O Preço de uma Relação

Censura, Erosão Democrática e os Limites da Responsabilização na União Europeia

Resposta à Decisão do Provedor de Justiça Europeu
Processo OI/4/2024/MIK

DEMOS — Centro para a Democracia, a Criatividade e a Inclusão Social
Outubro de 2026

© 2026 DEMOS

O Preço de uma Relação

Censura, Erosão Democrática e os Limites da Responsabilização na União Europeia

Um Estudo de Caso com Origem na Guiné-Bissau

Resposta à Decisão do Provedor de Justiça Europeu

Processo OI/4/2024/MIK

Outubro de 2026

DEMOS

Democracia • Criatividade • Inclusião Social

Autor:
Miguel Carter, PhD
Diretor, DEMOS — Centro para a Democracia, a Criatividade e a Inclusão Social

Páginas web:
Vozes do Povo: vozesdopovo.org
DEMOS: demos.org.py

Contacto:
miguelcarter.4@gmail.com

© 2026 DEMOS — Centro para a Democracia, a Criatividade e a Inclusão Social. Todos os direitos reservados.
Este texto pode ser partilhado livremente, na íntegra e sem alterações, para fins não comerciais, com indicação da fonte.

Índice

Resumo Executivo **1**

Introdução **4**

Parte I — A Injustiça Original **6**

Ponto 1 — A Censura: Um Ato Político, Não uma Irregularidade Administrativa 6

Ponto 2 — A Dimensão dos Direitos Humanos e o Seu Abandono pelo Inquérito 10

Parte II — Uma Investigação Comprometida **13**

Ponto 3 — Uma Investigação Unilateral: As Falhas Processuais 13

Ponto 4 — A Prova Que Existia e as Inferências Que Não Se Retiraram 15

Parte III — Erro Conceptual **20**

Ponto 5 — A Falácia dos Bens Públicos: Um Erro de Categoria com Consequências Sistémicas 20

Parte IV — Impacto **25**

Ponto 6 — Os Danos Causados a um Projeto, à Sua Comunidade e ao Seu Potencial 25

Ponto 7 — Guiné-Bissau, Autocratização e o Custo da Aquiescência 27

Ponto 8 — O Efeito de Contágio: O Que Prejudica a Democracia no Estrangeiro Prejudica a Democracia em Casa 29

Conclusão **31**

Coda: Um Caminho a Seguir **34**

Resumo Executivo

A erosão democrática raramente se anuncia. Propaga-se — para além das fronteiras, através das instituições, uma silenciosa cedência de cada vez. O presente documento expõe como os próprios compromissos da União Europeia com a liberdade de expressão, a independência académica e a responsabilização democrática foram postos de parte na África Ocidental — e como a instituição incumbida de impedir esse desfecho o ratificou. A Comissão Europeia suprimiu, por razões políticas, uma iniciativa de investigação que contratara ao serviço da democracia; o Provedor de Justiça Europeu, após um inusitado inquérito de iniciativa própria, concluiu não ter existido má administração. Com base em ampla prova e em argumentação sustentada, o presente documento defende que a Decisão estava essencialmente viciada e que constitui um precedente preocupante.

O Caso

O DEMOS — Centro para a Democracia, a Criatividade e a Inclusão Social — realizou a iniciativa *Vozes do Povo* na Guiné-Bissau entre 2018 e 2022, com apoio financeiro da UE. O projeto produziu o primeiro estudo nacional de opinião pública do país e uma obra coletiva, ambos contratados para publicação e divulgação. A censura começou em novembro de 2021, seguindo-se quatro anos de obstrução e de mediação recusada. A admissão do caso pelo Provedor de Justiça, em julho de 2024, foi, em si mesma, inusitada — uma exceção feita em nome do interesse público, dada a gravidade das alegações de violação de direitos humanos. Um ano depois, sob uma nova Provedora de Justiça, a Decisão encerrou o inquérito sem reparação e sem qualquer pronúncia sobre a questão da censura.

Contexto

O contexto é essencial para compreender tanto a censura como o seu significado. Sob a presidência de Umaro Sissoco Embaló, a Guiné-Bissau precipitava-se para um regime autocrático, com um Estado profundamente corrupto e uma elite política enredada no narcotráfico. O próprio Embaló, outrora emissário de Kadhafi na África Ocidental, não escondia a admiração por homens fortes — entre os quais Putin e Trump. E, no entanto, precisamente no período em que a supressão foi imposta e mantida, altos funcionários do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) optaram pela proximidade em vez do distanciamento: cultivaram uma relação pessoal com ele.

Parte I — A Injustiça Original

A Parte I demonstra que a censura foi um ato político e que o inquérito abandonou os fundamentos relativos aos direitos humanos com base nos quais fora aberto.

