quando não são necessários diretamente. Ao serem informados sobre a organização e as comunidades onde se atua, abre-se uma porta para que se possa, quando a oportunidade surgir, pedir ajuda na promoção da organização e se divulguem a mensagens desejadas (Watson, 2015).

Por outro lado, a estratégia direta sob o ponto de vista parlamentar engloba o contacto com as comissões parlamentares, contacto com os porta-vozes dos partidos e outros membros do parlamento, e o contacto com as organizações partidárias. Sob o prisma das estratégias administrativas são apresentados o contacto com o ministro da área e/ou com funcionários públicos o uso ativo dos comités públicos e respostas de pedidos solicitados. Em Portugal, os atores políticos mais solicitados para contactos diretos são os deputados nacionais com maioria parlamentar ou dos partidos do governo e os ministros e os seus assistentes, sendo que os tribunais e os funcionários públicos são os menos solicitados pelas organizações (Lisi & Loureiro, 2019).

Num estudo recente, elaborado por Lisi e Loureiro (2019), foram analisados 1.181 grupos de interesse portugueses, dos quais 29% pertencem ao tipo de organização cívica, sendo o que contempla maior percentagem. Relativamente às áreas de envolvimento das organizações concluiu-se que a área de maior incidência são as políticas sociais (24,2%) e a área de menor incidência é em políticas de defesa (2,4%). Este estudo tinha como objetivo perceber a preferência das organizações na utilização de estratégias de mobilização diretas ou indiretas. As conclusões mostram que as “organizações tendem a utilizar uma estratégia multidimensional, diferenciando e diversificando o tipo de mobilização” (Lisi & Loureiro, 2019). Isto é, percebeu-se que existe uma tendência de 50,4% de utilização de estratégias indiretas e 49,6% por estratégias diretas.

Relativamente ao envolvimento das organizações em atividades, percebeu-se que o envolvimento em debates nos meios de comunicação social, via entrevistas, editoriais, cartas de opinião e a organização de conferências com especialistas nas áreas de interesse são as formas de mobilização mais frequentes. Em contrapartida, a contratação de consultores comerciais, o apoio a partidos políticos e greves, manifestações e protestos são as formas menos utilizadas (Lisi & Loureiro, 2019). No ponto sobre o tipo de informação que as organizações veiculam para os atores institucionais, percebeu-se que a forma mais utilizada é a apresentação de informação técnica e científica aos decisores e a menos usual é estabelecer ligações com organizações políticas (Lisi & Loureiro, 2019).

Segundo o mais recente estudo sobre a utilização dos diferentes tipos de estratégias diretas e indiretas por parte dos grupos de interesse, a estratégia direta (advocacy política) é a preferida da maioria dos grupos (Lisi et al, 2022). Tal acontece, uma vez que são mais

eficazes tendo em conta que se estabelecem contactos diretos ainda que não esteja ao alcance de todos os grupos este tipo de contactos, estando mais ligadas a organizações com mais recursos (Lisi et al, 2022). A estratégias indiretas associam-se políticas de carácter mais relevantes (ídem). Contudo, a adoção de certas estratégias em detrimento de outras deve-se à complexidade da política em questão, onde políticas de carácter mais complexo têm tendência a exigir o uso de ambas as estratégias (ídem).

## ***2.2. O fenómeno da Corrupção***

O fenómeno da Corrupção não é novo nem específico a um país e tem sido alvo de sistemática preocupação ao nível internacional (Sousa, 2011). Apesar de ser uma preocupação global, não existe uma definição universal, já que os contextos de cada sociedade têm influência na acessão da sua definição (Sousa, 2011). Por exemplo, o que é considerado “corrupção nos Estados Unidos da América pode ser considerado em França como um entendimento entre “pessoas de bem””, bem como “o que constituiria um ato de corrupção em França pode ser considerado em alguns países Africanos como uma espécie de obrigação moral” benefício da família (Della Porta et al, 1995). É por isso que é um fenómeno multifacetado e um comportamento desviante de um conjunto de valores elencados entre normas legais e normas socioculturais.

Assim, considerar-se-á nesta investigação uma definição mais abrangente sobre corrupção na Ciência Política. A corrupção, de um modo amplo, é considerada como o uso indevido de cargos públicos para proveito privado (Kaufman 1997; Rose-Ackerman, 2008). Assim, é considerada como uma troca oculta e clandestina entre “dois mercados”, o mercado político/administrativo e o mercado económico e social (Della Porta et al, 1995). Esta é uma troca oculta porque viola normas públicas, jurídicas e éticas, sacrificando, assim, o interesse geral pelo privado (Della Porta et al, 1995). No conceito de corrupção incluem-se, assim, o suborno, violações da ética, acumulação ilegal de bens, violações dos regulamentos de compras, nepotismo político, clientelismo, violações do financiamento de campanhas, lavagem de dinheiro, transações ilegais de drogas, atividade do mercado negro, liberdade de informação e muitas outras questões (McCoy, 2001).

Por sacrificar os interesses gerais aos particulares, a corrupção pode ser considerado como um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento económico e social. Por um lado, a corrupção tem um impacto na economia, na medida em que “os investimentos num país corrupto podem ser até 20% mais onerosos do que num país sem corrupção” (Paiva, 2009). Por outro lado, o impacto social reporta-se ao aumento das desigualdades e discrepâncias de acessos a necessidades básicas.

Considerando que a corrupção afeta o bem-estar social e económico dos indivíduos e do Estado, torna-se urgente combatê-la para tentar eliminá-la das sociedades.

Partindo, assim, do pressuposto que a corrupção é a obtenção de lucros e vantagens particulares que sacrificam o bem público, conclui-se que a boa governação— isto é, a “forma legítima, responsável e eficaz de obter e usar o poder público e os recursos, na prossecução de objetivos sociais aceites (Johnston, 2002) – dos países pode ser posta em causa. Com efeito, “os conceitos de corrupção e de boa governação têm uma relação causal bidirecional”, ou seja, “se não se adotarem os princípios e estruturas da boa governação há a promoção de corrupção”, ao mesmo tempo que, “a corrupção pode impedir que os princípios e estruturas de boa governação sejam implementados” (UNODC, 2017). Neste sentido, a má governação aparece associada a corrupção e ausência de direitos como o acesso à saúde e água potável (Swaroop e Rajkumar, 2002; Holmberg e Rothstein, 2011 in UNODC, 2017). Segundo Gilley (2006) a variável do Controlo da Corrupção, a par com o Estado de Direito e Eficácia do Governo, são as principais variáveis da governação que afetam a forma como os cidadãos avaliam os Estados, uma vez que terão um maior impacto na legitimidade política. Logo, um Estado mais limpo de corrupção terá mais legitimidade onde os direitos e os acessos serão menos condicionados do que num país com taxas de corrupção altas.

### *2.2.1. A Corrupção no contexto português*

É difícil de se situar no tempo o início de um crime como o da corrupção. Na literatura portuguesa podemos encontrar alguns excertos de obras paradigmáticas como é o caso do “Auto da Barca do Inferno” (1517) em que, de forma genial e irónica, Gil Vicente critica a corrupção através dos personagens juiz/carregador e procurador. O carregador é acusado de ter roubado e enriquecido à custa dos aldeões, da sua

desonestidade, de receber subornos e de abusar dos seus poderes. Este, por sua vez defende-se nunca admitindo as suas culpas e culpando outros, como a sua esposa. Também no “Sermão de Santo António aos peixes” (1654), é perceptível, logo no primeiro capítulo, a referência ao sal que deve deter a corrupção que imana na Terra. Esse sal, segundo o Padre António Vieira, deve ser o homem, na medida em que deseja que seja o homem a fazer na Terra o que faz o sal - “impedir a corrupção”. Ora, duas obras clássicas que se enquadram perfeitamente na realidade que se seguiu- uma cultura política e social que não olha a meios para se atingir um fim.

São poucas as investigações que nos dão conta do retrato e da evolução do crime da corrupção em Portugal, principalmente até 2000. Tal aconteceu, pois Portugal não estava preparado para, nem queria, sentar políticos no banco dos réus, não tinha leis adequadas, os partidos não as queriam e os tribunais superiores também não estavam preparados para isso (Dâmaso, 2019). Dâmaso (2019) tece várias e fortes críticas aos líderes políticos portugueses desde a década de 80 do séc. XX, pela incapacidade dos mesmos em controlarem o crescimento de uma cultura de corrupção nos partidos, no Governo e no Estado. A este propósito, o autor refere, de uma forma irónica, que a corrupção é um crime que não existe em Portugal, uma vez que não tem estatisticamente muita expressão durante a década de 80 e 90 do séc. XX, não porque não existe, mas porque a corrupção tem no poder legislativo o seu mais forte aliado (Dâmaso, 2019). Esta afirmação é sustentada numa longa análise de casos e alegados casos de corrupção ao longo dos anos em Portugal. Ao problema da lei permissiva, Sousa (2011) acrescenta o problema da sociedade portuguesa, que se tem demonstrado bastante tolerante à prática da corrupção.

A corrupção enquanto crime existe em Portugal desde 1852, com o decreto de 10 de dezembro, tendo ficado registado como a aceitação de «dádivas» ou «presentes» por parte de «todo o empregado público», «por si ou por interposta pessoa com a sua autorização ou ratificação, para fazer um ato de suas funções» (Rosa, 2021). Durante cerca de um século, o enquadramento jurídico praticamente não foi alterado. Em 1982, com as alterações introduzidas ao Código Penal, o crime da corrupção ficou tipificado como sendo de corrupção ativa – quando existia dádiva ou promessa a funcionário de vantagem patrimonial para prática de determinado ato - e de corrupção passiva – quando o funcionário recebia ou solicitava essa vantagem, com aquela finalidade (Federação da Cultura Portuguesa).

Ainda que a lei tivesse sido atualizada ao longo dos tempos, continuava a ser enferma de meios para a investigação. Além da falta de meios, a sua explicitação era o maior problema pois raramente se conseguia provar algum ato ilegal na aplicação da lei (Dâmaso, 2019). Nos casos em que não existia lei de enquadramento, o único desfecho possível era o arquivamento. Assim, o ambiente geral no final dos anos 80 e na primeira metade dos anos 90 era o da inexistência de sanções às centenas de fraudes feitas com os fundos comunitários, os perdões fiscais e a falsificação de faturas (Dâmaso, 2019). Contudo, a sociedade portuguesa começou a mudar e o grau de informação neste período a propósito da corrupção aumentou, sobretudo desde o surgimento de televisões privadas, com manchetes a dar ênfase a alguns escândalos de corrupção, muito embora a justiça tenha permanecido morosa e quase paralisada (Dâmaso, 2019).

Embora a passos lentos a lei foi sendo aprimorada levando à criação de um plano estratégico anticorrupção em 2020.

Sousa (2011) elabora um quadro de classificação da corrupção no contexto português, na qual distingue quatro grupos quanto à sua frequência e extensão:

- *corrupção esporádica/fragmentada*: caracterizada pelo seu aparecimento esporádico sem um contexto ou atores recorrentes, sendo direta, imediata, de baixa frequência e extensão, sem premeditação, não sendo prolongada no tempo, sendo um exemplo o suborno de um agente da polícia para não se ser multado;
- *corrupção estrutural/cultural*: caracterizada como de elevada frequência e de baixos recursos, podendo ser encontrada em qualquer nível de governação e em qualquer uma das classes sociais, ao passo que a sua prática não é vista como escandalosa, havendo até uma certa aceitação social da mesma indicada pelo hábito da prática, tal como acontece com a famosa “cunha”;
- *corrupção sistémica/política*: caracterizada por ser de elevada frequência e recursos, sendo também bastante sofisticada, uma vez que envolve vários atores além dos atores diretos (corrupto ativo e passivo), sendo a forma de corrupção que mais danos causa às democracias, reduzindo a eficácia governamental e aumentando a despesa pública, sendo um exemplo, o financiamento político dos partidos políticos e candidatos ilegal;

- *corrupção metassistémica/ de colarinho branco*: na qual os mecanismos de troca são bastante sofisticados e tendencialmente transnacionais, não estando, por isso, ao alcance de todos, sendo conhecida por corrupção de colarinho branco, tal como acontece com a designada “lavagem de dinheiro”.

De forma a dissuadir este tipo de crimes, o Código Penal Português integrou, na secção I do capítulo IV, quatro artigos (372.º a 374.º-B) referentes à corrupção dos funcionários públicos. No código Penal é diferenciada a corrupção passiva da corrupção ativa. Por um lado, o artigo 372.º, referente à corrupção passiva, dispõe que “*o funcionário que 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 a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação, é punido com pena de prisão de um a oito anos*” (Art.373º do Código Penal). Por outro lado, o artigo 373.º, referente à corrupção ativa, refere que “*quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial com o fim indicado no n.º 1 do artigo 373.º, é punido com pena de prisão de um a cinco anos*” (Art.374º do Código Penal).

Em Portugal, os órgãos responsáveis por investigar os casos de corrupção são o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) da Procuradoria-Geral da República e a Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária. Além destes órgãos, também o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), que funciona no âmbito do Tribunal de Contas, desempenha um papel importante na coordenação e análise das atividades de prevenção da corrupção. O CPC é a autoridade pública, independente, responsável por desenvolver ações nacionais para a prevenção<sup>1</sup> destes crimes (Comissão Europeia, 2020). Um dos grandes problemas destas instituições é a falta de meios para poderem exercer as suas funções em pleno (ídem). Devido a essa dificuldade, os estudos e índices nesta matéria a que temos acesso são maioritariamente elaborados por entidades

---

<sup>1</sup> As atividades na área da prevenção centram-se essencialmente na disponibilização de orientação sobre os riscos de corrupção e na realização de campanhas de sensibilização nas escolas (Comissão Europeia, 2020).

ao nível internacional como a ONU, OCDE, a GRECO, a TI, entre outros. A luta contra este problema tornou-se num objetivo prioritário em vários países. Todas estas iniciativas incitaram nas comunidades a preocupação de um Estado mais transparente e limpo de traços de corrupção.

Portugal não foge à regra contando com o fenómeno da corrupção como parte dos objetivos fundamentais do programa do XXII Governo Constitucional. Infelizmente, Portugal tem sido palco de alguns escândalos destes quer ao nível local, como o processo “saco azul”<sup>2</sup>, quer a nível nacional, como o mais recente caso da “Operação Marquês”<sup>3</sup>. O cenário da corrupção em Portugal não se tem mostrado o mais desejável, pois, de acordo com os relatórios divulgados pela *Transparency International*, Portugal está situado no 32º lugar em 2021 (sendo o 1º lugar o menos corrupto ao mais corrupto que está em 180º), com um índice de perceção de corrupção<sup>4</sup> correspondente a um *score* de 62 (*Transparency International*, 2022). Comparando o índice de Portugal com o da média europeia, percebe-se que Portugal se encontra pior posicionado (*ídem*).

Para além destes índices, em 2018 foi publicado um relatório pelo grupo parlamentar os “Verdes/Aliança Livre Europeia” e posteriormente apresentado no Parlamento Europeu, sobre os custos da corrupção em toda a União Europeia. Neste estudo, Portugal surge como um dos países com maior custo anual da corrupção, apontando para um valor de 18,2 mil milhões de euros anuais, o que corresponde a 7,9% do PIB Português. Este valor é dez vezes superior às despesas do Estado com o desemprego e ultrapassa os gastos com a saúde (Dâmaso, 2019). De acordo com contas efetuadas pelo Jornal de Negócios, se esse valor fosse distribuído pela população portuguesa, cada português receberia 1.763 euros por ano (Dâmaso, 2019).

Para fazer face a todos os relatórios insatisfatórios de que Portugal tem sido alvo e pelos diversos escândalos denunciados, o governo de António Costa aprovou, em Conselho de Ministros, um documento-quadro para definir uma “Estratégia Nacional

---

<sup>2</sup> O processo do “saco azul” refere-se ao crime de peculato de uso e de abuso de poder de Fátima Felgueiras, uma ex-autarca/presidente municipal, no ano de 2003.

<sup>3</sup> A “Operação Marquês” diz respeito ao processo de alegada corrupção que terá sido praticada pelo ex-primeiro ministro José Sócrates.

<sup>4</sup> O Índice de Percepção da Corrupção (CPI) é a mais antiga e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo, analisando os níveis de corrupção no setor público de 180 países, pontuando-os de 0 (percecionado como muito corrupto) a 100 (muito transparente) (TIAC, 2021).

Contra a Corrupção” (Rosa, 2021). Esta estratégia, com alcance temporal no período 2020-2024, está assente em sete grandes prioridades (Governo de Portugal, 2020):

1. melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade;
2. prevenir e detetar os riscos de corrupção no setor público;
3. comprometer o setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção;
4. reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas;
5. garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar o tempo de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição;
6. produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção;
7. cooperar no plano internacional no combate à corrupção.

Na descrição deste documento são enunciadas as medidas para serem atingidas estas prioridades. Até à elaboração da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção não existia qualquer abordagem estratégica coordenada para o combate deste fenómeno, na medida em que as respostas políticas e legislativas que iam surgindo pareciam uma “manta de retalhos”, com os problemas a serem resolvidos à medida que iam surgindo (Comissão Europeia, 2020).

Tal como foi abordado anteriormente, a existência de leis pouco eficazes e ambíguas tem complicado o combate e prevenção do fenómeno da corrupção. Assim, é fundamental uma mudança legislativa para se proteger a democracia. Contudo, o Estado não é, nem pode ser o único modelo de resposta institucional à corrupção (Sousa, 2011).

Através de alguns estudos que abordam a temática do combate à corrupção percebemos que uma das formas de a combater está centrada nas atitudes dos cidadãos, no protesto e luta pelos seus direitos. Esta luta não pode, contudo, estar centrada em

“heróis ocasionais”, sendo necessárias estruturas organizacionais cuja visão perdure no tempo orientando a visão individual num sentido geral e coletivo (Sousa, 2011).

Tendo em conta o mau desempenho de algumas autoridades na matéria do combate à corrupção, é saudável que existam alternativas da sociedade civil que escrutinem e pressionem esses organismos a cumprir os seus fins (Sousa, 2011). Uma vez que a lei não tem sido, por si só, suficiente para eliminar este fenómeno, a sociedade civil apresenta-se como um ator fundamental para pressionar a elite política para que a lei seja mais transparente e adequada (Simões et al, 2008).

### *2.2.2. As Organizações Não Governamentais como agente de combate à corrupção*

Como já referido, as organizações da sociedade civil podem ter um papel importante no combate à corrupção pela sua natureza e forma de atuação.

No estudo realizado por Carr e Outhwaite (2011) são especificadas quatro formas distintas de combate à corrupção através de organizações da sociedade civil destinadas a este fim, assentes em planos elaborados por organizações internacionais de combate à corrupção: (1) despertar consciências (raising awareness); (2) envolvimento de stakeholders (stakeholder engagement); (3) investigação (research); e (4) defesa e promoção de interesses e monitorização (advocacy and monitoring).

Relativamente à primeira forma enumerada, a sensibilização é vista como uma atividade central no combate e redução da corrupção pela ONU (Carr et al., 2011). As organizações da sociedade civil surgem como potencialmente eficazes no aumento da consciencialização pelo facto de estas organizações serem feitas pela sociedade e para ela. Deste modo, a mobilização social pode ser feita através de campanhas de informação, sensibilização e educação, três pilares fundamentais que assistem a quase todas (se não a todas) as organizações da sociedade civil de combate à corrupção. Estas organizações são atores de confiança a nível global e podem ganhar vantagem em tornar públicos casos de corrupção pela sensibilização de que tenham conhecimento (Carr et al., 2011), já que um aumento da publicidade em relação a crises ou escândalos pode proporcionar um choque dramático e uma rápida sensibilização (McCoy, 2001). Não podemos esquecer que a palavra corrupção também implica uma forte condenação moral (Jos 1993 in Sousa,

2009), o que torna a ação de mobilização ainda mais simples e com fácil acesso às massas da sociedade. A sensibilização do público ajudará a incorporar a intolerância do público à corrupção, que é o princípio subjacente à prevenção da corrupção (Carr et al., 2011). Contudo, a sensibilização deve concentrar-se não só no problema, mas também incluir a defesa de soluções específicas que mais tarde possam ser traduzidas em políticas (McCoy, 2001).

Relativamente ao ponto do “stakeholder engagement” no combate à corrupção, importa referir a força que as organizações da sociedade civil podem ganhar ao estabelecerem elos de ligação com outras organizações da sociedade civil e pessoas de interesse (partes interessadas), de modo a serem mais abrangentes, inclusivas e representativas (Carr et al., 2011). Estas ligações, além de darem força às organizações, trarão também benefícios do ponto de vista ideológico, pois os interesses podem agregar-se e completarem-se.

O ponto referente à investigação tem enorme importância neste tema, pois ajuda a compreender as várias partes do problema, incluindo o impacto das medidas anticorrupção, a eficácia da legislação, o impacto dos programas de sensibilização do público na mobilização de massas, a eficácia do envolvimento das partes interessadas, o desenvolvimento de capacidades, e o impacto dos códigos anticorrupção de conduta sobre o comportamento das empresas (Carr et al, 2011).

O último ponto enumerado sugere como importantes ferramentas anticorrupção a *advocacy* - através de atividades, tais como reuniões comunitárias, campanhas e diálogos informais - e monitorização de instituições, tanto no sector público como no privado, e implementação de reformas. A monitorização e *advocacy* estão interligadas porque a monitorização dos setores público e privado expõe abusos e má gestão, bem como uma boa gestão, o que pode aumentar a sensibilização a nível nacional e internacional e induzir mudanças políticas a nível da *advocacy* (Carr et al, 2011). É precisamente sobre esta forma de combate à corrupção pelas organizações da sociedade civil que incidirá esta investigação.

Na perspetiva de Holloway (2010) existe ainda outra forma relacionada com as organizações da sociedade civil de combater a corrupção, estando centrada no encorajamento de boas práticas. No seu ponto de vista, as organizações da sociedade civil

atuam como incitadoras de comportamentos e práticas sociais, no processo do desenvolvimento das sociedades. As organizações da sociedade civil têm, assim, uma tarefa importante no seu trabalho a nível comunitário para estabelecer normas sobre a forma como os atores devem comportar-se corretamente e ilustrar as diferenças entre a forma como os próprios atores das associações se comportam, e a forma como os atores governamentais atuam. Assim, as organizações da sociedade civil têm também o papel de darem o exemplo ao resto da sociedade civil.

O papel da sociedade civil na promoção de comportamentos anti corruptivos fica, então, marcado por produzir conhecimento, levantar a discussão do problema da corrupção, sensibilizar concidadãos e decisores, propor alternativas, discutir políticas públicas e zelar pela sua adoção e cumprimento (Batalha in Portuguesa et al., 2016). O papel crescente destes atores da sociedade civil deixou claro que o controlo da corrupção deixou de ser um assunto apenas para órgãos governamentais (Sousa, 2009). Inclusivamente, organizações como a Transparency Integrity podem e conseguem mobilizar a atenção das pessoas para o problema em questão, já que, mesmo que não tenham o poder de legislar, têm formas e ferramentas para colocar pressão sobre os decisores políticos na decisão de adoção e implementação das reformas anticorrupção (Sousa, 2009). É um processo de aprendizagem longo e difícil que tem contado com várias organizações das quais ONG's e Agências Anticorrupção<sup>5</sup>-ACAs- das quais não serão analisadas neste artigo.

Ainda que as organizações da sociedade civil tenham um grande impacto sobre a legislação anticorrupção, não há muitas pesquisas conhecidas em relação às estratégias que várias organizações podem ter adotado em relação ao impulso da corrupção, à natureza da interação com outras partes como o público, as empresas e o Estado (Carr et al, 2011). Como complemento ao inquérito dos autores Indira Carr & Opi Outhwaite, este projeto nasce para perceber como a organização Transparência e Integridade, uma das poucas (se não a única) Organização Cívica Portuguesa que se dedica às políticas anticorrupção, influencia a legislação elaborada pelos órgãos de poder.

---

<sup>5</sup> As agências anticorrupção (ACAs) são órgãos públicos (financiados) de uma natureza, com a missão específica de combater a corrupção e reduzir as estruturas de oportunidades propício para sua ocorrência na sociedade por meio de medidas preventivas e / ou repressivas. (Sousa, 2009, pág.5). Um grande número dessas agências cresceu rapidamente na Central e Europa Oriental no final da década de 1990 (ídem, pág.6).

Espera-se e prevê-se que, ao nível da corrupção a sociedade civil através de estratégias de *advocacy* altere alguns comportamentos e alerte para outros. Tal como explicitado no *Kit de Ferramentas de Advocacy*, os resultados esperados são:

*Chamar os decisores à responsabilidade pelo uso do poder;*

*Tentar mudar a forma como o poder é exercido;*

*Questionar o abuso do poder;*

*Obter acesso ao poder para os menos incluídos,*

*Informar as pessoas e ensiná-las a usar o poder que têm na sociedade para influenciarem os decisores;*

*Superar a sensação de impotência em situações onde as pessoas não podem exercer seu poder, ou onde ele não é reconhecido (Watson, 2015).*

Contudo, este kit também alerta o leitor para o facto de que o trabalho de *advocacy* envolve transformações sociais complexas e, por isso, pode ser difícil identificar todos os efeitos de uma ação. Tal é assim, pois os processos de decisão são, frequentemente, complexos e podem ser vários os fatores que levaram a uma mudança, incluindo interações entre outros atores e situações externas (Watson, 2015).

Ambas as estratégias de *advocacy* devem aliar-se, a mobilização deve ser aliada a um trabalho de contatos diretos com decisores. Ela poderá ajudar a abrir oportunidades para a *advocacy* política em contextos onde pareça ser impossível (Watson, 2015). Um exemplo claro desta relação foi a mobilização de indivíduos na África do Sul e no exterior que levaram ao governo a aceitar negociar com Nelson Mandela na cela da prisão (ídem).

### **Capítulo 3. Metodologia**

O fenómeno da corrupção tem assolado as sociedades, nomeadamente a sociedade portuguesa. Para além da falta de recursos, as leis portuguesas têm-se demonstrado pouco eficazes a par de uma falta de vontade política em resolver este tipo de questões (Dâmaso, 2021). Assim, torna-se importante encontrar formas de combater e prevenir a corrupção de modo a prevalecer um bom Estado de Direito. Como abordado na secção anterior, uma das formas de combater este flagelo centra-se na ação da sociedade civil, nomeadamente através das Organizações da Sociedade Civil. Assim, este relatório pretende compreender de que forma as organizações da sociedade civil podem impactar nas políticas públicas anticorrupção em Portugal.

O presente capítulo apresenta, num primeiro ponto, os objetivos a desenvolver para se obterem as repostas mais completas para a questão principal. O segundo ponto debruça-se sobre a metodologia do estudo de caso. Por fim, serão apresentadas as técnicas de recolha de dados para se atingirem os objetivos predefinidos.

#### ***3.1. Questão de Investigação e Objetivos***

Para perceber as dinâmicas que podem ser estabelecidas pelas organizações da sociedade civil de modo a influenciarem as políticas públicas anticorrupção, definiram-se três objetivos específicos.

- 1) Identificar os principais objetivos e atividades das organizações da sociedade civil para promover mudanças legislativas anticorrupção.
- 2) Compreender a utilização de estratégias de influência direta (*advocacy* política) e/ ou indireta (*advocacy* social) das organizações da sociedade civil para as mudanças legislativas anticorrupção.
- 3) Compreender a perspetiva do representante das organizações da sociedade civil relativamente ao sucesso e desafios das estratégias de *advocacy*.

Tendo em conta os objetivos delineados para esta investigação, resolveu-se escolher a metodologia do estudo de caso à organização Transparência Internacional-Portugal (TI-PT).

### ***3.2. O Estudo de Caso***

Para cumprir os objetivos enumerados, foi realizado um estudo de caso, analisando a organização não governamental Transparência Internacional – Portugal (TI-PT) – anteriormente designada por Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC) –, através da realização de um Estágio Curricular no ano letivo de 2021/2022. O poder diferenciador do estudo de caso relativamente aos outros métodos “é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências- documentos, artefactos, entrevistas e observações” (Yin, 2001). Além disso, num estudo destes tenta-se compreender a situação real existente (Shramm, 1971), o que nos permite perceber a realidade no momento da investigação, aplicando a teoria a uma especificidade concreta. É um método inclusivo, podendo considerar um grande número de pormenores que possam ser relevantes para a explicação da situação em estudo (Shramm, 1971). Segundo Lisi e Marquez (2019), os estudos de caso fornecem evidências valiosas sobre a troca entre grupos de interesse e outros atores políticos ou instituições, tanto formais quanto informais. Através da organização selecionada e do tema geral do trabalho, pode-se ajustar os objetivos que se pretendem estudar. Tal como refere Stake (1999), o estudo de caso é um método que compreende a complexidade de um caso particular, logo único. Há a preocupação, nestes estudos, de se procurar os detalhes e a interação de contextos (Stake, 1999).

A escolha concreta do estudo da organização não governamental TI-PT decorreu do facto de esta ser a principal organização da sociedade civil com o principal objetivo de lutar contra a corrupção em Portugal. Segundo a tipologia dos estudos de casos de Gerring (2007), este estudo é sustentado num estudo de caso típico. Segundo o académico, os casos típicos caracterizam-se pela sua representatividade dos demais casos existentes. Sendo a TI-PT a mais completa ONG portuguesa que se dedica exclusivamente ao problema da corrupção, fará todo o sentido ser a escolha para um estudo mais forte e congruente.

Na página oficial da organização TI-PT pode ler-se a referência ao seu principal foco, ao qual também este projeto se dedica, “influenciamos políticas públicas e práticas institucionais, promovendo a legalidade democrática e a boa governação, combatendo a corrupção e fomentando os valores da transparência, integridade e responsabilidade junto dos decisores públicos, dos cidadãos e das instituições e empresas públicas e privadas.” (TIAC, 2021).

### ***3.3. Caraterização da Organização***

A Transparência Internacional Portugal (TI-PT) é uma “associação privada, independente e sem fins lucrativos destinada ao combate da corrupção e na defesa dos valores e dos direitos humanos associados, em especial a transparência, integridade e responsabilidade, promovendo-os junto da opinião pública, cidadãos e instituições e empresas públicas, privadas e sociais” (TI, 2020). Esta associação é um capítulo nacional da rede internacional de capítulos Transparency International.

A organização internacional - *Transparency International* - foi fundada em 1993, por Peter Eigen (antigo executivo do Banco Mundial) e Jeremy Pope, e é composta por vários capítulos nacionais por todo o mundo, com sede em Berlim. Os capítulos nacionais começaram a surgir logo nesse ano, sendo de natureza e qualidade bastante diferentes uns dos outros, tendo sido criados a partir de contactos informais pelos dois fundadores (Sousa, 2005). Esta organização centra-se na luta global e regional contra a corrupção, apoiando os capítulos nacionais no reforço das suas competências anticorrupção. O Secretariado da TI, localizado em Berlim, coordena iniciativas dentro de regiões geográficas e disponibiliza apoio metodológico sobre os instrumentos e técnicas de combate à corrupção (Norad, 2011 in Lang, 2021). Com efeito, embora a corrupção seja um problema internacional, cada país deve desenvolver - e assumir a responsabilidade - pelas suas próprias soluções.

A diversidade do movimento da TI em termos de cultura, capacidade e foco é um dos seus pontos fortes particulares. Tal diversidade cultural faz com que os próprios Capítulos Nacionais tenham autonomia para elencarem as suas prioridades e agenda (Sousa, 2005), uma vez que as preocupações mundiais podem não ser necessariamente as preocupações locais e nacionais, havendo, assim, uma adaptação ao contexto e realidade existentes. Assim, os Capítulos Nacionais assumem o trabalho da sociedade civil em

casos individuais concretos, enquanto o secretariado internacional se concentra na orientação de políticas internas e externas e, cada vez mais, no aconselhamento político e económico nacional e internacional (Estados-nação, União Europeia, ONU, empresas) (Jansen et al., 2010).

Com a proliferação dos capítulos nacionais, a TI evoluiu rapidamente para uma rede de *advocacy* ao nível mundial (Keck & Sikkink, 1998), mobilizando as massas com a ajuda de organizações internacionais e fóruns elitistas de governação global (Gebel, 2012), como o Banco Mundial e a Organizações Nações Unidas (ONU), o que lhe conferiu alguma influência na formulação de políticas (Sampson, 2010). É considerada por Gebel (2012) a maior e mais importante organização não governamental internacional na área da luta contra a corrupção, e os seus documentos e sugestões para melhores práticas são lidos, utilizados e distribuídos tanto por organizações da sociedade civil como por instituições governamentais em todo o mundo. Na perspetiva do académico e um dos fundadores da TI-PT, Luís de Sousa (2005), a reputação que a TI tem ganho deve-se a várias razões, das quais: foi a primeira a obter uma pasta transnacional que só tinha sido abordada vagamente por outras ONGs; desde cedo que tenta pôr em prática uma estratégia de ligação com o governo, setor público, setor privado e a sociedade civil, sendo notória uma influência política; tem desempenhado um papel ativo na pressão para a adoção de duas convenções internacionais contra a corrupção (OCDE e ONU); e tem também procurado incentivar a criação de mecanismos de monitorização da sociedade civil e revisão e adoção de certos quadros jurídicos.

A *Transparency International* baseia a sua abordagem holística de combate à corrupção em três princípios básicos. O primeiro centra-se na criação de relações de coligação com grupos apartidários e não conflituosos (Pope, 2000), as quais significam, no ponto de vista de Sampson (2010), ligações com “qualquer grupo que a escute”. O segundo princípio é o papel crucial que os Capítulos Nacionais da TI têm, já que, embora tenham autonomia para decidir a sua agenda, têm de seguir duas importantes regras de conduta, nomeadamente não poderem investigar nem expor casos individuais de corrupção, uma vez que isso pode prejudicar a criação de coligações importantes para o sistema anti-corrupção e devem ser evitadas políticas partidárias, pois prejudicam a credibilidade da TI (Pope, 2000). O terceiro princípio consiste em envolver a sociedade civil de forma evolutiva, defendendo planos de ação exequíveis e específicos para a resolução de problemas passo-a-passo (Pope, 2000).

De um modo sintético e de acordo com a posição da TI, as suas principais estratégias de envolvimento consistem em informar e sensibilizar e, em certa medida, pressionar os decisores a adotarem instrumentos de controlo da corrupção (Sousa, 2005). Neste mesmo panorama, a maioria dos capítulos nacionais terá já afirmado que terá havido um impacto no aumento da consciência da corrupção, criação ou reforço das estruturas anticorrupção e no poder da própria sociedade civil (Sousa, 2005).