Ponto 1: A supressão sucedeu a uma reunião privada entre a Diretora para África do SEAE, Rita Laranjinha, e o Presidente Embaló. Não se tratou de uma irregularidade administrativa, mas de um ato político deliberado — mantido através de quatro padrões documentados de restrição, da proibição explícita às restrições veladas.

Ponto 2: A censura pôs em causa direitos fundamentais — a liberdade académica e a liberdade de expressão do DEMOS e dos seus investigadores, e o direito dos cidadãos da Guiné-Bissau ao conhecimento encomendado em seu nome. O inquérito foi aberto com base nesses fundamentos e encerrado sem qualquer conclusão sobre nenhum deles.

Parte II — Uma Investigação Comprometida

A Parte II analisa como a investigação falhou tanto no método como na análise. O inquérito não foi diligente: ouviu apenas uma das partes, deixou provas essenciais por examinar e encerrou sem responder às perguntas que ele próprio formulara.

Ponto 3: Ouviu longamente a Comissão, mas nunca entrevistou o DEMOS como devia, e não interrogou nenhum funcionário que tivesse administrado o contrato ou ordenado a suspensão. A Comissão recusou a mediação prevista no contrato e fechou todas as vias de resolução extrajudicial — sabendo que os tribunais belgas estavam fora do alcance de uma pequena organização não governamental (ONG). O inquérito não examinou esta conduta nem perguntou se a Comissão agira de boa-fé.

Ponto 4: Documentos essenciais que demonstravam que a Comissão sabia que a obrigação de publicar o estudo era real e vinculativa não foram examinados. O tipo de acordo utilizado — um contrato de serviços e não uma subvenção, distinção central para o litígio — foi aceite sem análise independente. O inquérito identificou uma falha, mas não ofereceu qualquer reparação.

Parte III — Erro Conceptual

A Parte III expõe o erro conceptual no cerne da defesa da Comissão — erro que o Provedor de Justiça aceitou sem escrutínio.

Ponto 5: A Comissão alegou que o estudo era um «bem público» e que, por isso, não podia ser vendido. A Provedora de Justiça aceitou a alegação sem a submeter a escrutínio. Trata-se de um erro de categoria: financiamento público não equivale a acesso público. O próprio quadro da União Europeia para a ciência aberta contradiz a posição da Comissão. A Decisão também não procurou averiguar se existia uma alternativa menos restritiva. Pior ainda: na sua resposta à Provedora de Justiça, a Comissão consolidou o erro. Instrui agora os funcionários que gerem os seus contratos de ação externa no sentido de que a distribuição gratuita é «obrigatória» para qualquer estudo que encomendem — e está a tornar mais explícita a sua propriedade sobre todos esses estudos. A regra que silenciou este estudo é agora ensinada como procedimento.

Parte IV — Impacto

A Parte IV traça as consequências em três níveis: o projeto, a Guiné-Bissau e a própria União Europeia.

Ponto 6: Quatro anos de obstrução prejudicaram o trabalho de dez investigadores, mantiveram o estudo longe dos públicos a que se destinava e interromperam um modelo

de investigação sobre a democracia concebido para ser replicado em África e noutras regiões.

Ponto 7: A supressão expôs a aquiescência da União Europeia perante a autocratização na Guiné-Bissau — uma disposição de não perturbar as relações com um governo que desmantelava uma democracia precária. A escolha minou a credibilidade da UE enquanto defensora da democracia e baixou o custo da repressão do regime. Essa repressão aprofundou-se com o golpe de 26 de novembro de 2025 — o momento em que um regime subverteu o veredicto expresso nas urnas pelos seus próprios cidadãos — e agravou-se desde então.

Ponto 8: A Decisão normaliza uma categoria de conduta — o uso do poder contratual para suprimir conhecimento inconveniente — e envia um sinal a toda a instituição. Um Provedor de Justiça que ratifica a erosão democrática não é um travão a esta, mas o seu normalizador.

Em Síntese

O teste das instituições democráticas não reside no que declaram, mas naquilo que tornam visível. À luz desse critério, este caso é um fracasso da responsabilização democrática em todos os níveis em que a responsabilização deveria operar. As questões que suscita permanecem em aberto. O que prejudica a democracia no estrangeiro prejudica a democracia em casa.

Introdução

A erosão democrática raramente se anuncia. Avança por cedências — sinais transmitidos, perguntas não formuladas, violações que a rotina acaba por absorver. A vaga global de autocratização tornou esta dinâmica visível em todas as regiões. O que é menos visível é a forma como ela se infiltra nas próprias instituições democráticas. O presente documento é um estudo de caso desse processo. Mostra como os próprios compromissos da União Europeia — com a liberdade de expressão, a independência académica e a responsabilização democrática — podem ser silenciosamente postos de parte, primeiro para além das fronteiras da Europa, e como a instituição incumbida de impedir que tal aconteça pode, em vez disso, ratificá-lo. O que está em jogo não é pouco. É assim que a erosão democrática se manifesta na prática: gradual e silenciosa, cada passo defensável isoladamente — mas, no conjunto, fatal.