A TI trabalha numa rede complexa de um conjunto de órgãos imprescindíveis ao seu trabalho e progresso. Assim, como já abordado, além do secretariado, existem os capítulos nacionais que são apoiados e apoiam o Secretariado. Os capítulos Nacionais são entidades credenciadas de acordo com um conjunto de padrões objetivos, que passam por três etapas: 1) Contacto nacional; 2) Capítulo nacional em formação; 3) Capítulo nacional totalmente credenciado. Os Capítulos Nacionais totalmente credenciados passam por um processo de revisão a cada três anos, com o objetivo de ser garantido a conformidade contínua com os padrões da organização (TI, 2022). O poder destes capítulos é traduzido também na forma de influência nas reuniões anuais de membros, onde o seu voto representa pelo menos 2/3 (ídem). Por aqui percebe-se a forte responsabilidade mútua entre o Conselho de Administração da TI e os Capítulos Nacionais. Existem 5 pontos fundamentais enumerados pela TI para se tornar num capítulo nacional. 1) Determinação, diligência e competência no combate à corrupção no seu país; 2) Adoção e aceitação da declaração geral agindo de acordo com ela; 3) Adoção de todas as medidas necessárias para proteger o nome e logótipo da TI, de acordo com as leis e regulamentos do seu país; 4) Desenvolvimento e cumprimento um código de conduta para os seus membros; 5) Compartilhamento de relatórios financeiros e de atividades regulares com TI (ídem).

Outro órgão pertencente a esta rede internacional são os membros individuais, que são caracterizados pela ONG como membros nomeados para permitir que o movimento incorpore indivíduos de reconhecida integridade e origens diversas, em que a sua dedicação e experiência no trabalho anticorrupção possam ajudar na promoção e cumprimento dos objetivos do movimento (TI, 2022). Os candidatos a membros individuais são avaliados pela sua competência, experiência, integridade e dedicação, sendo dada ênfase à diversidade e equilíbrio em termos culturais, geográficos, profissionais, de sexo e idade (ídem). Estes membros têm de se comprometer a contribuir para o movimento da TI pela sua participação em questões e programas globais e regionais.

Em Portugal, o capítulo nacional TI-PT, (então designado por Transparência e Integridade, Associação Cívica - TIAC) foi criado em 2010, nasceu em 2010, embora tenha havido uma tentativa de o constituir no final dos anos 90, que falhou, quer devido à má gestão de alguns membros do secretariado da TI (Berlim) de então, quer devido à inação dos candidatos portugueses (Sousa, 2005). Todavia, após a formação do capítulo nacional, a TI-PT ganhou um reconhecimento e reputação indiscutíveis ao nível global, pois tornou-se rapidamente a única organização capaz de intervir de forma sistemática e duradoura nos discursos públicos sobre corrupção (Lang, 2021).

Ao contrário de outros Capítulos Nacionais Europeus, a TI-PT não foi fundada por “pessoas de fato cinzento”, longe de qualquer conceção comum de organização de “todos” (Sousa, 2005), mas o seu núcleo fundador consistiu em cientistas sociais, jornalistas, advogados e vários ativistas que teriam anteriormente denunciado casos de corrupção individualmente (Lang, 2021). A TIAC terá sido fundada na sequência da criação do Grupo de Reflexão Ética e Justiça (GREJ) em 2005. Os seus fundadores terão sido o investigador Luís de Sousa, que se manteve como presidente até 2016, e o professor Paulo de Moraes, que se manteve como vice-presidente até 2016.

Em 2014 a TIAC conseguiu o reconhecimento da Transparency International como “National Chapter in Formation”, sendo o grau de acreditação intermédio antes de se poder tornar formalmente membro de pleno direito de TI, com todos os deveres e direitos inerentes (Transparência e Integridade, 2014). Terá sido também neste ano que a ONG Portuguesa terá conseguido arrendar um espaço, ainda que pequeno, para o trabalho da equipa.

### ***3.4. Técnicas de Recolha de Dados***

Para serem atingidos os objetivos a que esta investigação se propõe será formulada uma recolha de dados assente em três técnicas: análise documental, observação direta e entrevistas. Estes métodos serão aplicados na análise de 3 projetos desenvolvidos pela TI-PT que visam contribuir para um país mais limpo de corrupção.

O primeiro projeto denomina-se “*Proteção de Denunciantes*”, que se baseia na ideia de que as denúncias são uma ferramenta importante para a deteção da corrupção e dos crimes conexos a ela. Tal pode ser afirmado uma vez que a deteção deste tipo de criminalidade ocorre ou através da fiscalização interna e externa das entidades, ou

mediante as denúncias realizadas por colaboradores das entidades ou por cidadãos preocupados (Ramos, 2018). Como previsto na Constituição da República, n.º 1 do artigo 27º, “todos têm direito à liberdade e à segurança”, pelo que o Estado deverá garanti-lo a todos os cidadãos. Todavia, é necessário estabelecerem-se limites para não se criarem situações abusivas de modo a não lesar inocentes.

A campanha “Proteção de Denunciantes” em Portugal, é uma iniciativa da TI-PT que tem como principal objetivo lutar pelos direitos dos denunciantes e testemunhas, de modo a incentivar e consciencializar os cidadãos para o fenómeno da corrupção, quer no setor público, quer no privado. Tem se verificado que, no que diz respeito à lei, só após o relatório do GRECO é que houve uma preocupação em Portugal relativamente à criação de proteção legislativa para quem denuncia. Desta forma, a TI-PT pretende mudar comportamentos e principalmente alterar as leis existentes, que se têm mostrado um entrave às denúncias e à proteção de quem denuncia.

O segundo projeto denomina-se “*Vistos Gold*”, que a TI-PT considera, um dos grandes problemas que Portugal tem vindo a enfrentar, nos últimos anos, pois trouxe consigo vários riscos e desafios não só ao país, bem como a todos os países do espaço Schengen. Os riscos recaem, sobretudo, pela possibilidade real dos vistos Gold serem utilizados por redes de criminalidade organizada, terrorismo e por indivíduos corruptos e saqueadores da riqueza dos seus países de origem (Transparência e Integridade, 2017b). No que diz respeito à corrupção política deve-se aos vários intermediários que atuam no processo de candidatura e atribuição dos vistos. A este respeito, a TI-PT afirma que “a contratação de consultores e intermediários aumenta exponencialmente o risco de terceiros concederem benefícios indevidos em nome do investidor ou solicitarem pagamento de luvas, devido às inevitáveis assimetrias de informação existentes neste tipo de relações. O facto destes contratos serem celebrados em regime de prestação de serviços aumenta o risco de corrupção, por um lado, e de branqueamento de dinheiro, por outro, ao dificultar a monitorização e controlo da origem, destino e utilização do dinheiro” (2017b). Considerando este problema, a TI-PT formula algumas recomendações legislativas para se resolverem eventuais riscos de corrupção. Assim, relativamente a este projeto analisar-se-á as estratégias diretas e indiretas que têm sido exploradas para se chegarem às mudanças legislativas e, tentar-se-á perceber se as medidas propostas pela TI-PT terão tido alguma repercussão política ou social.

O terceiro e último projeto a ser estudado será o “*Pacto de Integridade*”, que consiste num acordo entre uma autoridade pública, os fornecedores privados e a sociedade civil que pretende assegurar altos níveis de transparência e participação no processo de contratação pública. Entre 2015 e 2021 foram 11 os países da União Europeia que assinaram este pacto, incluindo Portugal. Embora a crise sanitária da COVID19 tenha atrasado o projeto, em Portugal foi concluído no final do ano que se previa- 2022. O pacto de integridade em Portugal foi estabelecido entre a TI-PT e a Direção Geral do Património Cultural, de modo a restaurar duas obras no Mosteiro de Alcobaça, património mundial da UNESCO desde 1989. Este projeto enquadra-se na prevenção da corrupção nos processos de contratação pública, no qual existe um acordo entre uma autoridade pública, os fornecedores e a sociedade civil. Assim, a TI-PT teve como principal foco monitorizar e assegurar a transparência e integridade neste processo de contratação pública. Este projeto foi desenvolvido a pensar em futuras contratações que poderão vir a ser promovidas com a maior transparência e integridade.

Dentro destes projetos o principal foco será analisar as estratégias diretas e indiretas utilizadas pela organização para influenciar as mudanças legislativas.

#### *3.4.1. Análise Documental*

A análise documental é um procedimento metodológico para a apreensão, compreensão e análise de documentos de vários tipos que podem ser escritos ou não escritos, como é o caso de vídeos, fotografias, etc (Sá-Silva et al, 2009).

A análise documental será um método utilizado essencialmente para perceber a utilização de estratégias de influência direta (advocacy política) e indireta (advocacy social) da TI-PT para as mudanças legislativas anticorrupção.

Pretende-se, assim, perceber se existiu um contacto direto com os decisores políticos, com que frequência a ONG recorreu a representantes políticos, quais são as principais figuras políticas que se tentou contactar ou que se contactou (Ministros, secretários de Estado, Partidos políticos, líderes nacionais dos partidos políticos, deputados nacionais com e sem maioria, etc), de que forma existiu o contacto ou tentativa de contacto (por via telefónica, por e-mail, reuniões “amigáveis”, etc).

Por outro lado, tentou-se perceber em que medida a TI-PT utilizou estratégias de influência indireta (*advocacy social*). Estas estratégias são principalmente feitas através da sensibilização da população, pois, “a sociedade civil organizada contribui para uma consciencialização da opinião pública para o problema, através de campanhas de informação, sensibilização e educação” (Sousa, 2011). Estas estratégias podem estar assentes no recurso aos meios de comunicação social, na publicação de estudos e relatórios, no contacto de jornalistas, em greves, manifestações, etc.

Ora, a documentação utilizada para se atingirem os objetivos propostos estará assente em fontes escritas e não escritas da Transparência Internacional Portugal que permitam compreender as estratégias utilizadas de influência direta e indireta. As fontes oficiais escritas são os relatórios de atividades e de contas anuais, disponibilizados no website da ONG e as notícias no mesmo. Já as fontes não escritas dizem respeito a fontes que podem ser registadas por processos eletrónicos (Albarello et al, 1997), das quais merecem destaque os vídeos disponibilizados na plataforma Youtube da TI-PT.

#### *3.4.2. Observação Direta*

A observação direta é uma técnica através da qual o observador tem a possibilidade de captar e experienciar as realidades oferecidas para o estudo. Este é um método caracterizado como fundamental para a pesquisa, não sendo, nas palavras de Gil (2008), nada mais do que “o uso dos sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários”. Já os autores Marconi e Lakatos (2003) destacam a importância deste método para a obtenção de provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos analisados não têm consciência. Além disso, também permite e “obriga” o investigador a um contacto direto com a realidade que se lhe apresenta (Marconi & Lakatos, 2003). Para este projeto, ambiciona-se a participação em projetos e campanhas de *advocacy*, como a semana da corrupção, protagonizados pela TI-PT, de modo a obter-se dados sobre o tema em questão.

A observação direta permitiu perceber de que forma a ONG atua em concreto com a sociedade nas suas campanhas de mobilização bem como com as elites políticas para alcançarem os seus propósitos. Este método permite corroborar ou, pelo contrário, contrariar aquilo que a análise documental refere.

Assim, serão recolhidos dados consistentes, através de um registo sistemáticos de observações, válidos e confiáveis de comportamentos e situações observadas (Sampieri et al, 2010). Neste caso concreto, foram recolhidos e analisados dados da participação e observação direta em atividades organizadas pela TI-PT no ano de 2021, nomeadamente no “*Festival Transparente*” e na última visita guiada ao Mosteiro de Alcobaça e respetiva conferência de encerramento de projeto.

### 3.4.3. *Entrevista*

Foi elaborada uma entrevista formal à presidente da TI-PT que foi utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo (Biklen et al., 1994). A técnica da entrevista, além de estar direcionada aos objetivos específicos do pesquisador, produz o aprofundamento e a riqueza das informações (Branski et al, 2010). Neste caso, o objetivo é perceber junto da direção da ONG, de que forma procedem para tentarem influenciar as políticas públicas e quais as estratégias mais utilizadas, quais as que têm maior sucesso, quais as que são preferidas, etc.

A entrevista permitirá responder ao objetivo 3) que assenta em compreender a perspetiva da representante da TI-PT relativamente às estratégias de advocacy utilizadas pela organização.

Dar-se-á preferência pela elaboração da entrevista semiestruturada, dado que há intenção de deixar o entrevistado à vontade para expor as suas respostas, ideias e pensamentos. Bem como, fornecer liberdade ao entrevistador de guiar e rumar a entrevista consoante deseja e lhe for proporcionado. Ora, este tipo de entrevista caracteriza-se como específicas quanto às áreas que devem ser exploradas, contudo não estrutura rigidamente as perguntas nem a sequência destas (Freitas Silva et al, 2006).

## Capítulo 4. Análise e Discussão dos Resultados

Como referido anteriormente, neste capítulo será feita a análise e a discussão de dados a documentos oficiais da organização para se poder responder às questões a que esta investigação se debruça. Como já discutido anteriormente, as ações de advocacy nunca visam apenas consciencializar sobre determinada questão ou problema, mas têm o objetivo de promover mudanças em termos legislativos, nos sistemas, nas estruturas e até nas atitudes visando sempre o favorecimento dos grupos da sociedade civil (Roots, 2015). Assim, e como analisado anteriormente, as estratégias podem ser divididas em dois tipos: estratégias diretas ou estratégias indiretas.

As estratégias diretas recaem sobre o contacto direto com os decisores políticos, por isso, muitos autores denominam esta estratégia como estratégia de advocacy política. Pretende-se, assim, perceber se a TI-PT recorre a este tipo de estratégia, que pode ser o contacto com figuras políticas, como:

- Membros do Governo
- Acessores/as de membros do Governo
- Funcionários Públicos, sobretudo dirigentes, que trabalhem em organismos públicos
- Tribunais

Estes contactos diretos podem ser estabelecidos através de reuniões, cartas, e-mails, contacto telefónico, ou outros meios.

As estratégias indiretas são estratégias que têm por base contactos indiretos através da mobilização de cidadãos, opinião pública ou meios de comunicação (Lisi et al, 2019). Estas estratégias podem ser, de entre muitas outras:

- Utilização dos meios de comunicação social
- Envolvimento ativo em debates nos meios de comunicação social, via entrevistas, editoriais, etc ...
- Publicação de relatórios, estudos, brochuras, etc...

- Organização de conferências com especialistas
- Organização de manifestações/greves

A análise documental escrita foi feita aos relatórios anuais da TI-PT, desde o seu primeiro ano de atuação (2010) até ao atual disponível (2020) e notícias disponíveis no website da ONG, que, depois de uma reformulação apenas tem notícias a partir do ano de 2016.

Recorreu-se também a uma análise a uma fonte não escrita: o canal de Youtube da ONG, uma vez que fornece informações sobre a utilização dos media nos projetos em questão.

#### ***4.1. Objetivos e atividades da Transparência Internacional – Portugal***

A partir de 2016, ano em que a Transparência Internacional conseguiu oficializar-se como Capítulo Nacional de Portugal, conseguiu contratar três gestores de projetos e de comunicação, caracterizados como “verdadeiros ativistas profissionais, dedicados à missão comum que todos os membros da Transparência e Integridade abraçam, em nome de sociedades íntegras, livres da mancha da corrupção” (*Relatório e Contas 2018, 2019*). É a partir precisamente deste marco de contratação profissional que se percebe uma melhoria na divulgação e ação da associação. Também neste ano a associação obteve a acreditação enquanto Organização Não-Governamental para o Desenvolvimento (ONGD) que, segundo o Artigo 5º da Lei nº 66/98, de 14 de outubro, tem os seguintes objetivos:

*“a conceção, a execução e o apoio a programas e projetos de cariz social, cultural, ambiental, cívico e económico, designadamente através de ações em países em vias de desenvolvimento: a) De cooperação para o desenvolvimento; b) De assistência humanitária; c) De ajuda de emergência; d) De proteção e promoção dos direitos humanos.”*

Têm ainda o objetivo de sensibilização da opinião pública, de trabalhar na educação de promoção de comportamentos cívicos e reforço da paz desenvolvendo as suas atividades no respeito pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Estes objetivos têm estado bem definidos desde a criação da TI-PT nas suas estratégias e nos seus relatórios e contas.

Foi também no ano de 2016 que os representantes da ONG foram substituídos, tendo João Paulo Batalha a assumido o cargo de presidente e Susana Coroado o cargo de vice-presidente.

Em 2018, a TI-PT conseguiu mudar de instalações para um gabinete onde tem a capacidade para o desempenho das funções essenciais para os elementos da equipa, em Lisboa. Tal terá sido marcante uma vez que se mantinham já desde 2014 num espaço com menores condições de trabalho.

Uma vez que a TI-PT zela e incentiva à adoção de comportamentos e valores específicos de certos grupos da sociedade, também ela assume os mesmos valores para a sua conduta. Assim inclui-se a transparência, responsabilidade, integridade, solidariedade, coragem, justiça e democracia (International, 2022b). Os princípios orientadores, protagonizados e divulgados pela TI, são a formação de coligações o não-partidarismo político, a independência de financiadores, o respeito aos direitos e liberdades fundamentais e uma representação equilibrada e diversificada nos órgãos representantes. É do interesse de todo o movimento que esses valores e princípios sejam respeitados por todo o movimento e aplicados.

A estratégia e o modus operandi da TI-PT para o combate e controlo da corrupção iniciou-se assentando em cinco principais vertentes elencadas desde 2012<sup>6</sup>:

1. Sensibilização pública dos cidadãos;
2. Investigação e Desenvolvimento;
3. Monitorização de Progressos;

---

<sup>6</sup> A TI-PT terá aproveitados para dedicar os 2 primeiros anos da sua existência (2010-2011) essencialmente à sua constituição e arranque, bem como na divulgação pelo público em geral da existência da associação e dos respetivos propósitos (Transparência e Integridade, 2011).

4. Lóbi político e advocacia social;
5. Educação e apoio a denunciantes.

Contudo, em 2016, devido à reestruturação e implementação de um novo modelo de governança na ONG, existiu uma redefinição das vertentes estratégicas, que passaram a ser:

1. Investigação, nomeadamente a dedicada às questões da Boa Governança e da Corrupção;
2. Monitorização, nomeadamente “de legislação e regulamentação nacional e da UE e de convenções internacionais”;
3. Avaliação, nomeadamente “... da qualidade da governação, integridade e transparência no poder central e local”;
4. Desenvolvimento e implementação de sistemas de monitorização e compliance, em relação à “administração pública central e setor privado”;
5. Cooperação para o Desenvolvimento, nomeadamente através de “apoio à capacitação institucional em prol da boa governança e combate à corrupção nos PALOP”;
6. Apoio a denunciantes e vítimas de corrupção;
7. Educação/Formação;
8. Sensibilização e *advocacy*;
9. Capacitação Institucional e Sustentabilidade.

Uma vez que a TI-PT assume um discurso sobre corrupção num sentido social e não só económico-financeiro, é de suma importância alertar, consciencializar e informar os cidadãos para as consequências, formas de prevenção e combate para este problema. Tal é necessário, uma vez que as decisões corruptas privam os cidadãos dos direitos e oportunidades de que necessitam e merecem, alimentando mais injustiças (Transparency International, 2021- estratégia 21-30). Assim, a TI (e a TI-PT) estão em permanente alerta para se enquadrarem com os desafios que a própria globalização traz. Deste modo, a TI-

PT tem feito algumas adaptações também nas suas estratégias e áreas de intervenção. Assim, até ao ano de 2022, a organização assume seis programas nucleares, com algumas semelhanças ao anterior:

- 1) Cidadania e Participação Cívica;
- 2) Educação e Formação;
- 3) Proteção de Denunciantes e Vítimas de Corrupção;
- 4) Advocacy;
- 5) Investigação e Monitorização;
- 6) Cooperação para o Desenvolvimento.

A estes seis programas acrescenta ainda três programas temáticos:

- 7) Integridade e Transparência na Administração Pública;
- 8) Integridade Corporativa;
- 9) Integridade e Boa Governança no Terceiro Setor.

A cada um dos pontos elencados corresponde um objetivo estratégico que se traduz em campanhas, iniciativas e projetos (Internacional, 2022). Assim, percebe-se que a ação da Transparência Internacional encaixa com perfeição na análise elaborada pela ONU, referida anteriormente na conceptualização do fenómeno de combate à corrupção por parte das ONGs (Carr et al, 2011), ao passo que a ação da TI-PT conta com as quatro formas distintas: sensibilização, *stakeholder engagement*, pesquisa e *advocacy*, e monitorização.

Estas estratégias são elaboradas para fazer face aos problemas e à realidade Portuguesa e Europeia, sustentadas por estratégias gerais da TI, e têm conduzido a um trabalho inovador e necessário, quer ao nível Nacional (como o projeto Juntos contra a

corrupção, por exemplo), quer ao nível Local (como o projeto ITM<sup>7</sup>), quer também com preocupações que afetam a Europa (como o projeto Vistos Gold).

Deste modo, a TI, com a colaboração de alguns membros de alguns capítulos Nacionais<sup>8</sup>, elaborou uma estratégia para o intervalo de tempo 2021-2030, sendo a diretora executiva da TI-PT, Karina Carvalho, a representante do Capítulo Português. Este projeto é uma continuação do trabalho da TI e uma adaptação ao novo contexto pandémico e cultural que hoje atravessamos. Assente nos mesmos princípios de sempre, integridade, transparência, ética, justiça, responsabilidade, responsabilização, equidade, entre outros, a estratégia elenca os objetivos traçados e os métodos para as mudanças em vista, sustentada numa abordagem holística (TI estratégia 20-30) que tanto caracteriza a ONG.

## ***4.2. Estratégias de advocacy utilizadas***

### ***4.2.1. Projeto Proteção de Denunciantes***

De acordo com a análise documental dos relatórios anuais, relatórios de contas e notícias disponíveis no *website* da TI-PT sobre o projeto “Proteção de Denunciante”, as estratégias identificadas assentaram, sobretudo, na publicação de relatórios e investigação, conferências e *workshops*, contacto com partidos políticos e ministros e ministérios e ainda presença assídua nas redes sociais e website.

No que diz respeito às publicações, foram encontradas 6 referências a publicações de relatórios/recomendações/investigações que continham a problemática da proteção de denunciante. Neste sentido, há uma grande preocupação sobre os problemas da falta de proteção de denunciante em Portugal, sendo evidenciada no Sistema Nacional de Integridade (2012) a “ausência de bons mecanismos de denúncia e de proteção de denunciante, a par da falta de sensibilização para os mecanismos já existentes”. Em 2013, foi publicado pela TI-PT o documento intitulado “Uma alternativa ao silêncio”, um relatório dedicado a esta temática. Além de informar os leitores sobre o tema (causas,

---

<sup>7</sup> Índice de Transparência Municipal, criado pela TI-PT em Portugal.

<sup>8</sup> Dos quais Austrália, Chile, Marrocos, Kuwait, Portugal, Canada, U.K., Papua Nova Guiné, Quênia, Ruanda, Panamá, Rússia, Bangladesh, Secretariado da TI.

efeitos, definições, lei, etc), neste documento também são expressas as 10 recomendações para quebrar o silêncio no combate à corrupção (TIAC, 2013):

1. *Criação de um regime único e abrangente de proteção de denunciantes;*
2. *Criação de canais próprios para denúncias;*
3. *Proteção do reporte de informações a outras entidades;*
4. *Proteção dos denunciantes (do setor público, incluindo a função pública administrativa e a função pública jurisdicional, e do setor privado) de boa fé;*
5. *Garantir a confidencialidade da identidade dos denunciantes e possibilitar sempre o anonimato das denúncias;*
6. *Proteção contra posteriores condenações por difamação ou por quebra de segredo profissional – (contornar as restrições ao direito/dever de denunciar);*
7. *Implementação de um sistema de recompensa ou de auxílio na denúncia da corrupção;*
8. *Criação de um organismo ou autoridade central de proteção de denunciantes e testemunhas, competente para receção e tratamento de denúncias;*
9. *A avaliação e monitorização periódica e detalhada;*
10. *Apostar em campanhas de sensibilização e educação dos cidadãos para os mecanismos de denúncia e como denunciar.*

Em 2017, a TI elaborou um relatório onde analisou a situação geral de Portugal face aos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável 2016-2030 (ONU), no qual chegou à conclusão de que a proteção de denunciantes é um tema preocupante, pois há “ausência de uma lei dedicada e mecanismos de monitorização que possam assegurar apoio e salvaguardas àqueles que tomam a dianteira para dar o alerta de situações suspeitas” (Coroado, 2017). Nos anos que se seguiram, houve uma grande preocupação por parte da ONG em monitorizar a transposição da diretiva dos denunciantes da União Europeia e das recomendações da OCDE. Assim, em conjunto com alguns capítulos europeus da TI, a TI-PT preparou uma análise à proposta da nova Diretiva para reforço da proteção de denunciantes apresentado pela Comissão Europeia.

No mesmo sentido, a TI-PT publicou, em 2019, um *policy paper* com análises e recomendações para a transposição da diretiva para a legislação nacional, recomendando melhorias que poderão ser adotadas no nosso país. Já em 2020, aquando da publicação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, elaborada pelo Governo de António Costa,

a TI-PT produziu um documento crítico relativo às diretivas da estratégia. Neste relatório são encontradas apreciações tecidas sobre as medidas de proteção de denunciantes e sugestões para um melhoramento efetivo das mesmas, na medida em que consideravam que as medidas apresentadas eram “vagas e manifestamente pouco ambiciosas” para um combate eficaz da corrupção (Transparência e Integridade, 2020).

Por outro lado, contaram-se 12 iniciativas de conferências, *workshops*, eventos e plataformas informativas que visaram o envolvimento da sociedade civil e a sua mobilização. Através destes documentos, observou-se que a TI-PT orientou muita da sua ação para a organização de conferências e *workshops* informativos, de modo a mobilizar os cidadãos para as suas causas. Ademais, a sua ação tomou também outras direções de foro informativo, sendo um exemplo dessas atividades a Provedoria TIAC. Esta é uma iniciativa que visa informar e ajudar os denunciantes na sua ação de denuncia. Dá-se também destaque à comemoração do Festival Transparente de 2018, que consistiu numa semana de atividades promovidas pela TI-PT que envolvem as populações. Embora a ONG dinamize uma diversidade de atividades que promovem todos os seus projetos, no dia 5 de dezembro dedicou-se especialmente à temática da proteção de denunciantes com a visualização e posterior comentário do filme “Crime+Punishment”. Daqui se depreende que, embora as iniciativas não sejam todas iguais e variem quanto à sua aplicabilidade, existe uma ação de *advocacy* inerente a elas, no sentido de informar para mudar alguns comportamentos e chegar às mudanças desejadas.

Para além destas informações, através da observação direta aquando da realização do Festival Transparente 2021, que ficou marcado pelo regresso das atividades presenciais, ainda que com algumas limitações no que diz respeito ao limite de número de participantes, foi dinamizada uma atividade dedicada a esta temática. No dia 6 de dezembro houve uma visita guiada ao Museu Bordalo Pinheiro, na qual se mobilizou o projeto da proteção dos denunciantes e a sua importância ao longo dos séculos. Após a visita ao museu, a TI-PT promoveu uma conversa moderada pela então presidente sobre os 18 anos após a publicação do livro “O Inimigo sem Rosto”, que contou com a presença dos seus autores – a magistrada Maria José Morgado e o jornalista José Vegar. Esta conversa teve como ponto fulcral a importância do jornalismo na denuncia (bem como a falta de meios que existe nesta profissão) e a aplicação dos fundos europeus ao longo dos anos em Portugal, fazendo uma reflexão sobre o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) do pós-Covid. A reflexão sobre a importância do jornalismo no combate de crimes

vai ao encontro do projeto de denunciante, uma vez que esta é uma profissão importante na denúncia e informação. A tertúlia também tocou em temas como o branqueamento de capitais em Portugal, os problemas que o nosso país ainda atravessa, que estão assentes num “sistema legal fraco, incapaz, injusto e com fraca gestão de tempo” (Morgado, 2021), a falta de relatórios, a não transparência dos documentos oficiais e a contratação pública como área de risco na atribuição dos fundos europeus.

Foram também encontradas referências à utilização das redes sociais e *websites* para a divulgação de informações e de atividades.

Ao longo deste projeto, a TI-PT reportou a participação em reuniões e contacto com partidos políticos, dos quais se destaca o Partido Socialista, em 2014. Como referido no documento *Relatório e Contas* (2015), “Reunimos com decisores, partilhando o nosso conhecimento em defesa de um Estado mais aberto, democrático e transparente. A convite do Laboratório de Ideias e Propostas para Portugal, dinamizado pelo Partido Socialista, participámos em reuniões sobre políticas de promoção da transparência e combate à corrupção, colocando a tónica em quatro prioridades (...) [entre as quais a] adoção de políticas de proteção efetiva a denunciante, como forma de aumentar a eficácia da investigação criminal contra a corrupção” (Transparência e Integridade, Associação cívica, 2015). Em 2015, participou também num debate público organizado pelo partido PAN - Pessoas, Animais, Natureza.

O contacto com atores públicos não se cingiu apenas a contactos estabelecidos com partidos políticos, tendo havido ainda contactos presenciais e através de cartas com ministros e ministérios. Por exemplo, em 2018, a TI-PT produziu, a propósito da adesão de Portugal à Comunidade de Democracias (CoD), um relatório com sugestões e recomendações que apresentaram ao Ministério dos Negócios Estrangeiros. Nesse relatório encontra-se a referência à falta de uma lei de proteção de denunciante, uma vez que a sua inexistência leva à desistência de denúncias.

Um outro exemplo de ação direta da TI-PT ocorreu em 2017, quando algumas escolas portuguesas aplicaram sanções disciplinares aos seus alunos por estes partilharem fotos e vídeos da comida de má qualidade servida nas escolas. A este respeito, a ONG enviou uma carta ao Ministro da Educação, Tiago Brandão Rodrigues, no sentido de solicitar o levantamento de todos os casos em que os alunos tenham sido alvo de processos

disciplinares por denunciarem a má qualidade da comida nas cantinas, solicitando que lhes fosse enviado um pedido de desculpas. Na carta foi também pedido que houvesse a explanação de explicações sobre os critérios que levaram à adjudicação do fornecimento de refeições escolares às empresas.

Para além destas estratégias identificadas nos documentos, através da entrevista à presidente da TI-PT Susana Coroado foi possível ter acesso à informação de que a estratégia mais utilizada neste projeto foi o acesso à comunicação social. A presidente refere que a organização terá beneficiado com o caso Rui Pinto, uma vez que era o tema que interessava à comunicação social, tentando colocar a tónica na proteção de denunciante uma vez que este caso em concreto fugia um pouco a esse assunto.

*“(...) nós beneficiamos muito do caso Rui Pinto, embora não nos quiséssemos associar ao mesmo, pois até saía do âmbito da proteção de denunciante, por outro lado, era o tema que interessava à comunicação social. Portanto, quando se falava de proteção de denunciante era sempre no âmbito do Rui Pinto. E nós, acabamos por ir aproveitando, mas sempre afirmando que o Rui Pinto não é o caso mais importante!”*

Neste sentido, recorreu-se à conta oficial de Youtube da organização para perceber a existência de participação de alguns representantes da TI-PT em diversos canais televisivos, tendo-se identificado algumas entrevistas ocorridas, principalmente, entre os anos 2013 e 2015. Nas contadas 5 participações televisivas, um representante da TI-PT abordou a temática da necessidade de proteção de denunciante. Por exemplo, na entrevista dada por Luís de Sousa à RTP Informação, em 2013, é comentado o relatório de avaliação do GRECO, tendo o entrevistado referido que uma das prioridades ao combate da corrupção deveria ser a lei de proteção de denunciante. O entrevistado justificava tal afirmação pela existência de “vários funcionários públicos dedicados, que procuram colaborar com a justiça, procuram reportar casos de corrupção, de abusos de funções, mas que depois se veem completamente desprovidos de qualquer proteção por parte da justiça e sofrem consequências diretas e represálias do ponto de vista profissional e pessoal” (Sousa, 2013).

Já em 2015, Luís de Sousa volta a frisar esta necessidade ao referir o seguinte:

*“a maior fragilidade das pessoas a prestarem colaboração com a justiça é precisamente o medo de represálias em consequência da denúncia. Isto significa que os mecanismos de reporte são completamente desajustados e as garantias de proteção são inexistentes. (...) Proteção de denunciante não foi sequer tocada! (...) Passamos de uma situação em que não havia proteção nenhuma, portanto ninguém arriscava. Agora, estamos numa situação em que se finge que há proteção e há uns coitados que arriscam e depois ficam sozinhos no meio do campo, porque ninguém vai lá socorrê-los” (Sousa, 2015).*

Na Tabela abaixo, estão enumeradas as várias estratégias de *advocacy* recolhidas pela análise documental, website e sítio do Youtube da organização, utilizadas no projeto “Proteção de Denunciante”.

**Tabela 1. Estratégias de Advocacy utilizadas pela TI-PT (2010-2021) no projeto “Proteção de Denunciante”**

Contacto com decisores	Publicações/Relatórios/ Investigação	Conferências, comunicação social
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunião com PS (2014)</li> <li>• Contacto com partidos políticos (2015)</li> <li>• Contacto com ministro da educação num caso concreto de um aluno (2017)</li> <li>• Parecer da TI-PT sobre propostas legislativas do governo a pedido da Assembleia da República- “combate ao branqueamento de capitais” (2017).</li> <li>• Contacto com agentes empresariais (2018)</li> <li>• Apresentação das recomendações ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (2018)</li> <li>• Carta aberta em tempos de covid (2020)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório SNI (2012)</li> <li>• “Uma alternativa ao silêncio” (2013)</li> <li>• Relatório “Sombra sobre a implementação em Portugal do objetivo de desenvolvimento sustentável 16” (2017)</li> <li>• Parecer da TI-PT sobre propostas legislativas do governo a pedido da Assembleia da República- “combate ao branqueamento de capitais” (2017)</li> <li>• Análise à diretiva dos denunciante- Comissão Europeia (2018)</li> <li>• Elaboração de policy paper sobre recomendações da OCDE (2019)</li> <li>• Relatório “Contributos para uma estratégia nacional de combate à corrupção 20-24” (2020)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escola de Verão (2012)</li> <li>• Utilização das redes sociais e website para divulgação de informações e atividades</li> <li>• Conferência SNI (2012)</li> <li>• Criação Provedoria TIAC (2013)</li> <li>• Entrevista a Luís de Sousa na RTP Informação- “Portugal sem progressos no combate à corrupção” (11/02/2013)</li> <li>• Entrevista a Paulo de Morais na Sic Notícias- “A Corrupção entre Angola e Portugal” (09/11/2013)</li> <li>• Evento “Se saber não cales” (2014)</li> <li>• Entrevista a Paulo de Morais na RTP- “A Grande corrupção na grande entrevista RTP” (26/11/2014)</li> <li>• Entrevista a João Paulo Batalha, na Sic Notícias programa “opinião Pública” (18/02/2015)</li> <li>• Entrevista Luís de Sousa, programa Negócios da Semana, da SIC Notícias, de (18 de março de 2015)</li> <li>• Campanha “Quem denuncia Protege: vamos proteger quem denuncia” (2018)</li> <li>• Ações de sensibilização com empresários (2018)</li> <li>• Reclaim Europe! (2019)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Festival transparente (2018- 2021)</li> <li>• Dia Internacional contra a corrupção (2019)</li> </ul>
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: produção própria

#### 4.2.2. *Projeto Vistos Gold*

Na análise documental referente aos relatórios anuais, relatórios de contas e notícias disponíveis no website da entidade em relação ao projeto “Vistos Gold”, as estratégias identificadas assentaram sobretudo na publicação de relatórios e investigação, conferências e workshops, contacto com partidos políticos e ministros e ainda presença assídua nas redes sociais e website.

Foram contadas 10 publicações de relatórios/recomendações/investigações que abordavam a problemática dos Vistos Gold. Estas publicações têm carácter, sobretudo, informativo, nas quais a organização dava a conhecer a temática e alertava para os riscos associados. A TI-PT também vem alertado para o facto dos Vistos Gold representarem uma “excelente oportunidade para os branqueadores de capitais legitimarem os seus fundos e adquirirem o direito de circular livremente nos Estados membros da U.E.”, o que justifica a existência de controlos rigorosos. (Policy brief, 2014).

Além de informar, estas publicações também trazem recomendações como a “suspensão imediata do programa de Autorização de Residência para Atividade de Investimento (ARI), e elaboração de um relatório de avaliação custo/benefício do mecanismo” (Coroado, 2017). Para além disso, a organização recomenda ainda a “publicação periódica de dados quantitativos melhores e mais detalhados sobre a atribuição de vistos gold” (relatório e contas, 2017).

Um outro relatório que deu ainda mais voz à Transparência Internacional foi a elaboração, em conjunto com a *Global Witness* do relatório “European Getaway Inside the Murky World of Golden Visas” (2018). Este relatório divulga dados catastróficos sobre a os milhares de euros gerados pelo Programa Vistos Gold em todos os Estados Membros, referindo que Portugal terá sido um dos países que ganhou mais cerca de 670 milhões de euros por ano.

Em relação às iniciativas de conferências, *workshops* e eventos que visam o envolvimento da sociedade civil e a sua mobilização foram contabilizadas 4, das quais se destacam múltiplas edições do Festival Transparente (2017, 2018, 2020, 2021), uma conferência sobre beneficiários efetivos e transparência fiscal, em 2017, e um workshop no qual se focou a falta de transparência na atribuição dos vistos *gold* bem como a falta da sua monitorização. Tal pode ser deduzido, uma vez que os relatórios de recomendações de beneficiários efetivos e transparência fiscal se ligam diretamente com a temática dos Vistos Gold.

No que diz respeito ao contacto direto com figuras políticas releva-se a participação em reuniões, das quais com o Ministro das Finanças, e contacto com partidos políticos.

Realça-se uma atividade organizada pela TI-PT, em 2019, que consistiu na entrega de um Kit ao Ministro Adjunto, ao Ministro dos Negócios Estrangeiros e ao Ministro da Administração Interna, bem como a deputados de todos os grupos parlamentares e a outros *stakeholders* relevantes. Releva-se esta iniciativa, não só por ser uma atividade bastante criativa, original e impactante, mas também pela qualidade da mesma. Esta iniciativa aconteceu no mesmo dia em que terá sido apresentado o novo relatório sobre os Vistos *Gold* da TI e da *Global Witness* em Bruxelas. O kit consistia numa caixa em forma de mala de viagem, dentro da qual estavam vários elementos entre os quais um passaporte (que evidenciava o risco associado à venda de cidadania), uma *pen* em forma de chave (que representa a chave de uma casa estando ligada ao alto risco de branqueamento de capitais do setor imobiliário, e dentro de cada *pen* estava um vídeo sobre o risco do branqueamento de capitais), um jornal (que continha uma seleção de notícias sobre os vistos *gold* e também uma infografia com alguns dados relativos à temática), um poster A3 (com uma ilustração da autoria de António Sampaio sobre o risco de desigualdade dos imigrantes pelo programa Vistos Gold em comparação com aqueles que não têm acesso a esse programa), um porta cartões visita (este artigo continha 6 *business cards* diferentes, que contavam a história de 6 adquirentes de Vistos Gold que são suspeitos de corrupção ou de outro crime, como o terrorismo associado ao programa) e um postal (enviado desde Bruxelas para o Palácio de S. Bento que adaptou o texto da jornalista Mehreen Khan sobre as questões preocupantes da cidadania Europeia). Esta iniciativa teve um grande impacto digital tendo ficado no *top* dos projetos da TI-PT em termos de cobertura de imprensa no ano de 2018 (Transparência e Integridade, Associação cívica, 2019).

Importa ainda fazer referência a contactos presenciais e através de cartas com ministros, ministérios e agentes políticos. Neste ponto dá-se principal ênfase às cartas enviadas ao Ministro da Administração Interna, nas quais a TI-PT solicitava que fosse facultada informação de interesse público sobre o regime de vistos *gold* (TI, fevereiro 2019). A TI-PT terá enviado 3 cartas ao ministro, não tendo obtido qualquer resposta. Nestas cartas, a TI-PT pedia que fossem divulgados dados sobre quantos vistos foram negados ou cancelados, quantos postos de trabalho foram efetivamente criados ao abrigo do programa e que análises de riscos ou procedimentos de diligência devida são realizados aos requerentes de Vistos Gold (ídem). Na sequência desta falta de resposta do ministro a TI-PT fez uma queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) contra o Ministro da Administração Interna pela sonegação de informação de interesse público sobre os Vistos Gold. A CADA deu razão à TI-PT alegando que a “informação solicitada (...) em nada colidirá com a proteção de dados pessoais, portanto trata-se, na forma como é requerida, de mera informação estatística” (TI, março 2019).

Uma outra atividade foi a produção de um parecer, a pedido da Assembleia da República. Este parecer, embora estivesse centrado na temática do branqueamento de capitais, apelava à revisão das políticas do programa de Vistos Gold, uma vez que está inteiramente ligada ao risco de branqueamento de capitais (Coroado & Batalha, 2017). Neste sentido, a TI-PT terá feito 7 recomendações para diminuir o risco de branqueamento de capitais, das quais 2 estão relacionadas com o programa de Vistos gold. Este documento além de ser uma estratégia de *advocacy* direta, pois terá sido pedido e apresentado à Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e para benefício do debate parlamentar e do processo legislativo, também se refere a uma estratégia de *advocacy* indireta, uma vez que se tornou de acesso público e irrestrito (Coroado & Batalha, 2017).

De acordo com a entrevistada, foi possível obter-se a informação de que neste projeto tiveram lugar algumas reuniões com o partido Bloco de Esquerda e com outros partidos aquando da transposição das diretivas anti branqueamento de capitais. No seu entender ao reunirem-se com os grupos parlamentares e falarem especificamente sobre os pontos da lei que deveriam ser alterados, conseguiram uma melhor adesão por parte dos partidos. Verificou-se, inclusivamente, que, após a publicação da lei, algumas das medidas propostas pela TI-PT tinham sido corrigidas.

Foram ainda encontradas referências, ao contacto frequente com jornalistas e mobilização da comunicação social/imprensa havendo, portanto, a necessidade de se recorrer a fontes não escritas, como o canal oficial da organização. Contaram-se 2 presenças em programas televisivos, onde um representante da TI-PT abordou a temática dos vistos Gold. Por exemplo, João Paulo Batalha esteve presente na RTP2, nomeadamente no programa Jornal 2, no dia 15 de novembro de 2014, comentando a corrupção em Portugal através dos Vistos Gold e o risco iminente de branqueamento de capitais. Nesta entrevista, João Paulo Batalha frisou a importância do Estado Português esclarecer os “mecanismos que existem para verificar que o processo de atribuição de vistos é limpo” (Batalha, 2014).

Na Tabela abaixo, estão enumeradas as várias estratégias de *advocacy* recolhidas pela análise documental, website e sítio do Youtube da organização, utilizadas no projeto “Vistos Gold”.

**Tabela 2.** Estratégias de Advocacy utilizadas pela TI-PT (2010-2021) no projeto “Vistos Gold”

Contacto com decisores	Publicações/Relatórios/ Investigação	Conferências, comunicação social
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniões com partidos políticos a convite do PS (2014)</li> <li>• Debate público organizado pelo PAN (2015)</li> <li>• Reuniões com partidos políticos e ministério das finanças (2017)</li> <li>• Parecer da TI-PT sobre propostas legislativas do governo a pedido da Assembleia da República- “combate ao branqueamento de capitais” (2017)</li> <li>• Reunião com Ministério das finanças (2017)</li> <li>• Cartas ao ministro da administração Interna (2018-2019)</li> <li>• Reunião com delegação da ONU (2018)</li> <li>• Carta ao Governo e ao presidente da comissão de assuntos institucionais (2018)</li> <li>• Carta ao presidente da Comissão de assuntos constitucionais e à subcomissão de ética (2018)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Deixar os políticos à porta: da recusa de entrada à venda de passaportes” (2014)</li> <li>• Relatório sobre o programa Vistos Gold e investigação sobre a falta de transparência do estado neste programa (2015)</li> <li>• “Vistos Dourados” (2017)</li> <li>• Transparência Fiscal e combate ao branqueamento de capitais- guia (2017)</li> <li>• Beneficiários efetivos e transparência fiscal Negócios fantasma (2017)</li> <li>• Parecer da TI-PT sobre propostas legislativas do governo a pedido da Assembleia da República- “combate ao branqueamento de capitais” (2017)</li> <li>• Relatório com parceria da Global Witness- “European Getaway Inside the Murky World of Golden Visas” (2018)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presença na “Grande Entrevista” da RTP Informação (26/11/2014)</li> <li>• Presença no Jornal 2, da RTP2 (15/11/2014)</li> <li>• Debate público organizado pelo PAN (2015)</li> <li>• Mobilização social após publicação da investigação sobre a falta de transparência do Estado no programa dos vistos (2015)</li> <li>• Festival transparente (2017, 2018, 2020, 2021)</li> <li>• Conferência Beneficiários efetivos e transparência Fiscal (2017)</li> <li>• Workshop “Dos negócios fantasma à transparência fiscal- reforçar o papel do jornalismo de investigação” (2017)</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kit “Not So Golden Visa” a deputados e alguns ministros (2018)</li> <li>• Queixa à CADA contra Administração Interna (2019)</li> <li>• Ação de Intimação contra Ministro da Administração Interna (2019)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Golden Investments or golden cityscape? Portuguese residence permit for investment” (2018)</li> <li>• “European getaway- Inside the murky world of golden visa” (2018)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contacto frequente com jornalistas (2018)</li> <li>• Presença na imprensa online em 2019: 23 vezes (2019)</li> </ul>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: produção própria

#### 4.2.3. Projeto Pacto de Integridade

Pela análise documental referente aos relatórios anuais, relatórios de contas e notícias disponíveis no website da entidade correspondente ao projeto “Pacto de Integridade” as estratégias identificadas assentaram sobretudo na publicação de relatórios e investigação, conferências, *webinars* e *workshops*. Também houve a frequente realização de reuniões com a Direção Geral do Património Cultural (DGPC), uma vez que foi a entidade parceira do projeto.

A publicação de relatórios baseou-se na monitorização cívica das obras de alcobaça tendo assim um papel fundamental na divulgação da informação e de todos os passos que estavam a ser dados aquando das obras. Já no que diz respeito à organização de conferência e workshops, verificou-se que foram organizadas algumas conferências com especialistas da área da contratação pública de modo a consciencializar para importância da adoção dos Pactos de Integridade em Portugal. Além disso, devido à crise sanitária vivida durante o desenrolar do projeto houve a condicionante da limitação de circulação e até mesmo de contactos presenciais. Por esta razão, as conferências passaram a ser online e aquilo que inicialmente pareceu uma grande limitação, potenciou num quebrar fronteiras, permitindo assim, o contacto com alguns stakeholders espalhados pelo mundo nas conferências enriquecendo cada intervenção da organização.

Através da entrevista com a Presidente da TI-PT, confirmou-se que este projeto, ao contrário dos outros, não teve como estratégia de *advocacy* mais utilizada a comunicação social. Tal deveu-se ao facto de ser um projeto com um público-alvo mais direcionado para a Administração Pública.

*“(…) todos os projetos à exceção do Pacto de Integridade a estratégia mais utilizada foi a comunicação social (...) Os pactos de integridade, não tanto no projeto em si de alcobaça, mas no que retiramos de lá sobre a contratação pública e fundos europeus também acabou por ter importância mediática. Mas como um efeito colateral.”*

No mesmo sentido, através da observação direta, aquando da última conferência do projeto Pacto de Integridade, no mosteiro de Alcobaça em 19 de novembro de 2021, foi observada a importância deste projeto na função pública, através da presença de vários convidados da área. Destacam-se, neste quadro, Mário Tavares da Silva, palestrante na qualidade de vice-presidente de Recuperar Portugal, que referiu os IP’s (Pactos de Integridade) como uma ferramenta importante e um contributo extraordinário para a gestão pública, explicando a importância do Pacto para o compromisso de integridade e transparência que deveriam ser pilares nas várias contratações. Também o palestrante Miguel Lucas Pires, professor universitário, demonstrou a sua enorme satisfação no desenvolvimento do projeto e em como tudo foi pensado e executado, desde a avaliação das necessidades aos relatórios consequentes. No final da conferência o palestrante Nuno Cunha Rolo parabenizou a iniciativa do Pacto de Integridade e a TI-PT, pois é um marco na ética e Integridade na Administração Pública.

Este projeto fez também parte da reflexão no Festival Transparente 2021 no museu Bordallo Pinheiro na conversa promovida por Maria José Morgado e o jornalista José Vegar. A reflexão passou também pela aplicação dos fundos europeus ao longo dos anos em Portugal, incidindo sobre o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) do pós-Covid. Esta temática enquadra-se perfeitamente com a temática dos Pactos de Integridade que poderão vir a ser uma ferramenta importante e fundamental para a contratação pública.

**Tabela 3.** Estratégias de Advocacy utilizadas pela TI-PT (2010-2021) no projeto “Pacto de Integridade”

<b>Contacto com decisores</b>	<b>Publicações/Relatórios/ Investigação</b>	<b>Conferências, comunicação social</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Encontro com a equipa da Comissão Europeia responsável</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 2 memorandos de implementação do pacto de integridade em Portugal (2015 e 2017)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Workshop Contratação Transparente, Palácio Nacional da Ajuda, 5 maio 2017;</li> </ul>

<p>pelo relatório do Semestre Europeu (2016);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reuniões com Stakeholders;</li> <li>▪ Reuniões com a DGPC;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participação na Revisão do Código dos Contratos Públicos (2016);</li> <li>▪ “Pacto de Integridade- Plano de monitorização” (2017)</li> <li>▪ “Riscos de corrupção na contratação pública”</li> <li>▪ “Integridade na Contratação Pública” (2018)</li> <li>▪ “Pactos de Integridade- Uma Introdução”</li> <li>▪ “Contratação Transparente”</li> <li>▪ Flyer informativo “Pactos de Integridade- instrumento cívico de salvaguarda dos fundos da EU”</li> <li>▪ “Contratação Pública em Portugal – Tendências, Problemas e Oportunidades” (2019)</li> <li>▪ “Contributos para uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 20-24 - Resposta à Consulta Pública” (2020)</li> <li>▪ Plano de recuperação e resiliência: Contributo da TI-PT (2021)</li> <li>▪ “Proteger os Investimentos Financiados pela EU através dos Pactos de Integridade” (2021);</li> <li>▪ 9 Relatórios de progresso e monitorização das obras em Alcobaça (2016 a 2021)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conferência Integridade e Inovação na Contratação Pública, Museu Nacional de Etnologia, 25 maio 2017;</li> <li>▪ A apresentação pública do Pacto de Integridade no mosteiro a 31 de janeiro de 2019;</li> <li>▪ Website dedicado às obras do Mosteiro em 2019;</li> <li>▪ Visitas guiadas presenciais com a participação de habitantes e instituições da região a 11 de abril de 2019;</li> <li>▪ Workshop OGP: Transparência, Boa Gestão dos Fundos Públicos e combate à corrupção no dia 10 de março de 2020;</li> <li>▪ Webinar: Monitorização Cívica e boa despesa pública: O pacto de integridade no Mosteiro de Alcobaça no dia 06 de maio de 2020;</li> <li>▪ Webinar: Noite Europeia dos Investigadores- NEI 2020, no dia 27 de novembro de 2020.</li> <li>▪ Debate Webinar aberto “Fóruns de discussão temática- II Plano de ação Nacional de administração aberta (PNAA)”, no dia 11 de dezembro de 2020</li> <li>▪ Conferência “Pacto de Integridade Portugal”: Boa gestão dos fundos públicos e monitorização cívica, no dia 19 de novembro de 2021.</li> <li>▪ Festival Transparente 2021</li> </ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: produção própria

### 4.3. Discussão de resultados

Este estudo procurou responder à questão de como os grupos de interesse podem lutar pelas mudanças de política anticorrupção. Como analisado pela literatura, uma das principais formas para esta mudança é através de estratégias de *advocacy*, as quais podem ser de natureza social ou política. A *advocacy* social, que também é conhecida por *advocacy* indireta, baseia a sua ação através da adoção de estratégias que visam mobilizar a população através de *workshops*, artigos científicos, os meios de comunicação social, conferências com especialistas, entre outros (Lisi, 2019). Já a *advocacy* política, que também é conhecida por *advocacy* direta, baseia-se na adoção de estratégias diretas de influência política. Esta ação é feita através do contacto direto com grupos parlamentares, ministérios, tribunais, entre outros (Lisi, 2019).

Para se obter resposta à questão principal, fez-se um estudo de caso à TI-PT, uma vez que é uma organização da sociedade civil de referência no âmbito da luta contra a corrupção no contexto português. Através da análise dos dados recolhidos aferiu-se que existe um grande investimento no que diz respeito aos dois tipos de estratégias de *advocacy*, o que vai ao encontro da literatura existente.

Quanto às conclusões dos objetivos deste relatório, percebeu-se que existe uma grande preferência da TI-PT pelas estratégias de *advocacy* política. Ainda que não seja um dado perceptível nos documentos escritos, esta evidência foi percebida através da entrevista com a presidente da TI-PT. Na sua perspetiva, existe maior probabilidade de influenciar as decisões políticas quando existe o contacto direto com os decisores.

*“(...) Somos mais bem-sucedidos na advocacy política ou até utilizando estratégias de comunicação social do que propriamente na mobilização social. (...) é difícil mobilizar as pessoas!”*

Mas, associado a este contacto, subsiste a necessidade de existir investigação científica, na medida em que o estudo e investigação de dados tornam o discurso mais concreto e eficiente. Assim, na base da ação de *advocacy* deve estar a investigação para posteriormente se reunir com as figuras políticas. Quanto a estas figuras, as destacadas como mais acessíveis são os deputados da maioria e/ou minoria parlamentar. Segundo a entrevistada, não existe muita abertura por parte do Governo para discussão de problemas concretos. Quando existe o contacto com estes atores é essencialmente para solicitar acesso a determinada documentação.

*“(...) deputados, tanto da maioria parlamentar quanto da minoria, estão mais abertos a receberem-nos e, portanto, quando temos algo para avançar mais depressa vamos falar com os deputados. E, realmente não há diferenças entre a maioria ou a minoria. (...) Em relação ao Governo, sejam membros, adjuntos, assessores, etc, muito pouco, não há abertura! Já houve casos, muito específicos, em que existiu essa abertura, por exemplo, quando ocorreu a questão da Transparência Fiscal e dos Beneficiários Efetivos, também a questão da transposição da quarta diretiva do Branqueamento de Capitais. Houve ainda alguns contactos com o secretário de Estado dos assuntos fiscais e com alguns dos seus adjuntos. De resto, nunca vimos muita abertura. O contacto é mais no*

*âmbito de pedir acesso a documentação que o Governo resiste sempre, vai até ao limite para nos dar.”*

As formas mais comuns e eficazes de contacto têm sido cartas com aviso de receção, havendo, posteriormente, troca de e-mails após estabelecidos os primeiros contactos.

*“(…) Em relação a estratégias, nós começamos a perceber que enviar uma carta com aviso de receção é a melhor forma. Possivelmente porque os deputados recebem muitos e-mails, muito lixo. E, muitas vezes, um e-mail não é respondido não por eles não terem interesse, mas porque lhes escapa. Então, uma carta é algo que eles têm de lidar chamando mais a sua atenção. Logo, isso funciona. Obviamente que depois de estabelecido o primeiro contacto e já tendo o e-mail direto é mais fácil.”*

Outra estratégia também muito utilizada é o contacto com especialistas, muitas vezes potenciado pela elaboração de investigações e relatórios. Ainda que a TI-PT vá participando na arena mediática, em especial nos debates promovidos pelos meios de comunicação, é um recurso que não utilizam muito, uma vez que não querem estar associados a escândalos mediáticos. Tal vai ao encontro dos princípios básicos da *Transparency International*, abordado anteriormente.

Embora se perceba através da recolha de dados dos *relatórios e contas*, ao longo dos anos tem existido uma grande tendência para a organização de conferências abertas, esta não é considerada pela presidente da TI-PT uma estratégia que mobilize a população, uma vez que não há grande adesão do público, em geral, às atividades organizadas.

*“Quanto a conferências eu acho que funcionam cada vez menos. Há tantas conferências agora, que as pessoas acabam por não ir a nenhuma. Às vezes as conferências funcionam quase em circuito fechado- somos nós e as pessoas que nós convidamos.”*

Este argumento foi confirmado pela observação e participação direta aquando do *Festival Transparente 2021*. Este festival é um exemplo de *advocacy* social. No primeiro dia do festival, 6 de dezembro, ocorreu a visualização do filme “Colectiv- Um caso de

Corrupção”, que teve lugar no Centro Cívico Edmundo Pedro. Apesar de ter sido uma iniciativa importante e criativa, a adesão da população foi bastante baixa. No segundo dia foram dinamizadas duas atividades, sendo a primeira uma visita guiada ao museu Bordalo Pinheiro, onde se mobilizou o projeto da proteção dos denunciantes e a sua importância ao longo dos séculos. Após a visita ao museu, a TI-PT promoveu uma conversa moderada sobre os 18 anos após a publicação do livro “*O Inimigo sem Rosto*”, que contou com a presença dos seus autores, a magistrada Maria José Morgado e o jornalista José Vegar. Embora tenha aumentado a participação do público relativamente ao dia anterior, esta ficou aquém da iniciativa criada. No dia 8 de dezembro, o dia foi dedicado aos casos de corrupção no setor bancário. “Banca Rota” foi o nome dado à atividade, que se dedicou a conhecer as maiores falências bancárias nos últimos anos em Portugal - BPN, BPP, BDP e BES. Esta atividade promoveu um olhar crítico sobre os principais negócios que colocaram muitos Portugueses em situações económicas desconfortáveis.

Como podemos observar pela recolha e análise de dados, existiram variações na utilização e adoção de estratégias de *advocacy*, dependendo do projeto a trabalhar. Os pontos em comum de todos os projetos estudados terão sido a publicação intensa de relatórios de investigação e a ausência de manifestações e/ou greves promovidas pela TI-PT. Esta estratégia é uma das mais utilizadas suportada ainda pela presidente da organização:

*“Uma coisa que é sempre importante é a questão da investigação, dos relatórios e fazer advocacy com dados concretos (...) a publicação de relatórios de investigação é sempre importante. É importante sobretudo em temas que não há muita informação, porque há documentação palpável, estudos, dados e factos. E, muitas vezes, na realização desses relatórios nós começamos a criar contactos porque pedimos informações, entrevistas tornando-se mais fácil. (...) Portanto, estas coisas mais específicas e concretas têm dado muito resultado, tanto a nível de impacto mediático como depois ao nível de influenciar o discurso público político. E, muitas vezes também, obviamente, com a ajuda da comunicação social.”*

Quanto aos meios de comunicação social, observou-se uma maior utilização dos mesmos nos projetos “Proteção de Denunciantes” e “Vistos Gold”, o que pode ser explicado pelo próprio mediatismo de alguns casos concretos que têm vindo a ser alvo de projeção (como o caso Rui Pinto). Nos vídeos disponíveis na rede social “Youtube” da TI-PT, percebe-se que aquando da participação de um elemento da organização em debates televisivos, houve espaço para a demarcação da importância de se debaterem alguns projetos (como a *Proteção de Denunciantes* e *Vistos Gold*), de modo a combater e eliminar a corrupção em Portugal. Em todos os projetos houve a criação de uma página dedicada a cada um no *website* da organização, destacando-se, neste domínio, o projeto “Pacto de Integridade” pela criação de uma página dedicada à monitorização das obras públicas e atividades desenvolvidas no Mosteiro de Alcobaça. No que respeita ao projeto “Proteção de Denunciantes”, a TI-PT criou um canal de denuncia a “Provedoria” para dar auxílio aos portugueses.

Além de todas as estratégias elencadas, a TI-PT tem como hábito nas conferências/workshops/ atividades desenvolvidas por ela de promover as suas investigações e projetos mais impactantes em cada momento. Ou seja, aproveita cada atividade colocando uma mesa preenchida com informações e até publicações informativas de determinados projetos. Ademais, por vezes presenteia os convidados e participantes com alguns kits com informação sobre os projetos a trabalhar.

Como observado pela revisão da literatura, as organizações da sociedade civil têm também o papel de serem o exemplo quanto à ação, segundo Holloway (2010). Como podemos perceber, a TI-PT tem sido exemplar no que concerne à disponibilização de informação, transparência de contas e trabalho. Ou seja, muito mais do que pressionar o Estado e o Governo a adotarem comportamentos transparentes e de monitorização ela própria é a primeira a dar o exemplo do que e como o fazer.

Um ponto que não terá sido analisado neste relatório foi o engajamento da organização pelas redes sociais oficiais. Numa era tão digital torna-se quase indispensável a utilização de redes sociais quando pretendemos dar a conhecer uma marca ou uma ideia. Será que poderemos ter sucesso nas mudanças legislativas utilizando como estratégia principal as redes sociais?

## **5. Notas Finais e Pistas de Investigação Futura**

Como se conseguiu constatar ao longo deste relatório, as estratégias de advocacy têm tido impacto na promoção de mudanças legislativas, tal como evidenciado na criação de uma estratégia de combate à corrupção impulsionada pela TI-PT. Esta estratégia contempla um reforço de algumas recomendações que a TI-PT tem vindo a fazer, nomeadamente o reforço da proteção de denunciadores. Contudo, foi notória a dificuldade e limitação de investigação científica na área do combate à corrupção em Portugal, e principalmente, na área de advocacy. Uma outra limitação (talvez a maior) desta investigação terá sido a elaboração apenas de uma entrevista. Assim, uma das sugestões para investigações futuras assenta na comparação de outros representantes e ex-representantes da TI-PT de modo a existir uma representação mais significativa e diversificada do tema.

Ora, o impacto que a sociedade civil pode ter na formulação de políticas públicas pode ser muito importante para uma democracia forte e sustentável, como podemos ver com a noção de triângulo de ferro e pela preferência na utilização de estratégias de advocacy política em detrimento da social. O facto de em Portugal existir cada vez mais tendência para poucos movimentos sociais e até a polarização social e política de que a entrevistada acabou por referir, poderá levar a que a luta contra fenómenos como o da corrupção proliferem e sejam vistos como coisas naturais que acontecem. Desta forma, torna-se fundamental quebrar alguns ciclos e investir numa democracia forte sustentada num bom Estado de Direito. Duas formas importantes para romper estes vícios assentam na investigação científica, fundamental para a reflexão e consciencialização, como também na educação para uma mudança de cultura cívica.

Como percebido ao longo deste relatório, em Portugal parece existir uma grande tendência na resistência de abertura e disponibilidade por parte de alguns membros do Governo em reunir e discutir melhorias e alterações nas leis em vigor. Neste sentido, seria interessante perceber o lado do Governo nesta questão em particular. Ou seja, investigar as relações do triângulo de ferro para a formulação de políticas públicas, em particular a relação da sociedade civil com os membros do governo percebendo as variáveis que influenciam a tomada de decisão. Além disso, ficar-se-ia a compreender a razão para a falta de disponibilidade deste órgão e como poderá ser contornado em prol de um bem maior- o Estado de Direito.

Para além do Governo existe a própria sociedade que não se tem vindo a interessar por este tipo de ativismo, percecionado pela falta de envolvimento da própria comunidade nas atividades referidas ao longo deste relatório. Esta falta de envolvimento social faz com que a advocacy indireta não seja tão utilizada em relação à direta, o que não se afasta bastante do que dita a história de Portugal. Estaremos nós cada vez mais alienados à democracia e aos seus pilares fundamentais? Seria enriquecedor conhecer um pouco melhor este distanciamento da população portuguesa face a estes temas, visível na pouca participação pública política. A esta investigação poderia associar-se algumas variáveis como a falta de incentivo por parte dos currículos educativos na reflexão de temas políticos, sociais e de desenvolvimento pessoal, bem como o papel que as redes sociais poderão ter nesta falta de interesse.

## 6. Anexos

Entrevista Susana Coroado:

Pedido para gravar a entrevista e utilizar as respostas no relatório de investigação

### 1) O que a estimulou a escolher o percurso de investigação em ciência Política e envergar pela área de combate à Corrupção?

Bom, acho que foi um bocadinho por acaso e até foi o inverso. Eu comecei a trabalhar com a corrupção e depois fui fazer o doutoramento e, portanto, a investigação. Mas foi por acaso porque eu já conhecia a Transparency International, o secretariado internacional, e confesso que comecei por conhecer porque na altura em que eu acabei o mestrado a Transparency International era das poucas ONG's que tinha estágios remunerados e reparei nela por causa disso. Entretanto quando a TI foi criada em Portugal, lembro-me que saíram notícias e eu já conhecia a Transparência Internacional. Posteriormente, entrei no site do ICS e vi que estavam a pedir uma investigadora para o primeiro projeto da TI Portugal que era o Sistema de Integridade. Portanto, candidatei-me e fui escolhida, esse foi o primeiro contacto com ambas as coisas: com a TI e com a investigação em Corrupção. Foi absolutamente por acaso, mas um bom por acaso. Também já tinha trabalhado noutras coisas e não me despertaram tanta atenção. Portanto, depois de fazer o primeiro estudo que foi o Sistema Nacional de Integridade, de conhecer bem a associação, de conhecer o Luís de Sousa que era o presidente da associação na altura, decidi começar o doutoramento e iniciar uma carreira de investigação na Ciência Política sempre ligada ao tema da Corrupção, da boa governança e também sempre ligada à TI porque comecei a gostar do tema e sobretudo, da organização em si, das pessoas, do funcionamento!

### 2) O que a motivou a aceitar o cargo de presidente da TI-PT?

Bom, eu não aceitei! Eu decidi candidatar-me e depois eu fui eleita. Foi um processo natural, portanto, de 2011 a 2015 fiz alguns trabalhos de investigação para a TI. Mas depois como tive a bolsa da FCT já não podia continuar a trabalhar para eles, e, portanto, queria continuar ligada à organização, mas já não podia estar

a trabalhar de forma remunerada. Então, na altura em 2017 houve eleições e o João Paulo Batalha convidou-me para ser vice e eu aceitei. Para mim era a situação perfeita: continuar ligada à associação de uma forma ativa mas já não trabalhando. Portanto depois foi um processo natural. Quando o João Paulo saiu por limitação de mandatos candidatei-me ao cargo.

**3) Porque é que a transparência e a corrupção devem ser temas a trabalhar por uma ONG? Porque é que existem tão poucas associações dedicadas a este tema?**

Eu acho que a transparência, a corrupção e a boa governança são temas importantes para qualquer ONG independentemente de este ser o central da sua atividade ou não. Porque, uma ONG que trabalhe com desenvolvimento, uma ONG que trabalhe com direitos humanos, o trabalho delas pode ser comprometido por causa da corrupção. Por exemplo, uma ONG de desenvolvimento à partida lida sempre com fundos para ajudar uma determinada comunidade ou projeto. E, portanto, muitas vezes há o risco de esses fundos serem desviados ou pelas autoridades e comunidades locais, ou até pela própria ONG (acontece), e isso também mina o trabalho da própria ONG. Com os direitos humanos, por exemplo, acontece a mesma coisa: a corrupção mina os direitos humanos. É difícil encontrar uma causa-efeito mas há uma correlação entre estas duas dimensões, normalmente em sociedades onde há muita corrupção costuma haver muitas violações de direitos humanos. Nessa medida, é importante e às vezes há ONGs que não trabalhando diretamente nestes temas criam alianças com outras organizações para avançar esses temas. Vemos isso, por exemplo com a OXFAM que se preocupa muito com a corrupção, ou com as dívidas dos países, porque isso tem um impacto no trabalho delas, as ONGs ambientais também o fazem. Eu acho que ao nível internacional há muitas ONGs que trabalham este tema ou temas conexos, a corrupção num sentido mais forte e hardcore é de facto a Transparency International que domina, mas há outras que trabalham exaustivamente temas relacionados com a corrupção. Em Portugal há poucas ONGs em geral, pouca sociedade civil, e aquela que existe tem mais a ver com o apoio ao desenvolvimento fora do país. Por isso é normal que não haja muitas a trabalhar estes temas. Mas já começamos a ter, por exemplo, a Frente Cívica que trata muito as questões de cidadania e acabam por estar associados à corrupção.

Também não sei se há espaço em Portugal para muitas associações a debaterem os mesmos temas, porque há um espaço cívico muito reduzido. Mas é importante que as associações se unam, por exemplo, nós associamo-nos muito aos movimentos de habitação por causa dos Vistos Gold. Podemos encontrar assim parcerias e avançar temas que tenhamos em comum.

#### **4) Quais considera serem as tarefas mais importantes e desafiantes de uma ONG que trabalha no âmbito da corrupção?**

Bom, eu acho que é muito importante o esclarecimento e o trabalho com dados e factos. O problema do tema da corrupção é que leva a reações muito emocionais. Nem tudo é corrupção, às vezes é só não gostar de determinada figura e, portanto, é um tema que é muito sensível politicamente e socialmente sendo muitas vezes instrumentalizado nestes dois níveis.

Nós trabalhamos sempre em cima do muro a tentar trazer a racionalidade ao tema, discuti-lo com dados quanto é possível, trazer experiência internacional e não cair no populismo. Portanto, o esclarecimento e o tentar trazer o debate sério e informado é a tarefa mais importante e desafiante.

Depois também a questão de conseguir convencer os stakeholders, sobretudo os de nível político, a tratarem o tema com seriedade e a avançarem com soluções legislativas e administrativas que, muitas vezes, nos afetam diretamente e acabam por constranger a sua própria ação. Ainda hoje eu não sei como isso se faz! Como se consegue convencer os atores políticos a se auto limitarem. Mas sim, acho que estas duas são fundamentais.

Para além disso há também muita personalização, achamos importante despersonalizar. Por exemplo, aconteceu há pouco tempo termos enviado uma carta para a Assembleia da república a questionar se a nomeação do pai de uma deputada no gabinete político do Chega será legal ou não à luz da lei criada em 2019. Aqui, a nossa questão não é o Chega, não é a deputada em causa, nem é o assessor em causa, é a legalidade dentro do parlamento. Uma das perguntas que fizemos ao presidente da assembleia da república foi: qual é a interpretação que a A.R. faz desta lei e que casos caem na legalidade e quais os que caem na ilegalidade. Isto não é sobre alguém em particular, mas sim sobre o funcionamento da democracia. Aliás, já tínhamos feito parecido com outro partido. Pedimos uma opinião à A.R. por causa de uma deputada do PS, Joana

Lima, que tinha abertamente feito lobbyng a favor de uma empresa brasileira usando o seu estatuto de deputada.

Portanto, despersonalizar e não cair no discurso moralista é a parte mais desafiante.

### **TÓPICO III**

#### **5) Relativamente às estratégias de advocacy utilizadas pela TI-PT, qual considera ser a mais eficaz?**

**Advocacy Política (estratégias diretas- contacto com decisores) ou Social (estratégias indiretas- mobilização social, por exemplo)?**

**E qual a mais valorizada pela ONG?**

Depende muito dos temas e do estágio em que o tema esteja na agenda pública, e até na nossa agenda.

Uma coisa que é sempre importante é a questão da investigação, dos relatórios e fazer advocacy com dados concretos. Por exemplo, aquando do início da guerra entre a Ucrânia e a Rússia, eu e o João Oliveira andamos à procura dos dados sobre o número de russos que eram detentores de Vistos Gold em Portugal. Fizemos um gráfico e começamos a publicar nas redes sociais. Isto depois foi apanhado pela Susana Peralta, pela Ana Gomes e também por alguma comunicação social porque eram dados muito concretos. Centramos a questão dos Vistos Gold na guerra! Ou seja, apresentamos factos e os dados concretos e questionamos: o que é que se vai fazer?

Outro exemplo, uma avaliação que fizemos das propostas de Lobbying de modo a ajudarmos a A.R. a escolher a melhor solução entre as três onde as analisamos por pontos concretos.

Portanto, estas coisas mais específicas e concretas têm dado muito resultado, tanto a nível de impacto mediático como depois ao nível de influenciar o discurso público político. E, muitas vezes também, obviamente, com a ajuda da comunicação social.

Depois, é claramente o contacto com decisores, sobretudo com deputados. E aqui também, ir com questões muito concretas. Não pedir uma reunião só por uma questão de cortesia. É ter uma agenda muito concreta, explicar as nossas preocupações e o que eles podem fazer quanto a elas. Isso aconteceu por exemplo,

com os Vistos Gold já algumas vezes nomeadamente com o Bloco de Esquerda. Aconteceu também com a transposição das diretivas anti branqueamento de capitais: em que havia a lei sobre o registo de beneficiários efetivos em que esta tinha vários “alçapões”. Assim, reunimos com vários grupos parlamentares e dissemos especificamente os pontos da lei que não poderiam passar por terem esses “alçapões”. Após a publicação da lei verificamos que, efetivamente, algumas dessas coisas tinham sido corrigidas. Não tenho noção de qual partido avançou com isso mas, de facto, às vezes é mais importante estas coisas concretas.

De facto, diria Advocacy Política quando já temos dados muito concretos e depois a social quando precisamos de começar a avançar temas.

**6) Dentro das estratégias de advocacy política, quais são as figuras políticas mais contactadas pela ONG e qual a forma de contacto mais utilizada?**

**Existe preferência por alguma estratégia ou alguma figura política em especial?**

Claramente os deputados, mas acho que isso tem haver com dois motivos: os deputados, tanto da maioria parlamentar quanto da minoria, estão mais abertos a receberem-nos e, portanto, quando temos algo para avançar mais depressa vamos falar com os deputados. E, realmente não há diferenças entre a maioria ou a minoria.

Em relação ao Governo, sejam membros, adjuntos, assessores, etc, muito pouco, não há abertura! Já houve casos, muito específicos, em que existiu essa abertura, por exemplo, quando ocorreu a questão da Transparência Fiscal e dos Beneficiários Efetivos, também a questão da transposição da quarta diretiva do Branqueamento de Capitais. Houve ainda alguns contactos com o secretário de Estado dos assuntos fiscais e com alguns dos seus adjuntos. De resto, nunca vimos muita abertura. O contacto é mais no âmbito de pedir acesso a documentação que o Governo resiste sempre, vai até ao limite de nos dar. Chega a uma altura que nós percebemos que se não há grande abertura não vamos continuar a chatear-nos. É verdade que nos últimos dois anos também tivemos a pandemia e, portanto, mesmo com os deputados os contactos foram raros. Agora,

temos um novo governo e teremos de perceber qual será a abertura, pois depende sempre das pessoas que lá estejam.

Em relação a estratégias, nós começamos a perceber que enviar uma carta com aviso de receção é a melhor forma. Possivelmente porque os deputados recebem muitos e-mails, muito lixo. E, muitas vezes, um e-mail não é respondido não por eles não terem interesse, mas porque lhes escapa. Então, uma carta é algo que eles têm de lidar chamando mais a sua atenção. Logo, isso funciona. Obviamente que depois de estabelecido o primeiro contacto e já tendo o e-mail mais direto é mais fácil. Isso acontecia sobretudo com o B.E. tínhamos um ponto de contacto passando a ser mais fácil. Mas o contacto inicial com um deputado ou grupo parlamentar que não conhecemos ou que não saibamos com quem havemos de falar, o que acontece sobretudo com os “grandes” Ps e PSD, porque há tanto deputados tornando difícil perceber o interesse dos deputados pelos temas, é uma carta em papel. Muito raramente o contacto é feito via telefone.

**7) E, dentro das estratégias de advocacy social, quais são as estratégias mais utilizadas por parte da ONG?**

**E quais aquelas que têm tido maior impacto?**

Depende do tema e do estágio do projeto, mas a publicação de relatórios de investigação é sempre importante. Isto é importante sobretudo em temas que não há muita informação, porque há documentação palpável, estudos, dados e factos. E, muitas vezes, na realização desses relatórios nós começamos a criar contactos porque pedimos informações, entrevistas tornando-se já mais fácil.

Depois, diria contactos com especialistas e jornalistas. Ainda que os debates na comunicação social sejam importantes, já escapa ao nosso controlo. Por vezes até me queixo que recebo demasiados contactos de jornalistas e demasiados pedidos para comentar coisas, porque isso muitas vezes é para comentar um caso que surge. E, eu acho que já há casos a mais e corremos o risco de criar ondas de “miniescândalos” que vão cansar a opinião pública e torna-la insensível aos casos. Por isso, ainda que participe bastante nos debates, às vezes retraio-me para os mesmos por causa disso.

Quanto a manifestações e protestos não realizamos, não é o nosso foco. Aliás, as poucas ações de mobilização social que tivemos não resultaram muito

bem. As pessoas são capazes de ir para as redes sociais reclamar de tudo, mas, por exemplo, quando nós pedimos uma petição para avançar com a Estratégia Nacional Contra a Corrupção tivemos muitos problemas para conseguir assinaturas.

Quanto a conferências eu acho que funcionam cada vez menos. Há tantas conferências agora, que as pessoas acabam por não ir a nenhuma. Às vezes as conferências funcionam quase em circuito fechado- somos nós e as pessoas que nós convidamos.

#### **8) A questão financeira limita as opções em termos de estratégias de advocacy?**

Limita muito. Primeiro no sentido de limitação de recursos humanos, ou seja, não conseguimos estar sempre em cima do acontecimento. O que nos acontece algumas vezes é, por exemplo, não conseguirmos seguir projetos lei desde o início e quando damos conta já vão ser debatidos. Em relação a isso, não conseguimos ter a capacidade para estar sempre a acompanhar nem de fazer lobbying mais intenso por falta de recursos humanos. Por exemplo, os doadores dos projetos preferem financiar os eventos, as viagens, material (papel a mais e saquinhos de pano) que também é bastante importante, mas o trabalho que se faz na maioria das vezes faz-se com as pessoas. Portanto, se houvesse mais dinheiro para recursos humanos eu acho que iria ser mais eficazes.

Por outro lado, a forma como os projetos funcionam é que os poucos recursos humanos que existem trabalham demasiado em burocracia. O que acaba por influenciar a atividade de Advocacy, no caso da TI quem faz a maior parte da representação institucional é a direção. No entanto, a direção é composta por pessoas não remuneradas que têm as suas profissões, portanto, não há completa disponibilidade. Deste modo, a tendência do futuro é piorar, o ideal seria nós começarmos a atrair mais trabalhadores independentes ou académicos com horários mais flexíveis para tentar reverter esta situação.

#### **9) Quais têm sido as maiores dificuldades encontradas no exercício de Advocacy (política e social) pela ONG?**

Eu acho que a mobilização pública é difícil e às vezes até é um dilema para nós, porque temos de responder aos nossos associados e mostrar trabalho passando por questões de awareness pública. E, depois, é difícil mobilizar as

pessoas. Portanto, estamos sempre no limbo. Somos mais bem-sucedidos na advocacy política ou até utilizando estratégias de comunicação social do que propriamente na mobilização social.

As maiores dificuldades na advocacy política consiste sobretudo na falta de escuta, às vezes parece que estamos a falar para uma parede. Principalmente com o Governo, aí é muito difícil. Por vezes, há deputados que nem sabem do que estamos a falar com eles. Curiosamente, acontece algumas vezes com os grandes partidos, contrariamente com os pequenos partidos que temos mantido mais contacto que se apresentam sempre mais bem preparados. Obviamente que não acontece com todos os partidos e muito menos com todos os deputados.

**10) No que diz respeito à advocacy social, é mais difícil mobilizar alguma faixa etária em específico?**

**Ou, pelo contrário, há alguma faixa etária mais fácil de mobilizar?**

Bom, olhando para os nossos associados, se calhar os homens reformados são os mais fáceis de mobilizar. O que é normal uma vez que têm mais tempo e mais vontade de fazer alguma coisa, pois já tiveram uma carreira e estão habituados a trabalhar querendo contribuir sempre para dar algo à sociedade. Os jovens, diria que são os mais difíceis, o que poderá ter a ver com o próprio tema. Sendo um tema que pode ser mais complexo acaba por talvez ser mais difícil de apelar aos jovens, da mesma forma que são eles que têm menor participação política. Se calhar, se votam pouco também estão menos interessadas no tema da corrupção. Por outro lado, se ainda não trabalham, não têm filhos, etc, acabam por ter menos interesse em se questionarem, por exemplo, de “para onde vão os dinheiros dos impostos?”. Lá está, pela forma como os jovens podem estar na relação com o mundo torna-se difícil uma grande mobilização desta faixa etária.

#### **IV**

**11) Quais as estratégias de advocacy mais utilizadas e as mais eficazes nos projetos:**

Ora, todos os projetos à exceção do Pacto de Integridade a estratégia mais utilizada foi a comunicação social, sem dúvida! Por exemplo, nós beneficiamos muito do caso Rui Pinto, embora não nos quiséssemos associar ao mesmo pois até saía do âmbito da proteção de denunciadores, por outro lado, era o tema que

interessava à comunicação social. Portanto, quando se falava de proteção de denunciante era sempre no âmbito do Rui Pinto. E nós fomos sempre aproveitando, mas sempre afirmando que o Rui Pinto não é o caso mais importante! A pressão política também foi utilizada nos projetos.

Os pactos de integridade não tanto no projeto em si de alcobaça, mas no que retiramos de lá sobre a contratação pública e fundos europeus também acabou por ter importância mediática. Mas é já como um efeito colateral.

## **12) Existe algum público alvo em específico nos projetos:**

O ideal seria ir ao máximo de público alvo que se consiga, claro. Mas, depois aqui é mais difícil tendo em conta a complexidade dos temas.

Por exemplo, os vistos gold são relativamente fáceis. É um tema de fácil explicação sendo mais fácil mobilizar o público em geral, um público mais alargado.

A proteção de denunciante fica a meio caminho, ou seja, há interesse mediático na questão dos denunciante o que faz com que seja mais da opinião pública ou da comunicação social. Mas, por outro lado, os pormenores já têm mais que ver com os políticos.

Os pactos de integridade têm muito a ver com a Administração pública, sendo por isso um público mais direcionado para especialistas da área e menos para o público em geral.

## **13) No seu entender é mais fácil chegar até à sociedade ou aos atores políticos?**

### **Ou depende do projeto em questão?**

Sim, depende muito do projeto, do tema e também da polémica do dia. Quando queremos avançar com algo mais concreto é definitivamente o poder político. Quando é um tema mais geral ou quando são temas que ainda não estão muito debatidos é mais fácil chegar à sociedade.

## **V**

## **14) Quais considera serem os principais desafios atuais da ONG no que diz respeito à advocacy?**

Sobretudo a questão da desinformação, das Fake News e também os movimentos populistas (não sendo apenas os partidos políticos). O tema

corrupção tornou-se um tema “sexy” para políticos, comentadores, etc, e por isso, falar do tema de forma séria começa a ser mais difícil. Sendo este um dos principais desafios. Depois, o facto de estar a acontecer muita coisa no mundo. Tivemos a pandemia, temos a guerra, não sabemos se teremos uma crise económica, portanto, isto retira um pouco a atenção destes temas da qualidade do governo.

Até mesmo ao nível europeu, por exemplo, a questão dos processos por causa do Estado de Direito na Polónia e na Hungria. Já estamos na fase de “bom, se calhar se fecharmos os olhos ao que se passa na Hungria, se aprovarem mais sanções à Rússia, se calhar...”. A questão é precisamente esta: foi precisamente a corrupção que ajudou a alimentar o regime Russo.

**15) Os desafios que a Covid-19 trouxe refletiram-se no exercício da advocacy?**

**Se sim, de que forma?**

Sim, primeiro porque a agenda pública está completamente focada na pandemia e, portanto, está muita coisa a acontecer que nem a comunicação social nem nós próprios nos estamos a aperceber como o projeto da reforma da contratação pública que apareceu de repente. E que criou imensos riscos de corrupção e que foi debatido durante o verão em que ninguém se apercebeu. Estando a agenda pública e política focada na pandemia tornou-se mais complicado virar o foco para o tema da corrupção.

Em segundo lugar porque também os próprios decisores políticos estão mais focados noutros temas e para além disso, os pedidos de reuniões presenciais eram difíceis e em muitos casos, impossíveis! O mais difícil para nós fazermos advocacy foi precisamente isso, o facto de estarmos todos confinados.

**16) Existe algum aspeto no exercício da advocacy que seja necessário aprimorar no futuro?**

**Se sim, qual e de que forma se pretende fazer?**

Bom, a questão da necessidade de um investimento mais ativo na investigação será um ponto a melhorar. Pois, a investigação mais concreta e sustentada em dados possibilita uma advocacy mais eficaz. Contudo, a questão dos recursos humanos, do financiamento e sobretudo dos projetos financiados

agora estão cada vez mais focados em advocacy e menos em investigação. Mas, quer dizer, uma boa advocacy pressupõe uma boa investigação científica.

Outro aspeto que é muito importante de melhorar é o facto de estarmos mais em cima do acontecimento, das situações. Ou seja, reforçar laços, reforçar parceiros que possam avançar determinados temas. Ora, cada vez que há mudanças no parlamento a dificuldade aumenta. Por exemplo, um grupo que avançava muito os nossos temas é o PAN que agora está reduzido a 1 deputado. Portanto, terão menos disponibilidade e menos força. Por outro lado, temos o LIVRE com uma agenda diferente que a que tinha na legislatura anterior, logo teremos de recomeçar os contactos.

**17) Espaço aberto a abordagens/questões que a presidente gostasse de abordar ou de questões de reflexão.**

Ora, quando eu comecei a trabalhar na investigação com a TI, trabalhava-se muito a corrupção pura, como os abusos de poder. Agora temos começado a ter mais problemas com a qualidade da democracia e o Estado de Direito. E portanto, não é só se há corrupção ou não mas sim como as instituições estão a ser minadas. Seja porque lhe estão a retirar a independência, seja porque estão a sufocá-las a nível financeiro, seja por haver cada vez mais desresponsabilização política e há cada vez mais polarização. Ou seja, os grupos políticos estão muito mais disponíveis a fecharem os olhos às coisas que os seus membros fazem em termos de má conduta ética se isso for bom para a sua luta política ou hostilizar o seu adversário. Acho que anteriormente havia mais possibilidades de negociação entre campos políticos do que agora. Temo que a polarização da sociedades e da política vá aumentar a corrupção, a má conduta ética e a falta de punição social e política desses comportamentos. Ou seja, a própria sociedade fique também ela polarizada fechando os olhos a determinados comportamentos. Já não é só sobre a corrupção, mas sim sobre o futuro da democracia. Tornando, claro, a advocacy mais difícil, tornando-se mais abstrata.

## Bibliografia:

- A. Jansen, S., Schröter, E., & Stehr, N. (2010). Transparency International. Von der Moralinstitution zur Politikberatungsagentur – Professionalisierungsstrategien in einer globalen Nonprofit-Organisation. In D. Tänzler, *Transparenz Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen* (pp. 330-347). VS Verla. Retrieved 1 January 2022
- Albarello, L. et al (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X. (2012). *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Bank, W., Booklet: A Decade of Measuring the Quality of Governance1–24 (2007). Washington DC; The International Bank for Reconstruction and Development.
- Bartlett, L. B., & Vavrus, F. (2017, June 16). Estudos de Caso Comparado. *Educação & Realidade*, 42(3), 899-920.
- Beer, C., Bartley, T., & Roberts, W. (2012). Ngos: Between Advocacy, Service Provision, and Regulation. *The Oxford Handbook Of Governance*, 310-360. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0023>
- Belchior, A., (2015). *Confiança nas Instituições Políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Bogdan, R., & Biklen, S., tradução de Estrela, M., & Estrela, A. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora.
- Binderkrantz, A., (2004). Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure. In *Annual Meeting of the Political Studies Association*. Lincoln, United Kingdom; Political Studies Association. Retrieved 27 april 2021.
- Branski, R., Franco, R., & Lima, O., Metodologia de Estudo de Casos Aplicada à Logística (2010). Salvador, Bahia.
- Burstein, P., & Linton, A. (2003). The impact of political parties, interest groups, and Social Movement organizations on public policy: Some recent evidence and theoretical concerns. *Social Forces*, 81(2), 380–408. <https://doi.org/10.1353/sof.2003.0004>
- Capella, A., & Brasil, F. G. (2015). Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. *Revista do serviço público*, 66(3), 449-474. <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i3.1223>

- Carvalho, M. (2011). Instituições e grupos de interesse: a União Europeia nas negociações agrícolas da Rodada Doha (2001-2005). *Revista Brasileira De Política Internacional*, 54(2). Retrieved 16 June 2021.
- Carr, I., & Outhwaite, O. (2011). The Role of Non-Governmental Organizations (NGOs) in Combating Corruption: Theory and Practice. *Suffolk University Law Review*, XLIV(3), 615-664. Retrieved 1 June 2021.
- Castillo, A. (2011). Novos cenários de participação política: análise das estratégias de comunicação dos grupos de pressão (lobbies). *Organicom*, (v.8 n.14). Retrieved 1 June 2021, from <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139085>.
- Cobb, R., Ross, M., & Ross, J. (1973). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138. Retrieved 15 June 2021.
- Comissão Europeia. (2020). *Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito Capítulo relative a Portugal*. Bruxelas. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0321&from=EN>.
- Crespo, V. (1990). *Jornadas Sobre o fenómeno da corrupção*, 8-14. Retrieved 2 march 2022.
- Dâmaso, E. (2019). *Corrupção: Breve história de um crime que nunca existiu*. Lisboa. Objectiva.
- Dye, T. (2005). *Understanding public policy* (14th ed.). Pearson Education.
- Della Porta, D., & Mény, Y. (1995). *Démocratie et corruption en Europe*. Éditions La Découverte.
- Duarte, A., (2012). *Lóbi: conceito, perceções e percurso(s) em Portugal*. [Dissertação de Mestrado. Universidade Nova de Lisboa] [https://run.unl.pt/bitstream/10362/9306/1/02\\_L%C3%B3bi\\_disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/9306/1/02_L%C3%B3bi_disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf)
- Eigen, Peter (2017) "International Corruption: Organized Civil Society for Better Global Governance," *The International Journal of Ethical Leadership*: Vol. 4 , Article 3. Available at: <https://scholarlycommons.law.case.edu/ijel/vol4/iss1/3>
- Edwards, M. (2011). *The Oxford handbook of civil society*. Oxford University Press. *Estratégia nacional de combate à corrupção // 2020 - 2024*. (2020).
- Federação da Cultura Portuguesa. (n.d.). *A Corrupção : Comunicações Promovidas Pelo Instituto Para A Cultura E Ciência Jurídica Luso-Brasileira / Federação Da Cultura Portuguesa*. Porto.
- Fernandes, T. (2014). *A sociedade civil*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

- Ferreira, R., (2015). Os grupos de interesse e a sua intervenção nas políticas públicas: Regulamentação e supervisão através do estudo do sistema dos Estados Unidos da América. *Cadernos de direito atual*,(3),9-27.
- Flyvbjerg, B. (2011). Five Misunderstandings about case-study research. *Qualitative Research Practice*, 390-404. <https://doi.org/10.4135/9781848608191.d33>.
- Fockink, C. (2019). Os efeitos negativos da corrupção nas instituições públicas e no regime democrático. *Revista De Direitos Fundamentais & Democracia*, 3, 181-210. Retrieved 16 June 2021.
- Freitas Silva, G.; Freitas M.; Brasil, R.; Alvez e Souza, M. (2006). Entrevista como técnica de pesquisa qualitativa. *Online Brazilian Journal of Nursing*, 5(2), 246-257.
- Gebel, A. (2012). (rep.). *HUMAN NATURE AND MORALITY IN THE ANTI-CORRUPTION DISCOURSE OF TRANSPARENCY INTERNATIONAL*. Wiley Online Library.
- Gerring, J. 2007. Case study research. New York: Cambridge University Press
- Gil, A. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (6th ed.). Editora Atlas.
- Gilley, Bruce (2006). The Determinants of State Legitimacy: Results from 72 Countries. *International Political Science Review*, vol. 27, no. 1 (January), pp. 47-71. Greco. (2021). *Prevenção da corrupção em relação a deputados, juízes e procuradores*.
- Holloway, R. (2010). *NGOs: Loosing the Moral High Ground- Corruption and Misrepresentation*. Lecture.
- Keck, Margaret E., & Sikkink, Kathryn (1998). *Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Knill, C., & Tosun, J. (2008). Oxford. *Policy making* (pp. 495–519).
- International, T. (2022). *National Chapter Accreditation and Individual Member Appointment....* Transparency.org. Retrieved 9 January 2022, from <https://www.transparency.org/en/the-organisation/national-chapter-accreditation-and-individual-member-appointment-policy>
- Lang, B. (2021). Framing and localizing anti-corruption norms in transnational civil society organizations: Transparency International in Portugal. *Journal Of Civil Society*, pp. 155-178. Retrieved 3 January 2022.
- Kaufmann, D. (1997). Corruption: The Facts. *Foreign Policy*, 107, 114–131. <https://doi.org/10.2307/1149337>.

- Lisi, M., & Loureiro, J. (2019). Caraterização das organizações de interesse em Portugal: resultados de um inquérito. In M. Lisi, *Grupos de interesse e crise económica em Portugal* (1st ed., pp. 49-68). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Lisi, M. (2019). O papel dos grupos de interesse no sistema político português. In M. Lisi, *Os grupos de interesse na democracia portuguesa* (1<sup>st</sup> ed). Edições Sílabo. Retrieved 15 may 2021.
- Lisi, M., & Loureiro, j. (2019). Caraterização das organizações de interesse em Portugal: resultados de um inquérito. In M. Lisi, *Os grupos de interesse na democracia portuguesa* (1st ed.). Edições Sílabo. Retrieved 15 May 2021.
- Lisi, M., Dias, A. L., Silva, J. G., Loureiro, J., Nunes, P., Oliveira, R., & Serra-Silva, S. (2022). (rep.). *Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Retrieved from <https://www.ffms.pt/pt-pt/estudos/grupos-de-interesse-no-sistema-politico-portugues>.
- Madureira, N. (1997). A «sociedade civil» do Estado. Instituições e grupos de interesses em Portugal (1750-1847). *Análise Social (Quarta Série)*. Retrieved 16 April 2021.
- Marconi, M., & Lakatos, E. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica* (5th ed.). EDITORA ATLAS S.A.
- McCoy, J. L. (2001). The emergence of a global anti-corruption norm. *International Politics*, 38(1), 65-90.
- Medeiros, K. (2010). O impacto da corrupção na sociedade. *E-Revista Facitec*, 5(1). Retrieved 16 July 2021.
- Meirinhos, M., & Osório, A. (2010). O estudo de caso como estratégia de investigação em educação. *EDUSER: Revista De Educação*, (1645-4774), 49-65. Retrieved 2 January 2022.
- Morais, A., & Neves, I. (2007). Fazer investigação usando uma abordagem metodológica mista. *Revista Portuguesa De Educação*, 75-104. Retrieved 16 June 2021.
- Mota, A. (2016). *O posicionamento político e partidário sobre a regulamentação do lóbi em Portugal* (tese de Mestrado). Universidade de Lisboa.
- ONU. (2004). *United Nations Convention against Corruption*. New York: General Assembly.
- O Que Fazemos: Transparência Internacional Portugal*. Transparência Internacional Portugal |Juntos na Luta Contra a Corrupção. (2021, March). Retrieved April 20, 2021, from <https://transparencia.pt/o-que-fazemos/>
- Paiva, M., (2009). *Mitos e factos no combate à corrupção: uma reflexão do estado da arte*. [Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão].

- Pope, J. (2000). *The TI Source Book 2000*. Transparency International.
- Portuguesa, P., Ongd, D. A. S., Saiz, I., Batalha, J. P., Carvalho, M., Silva, D. A., & Do, M. (2016). *Sociedade Civil e Políticas Públicas*.
- Powell, W., & Steinberg, R. (2006). Nonprofit Organizations and Political Advocacy. In C. Jenkins, *The Non-profit Sector: A Research Handbook* (2nd ed., pp. 307-332). Copyright. Retrieved 2 March 2022.
- Prior, N. (2020). Suffolk University. *Graduate Study in Criminology and Criminal Justice, XLIV*, 275–276. <https://doi.org/10.4324/9781315721606-135>.
- Público. (2012). A digressão pela Integridade. Retrieved 9 January 2022, from <http://blogues.publico.pt/asclaras/2012/06/29/a-digressao-pela-integridade/>.
- Rose-Ackerman, S. (2008). Corruption. In C. Rowley & F. Schneider, *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy* (1st ed., pp. 551-567). Springer Science+Business Media, LLC. Retrieved 15 February 2022.
- Rosa, L. (2021). *45 anos de combate à corrupção*. Fundação Manuel dos Santos. Lisboa.
- Rose-Ackerman, S. (2017, January). What Does “Governance” Mean? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*.
- Sampson, S. (2010). The anti-corruption industry: From movement to institution. *Global Crime*, 11(2), 261–278. <https://doi.org/10.1080/174405710036>.
- Santos, M. (2019). *Teorias e Possibilidades Analíticas Para O Estudo Dos Grupos De Interesse: Uma Introdução Ao Tema* (dissertation). Retrieved 2022, from <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/8665>.
- Sá-Silva, J., Almeida, C., & Guindani, J. (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira De História & Ciências Sociais*, (2175-3423). Retrieved 1 March 2022.
- Sampieri, R., Collado, C., & Lucio, M. (2010). *Metodología de la investigación* (5th ed.). MC Graw Hill.
- Santos, M. (2019). Teorias e possibilidades analíticas para o estudo dos grupos de interesse: uma introdução ao tema.. *Revista Política Hoje*, 28(1), 395-424. Acedido em <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/8665>.
- Schramm, W. (1971, December). Notes on Case Studies of Instructional Media Projects, pp. 1–35.
- Schramm, W. (1971). *Notes on Case Studies of Instructional Media Projects*. Retrieved from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED092145.pdf>.
- Simões, R., Rocha, A., Santos, L., & Carvalho, M., (2008), *Políticas Públicas: Conceitos e Práticas*. 7. 3-46.

<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>.

Silva, E. L. da; Menezes, E. M. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. 138 p. Disponível em: [www.posarq.ufsc.br/download/metPesq.pdf](http://www.posarq.ufsc.br/download/metPesq.pdf)

Sousa, L., Hindess, B., & Larmour, P. (2009). *Governments, NGOs and Anti-Corruption The New Integrity Warriors* (1st ed.). Routledge

Sousa, L. (2011). *Corrupção* (21st ed.). Fundação Francisco Manuel dos Santos

Sousa, L. (2005). (rep.). *Transparency International in search of a constituency: The franchising of the global anticorruption movement*. Australia. Retrieved from [https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/10440/1155/1/DeSousa\\_Transparency2005.pdf](https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/10440/1155/1/DeSousa_Transparency2005.pdf).

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16, 20-45. Retrieved 6 July 2021.

Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

The Greens/EFA Group. (2018). *The Costs Of Corruption Across The EU*. Bruxelas. Retrieved from [https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/the\\_costs\\_of\\_corruption\\_across\\_the\\_eu.pdf](https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/the_costs_of_corruption_across_the_eu.pdf).

TI. (2019, março 28). *Notícias: Transparência internacional Portugal*. Transparência Internacional Portugal |Juntos na Luta Contra a Corrupção. Retrieved June 31, 2022, from <https://transparencia.pt/noticias/>

TI. (2019, fevereiro). *Notícias: Transparência internacional Portugal*. Transparência Internacional Portugal |Juntos na Luta Contra a Corrupção. Retrieved June 31, 2022, from <https://transparencia.pt/noticias/>

Transparência e Integridade. (2011). (rep.). *Relatório e contas do ano de 2010*. Transparência e Integridade Associação Cívica. Retrieved from <https://transparencia.pt/organizacao/>.

Transparência e Integridade. (2012). (rep.). *Relatório e contas do ano de 2011*. Transparência e Integridade Associação Cívica. Retrieved from <https://transparencia.pt/organizacao/>.

Transparência e Integridade. (2013). (rep.). *Relatório e contas do ano de 2012*. Transparência e Integridade Associação Cívica. Retrieved from <https://transparencia.pt/organizacao/>.

Transparência e Integridade (2013b) *Uma Alternativa ao Silêncio: A proteção de denunciantes em Portugal*. rep. Available at: <https://transparencia.pt/>.

- Transparência e Integridade. (2014). (rep.). *Relatório e contas do ano de 2013*.  
Transparencia e Integridade Associação Cívica. Retrieved from  
<https://transparencia.pt/organizacao/>.
- Transparência e Integridade. (2015). (rep.). *Relatório e contas do ano de 2014*.  
Transparencia e Integridade Associação Cívica. Retrieved from  
<https://transparencia.pt/organizacao/>.
- Transparência e Integridade. (2016). (rep.). *Relatório e contas do ano de 2015*.  
Transparencia e Integridade. Retrieved from <https://transparencia.pt/organizacao/>.
- Transparência e Integridade. (2017). (rep.). *Relatório e contas do ano de 2016*.  
Transparencia e Integridade. Retrieved from <https://transparencia.pt/organizacao/>.
- Transparência e Integridade. (2017b). (rep.). *Vistos dourados investimento ou branqueamento?*. Retrieved April 2022, from [https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/01/TI-PT\\_Vistos-Gold\\_2017.pdf](https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/01/TI-PT_Vistos-Gold_2017.pdf).
- Transparência e Integridade. (2018). (rep.). *Relatório e contas do ano de 2017*.  
Transparencia e Integridade. Retrieved from <https://transparencia.pt/organizacao/>.
- Transparência e Integridade. (2019). (rep.). *Relatório e contas do ano de 2018*.  
Transparencia e Integridade. Retrieved from <https://transparencia.pt/organizacao/>.
- Transparência e Integridade. (2020). (rep.). *Relatório e contas do ano de 2019*.  
Transparencia e Integridade. Retrieved from <https://transparencia.pt/organizacao/>.
- Transparência e Integridade. (2021). (rep.). *Relatório e contas do ano de 2020*.  
Transparencia e Integridade. Retrieved from <https://transparencia.pt/organizacao/>.
- Transparência e Integridade. (2012). (rep.). *Sistema Nacional de Integridade Portugal*.  
Retrieved from <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2020/11/Sistema-nacional-integridade.pdf>.
- Transparency International. (2022). *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2021*.  
Berlim. Retrieved from <https://transparencia.pt/corruption-perception-index/>.
- Watson, J. (2015). *Advocacy toolkit* (2nd ed.). ROOTS. Retrieved from  
<https://jliflc.com/wp-content/uploads/2019/07/TearfundAdvocacytoolkit.pdf>.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2021). *Corruption Index*.
- UNODC. (2017). *Anti-corruption module 2 key issues: Corruption and bad governance*.  
Anti-Corruption Module 2 Key Issues: Corruption and bad Governance. Retrieved  
August 26, 2022, from <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-2/key-issues/corruption-and-bad-governance.html>
- Transparency International. (2022). (rep.). *National Chapter Accreditation and Individual Member Appointment Policy*. Retrieved January 9, 2022, from

<https://www.transparency.org/en/the-organisation/national-chapter-accreditation-and-individual-member-appointment-policy>.

Transparency International. (2011, October 16). *Mission, vision, values - the organisation*. Transparency.org. Retrieved March 6, 2022, from <https://www.transparency.org/en/the-organisation/mission-vision-values>

Yin, R., 2003. *Estudo de caso Planejamento e Métodos*. 2nd ed. São Paulo.