O caso começa com um estudo. Uma iniciativa inovadora de opinião pública — a primeira do género alguma vez realizada na Guiné-Bissau — contou com o apoio financeiro da União Europeia para promover o conhecimento democrático e a participação cívica entre os cidadãos do país. O contrato exigia a publicação e a divulgação dos resultados. Em vez disso, em novembro de 2021, funcionários da Delegação da UE suspenderam a publicação sem qualquer explicação — um bloqueio que endureceu e que, em junho de 2022, se converteu numa declaração formal de que qualquer publicação estava «estritamente proibida». Seguiram-se quatro anos de justificações cambiantes e de mediação recusada.

O caso chegou ao Provedor de Justiça Europeu, que abriu um inquérito de iniciativa própria com fundamento em direitos humanos. O passo foi inusitado: a queixa original fora apresentada por um centro de investigação sediado no Sul Global, que não preenchia os critérios de admissibilidade aplicáveis àquela instância. A exceção foi concedida porque a gravidade da alegação a justificava. Um ano mais tarde, concluiu-se pela inexistência de má administração. O presente documento demonstra, com base em ampla prova e em argumentação sustentada, que a Decisão estava essencialmente viciada. Constitui um precedente preocupante.

Compreender porquê exige contexto. Sob a presidência de Umaro Sissoco Embaló, a Guiné-Bissau era uma democracia em queda livre. Embaló encerrou o parlamento, subordinou os tribunais e restringiu as liberdades civis. Homem de visão autocrática, servira de emissário de Kadhafi na África Ocidental e admirava abertamente Putin e Trump.[1] O Estado que governava figurava entre os mais corruptos do mundo, com a sua elite política enredada no tráfico de cocaína para a Europa. A queda tinha um destino: em

[1] Sobre Kadhafi: Embaló foi Representante da Autoridade Líbia de Investimento na África Ocidental, o principal veículo de Kadhafi para projetar influência em África; APA News, «Can Umaro Embaló be the Messiah for Guinea-Bissau?», janeiro de 2020. Sobre Putin: Embaló assistiu aos desfiles do Dia da Vitória na Rússia em 2024 e 2025, reuniu-se com Putin no Kremlin em 26 de fevereiro de 2025 — tratando-o por «irmão» — e participou em ambas as cimeiras Rússia–África; Reuters, 26 de fevereiro de 2025; Kremlin.ru, 26 de fevereiro e 9 de maio de 2025; Associated Press, 9 de maio de 2025. Sobre Trump: Embaló encontrou-se com Trump em Paris, em dezembro de 2024, para o felicitar pela eleição, e de novo na Casa Branca, em julho de 2025. Salvo indicação em contrário, as traduções das citações são nossas.

26 de novembro de 2025, os militares tomaram o poder para impedir a proclamação dos resultados de eleições que Embaló, ao que tudo indicava, perdera — um autogolpe condenado pela União Africana, pela CEDEAO e pelo Parlamento Europeu.[2]

Foi este o líder com quem altos funcionários da UE decidiram cultivar uma relação pessoal. A Embaixadora Sónia Neto e a Diretora para África do SEAE, Rita Laranjinha, tornaram-se as primeiras representantes da UE na história da Guiné-Bissau a receber condecorações presidenciais — Neto, seis semanas após a ordem que declarou a publicação «estritamente proibida»; Laranjinha, em maio de 2025, com o volume em inglês ainda bloqueado. Três semanas antes do golpe, Laranjinha regressou a Bissau, como enviada especial de Portugal, para procurar o apoio de Embaló à candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. Foi neste contexto que o estudo *Vozes do Povo* foi proscrito. Parece ter sido o preço de uma relação.[3]

A forma como o Provedor de Justiça tratou este caso não é uma simples nota de rodapé processual. Prende-se com uma questão que o momento presente torna urgente: a de saber se podemos confiar em que as instituições de responsabilização da União Europeia identifiquem a erosão democrática quando com ela se deparam — incluindo quando essa erosão tem origem na conduta dos próprios funcionários da UE. A resposta importa muito para além da África Ocidental. O que prejudica a democracia no estrangeiro prejudica a democracia em casa.

[2] A União Africana e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) denunciaram o golpe e suspenderam a Guiné-Bissau dos seus órgãos. O Parlamento Europeu aprovou uma resolução na qual «condena inequivocamente a tomada do poder pelos militares» e «rejeita a mudança inconstitucional de poder» (Resolução de 18 de dezembro de 2025, P10_TA(2025)0341). A resposta do SEAE limitou-se a uma única declaração, na qual a UE «regista com preocupação a evolução da situação na Guiné-Bissau» e apela ao regresso à ordem constitucional — uma reação notavelmente contida face à gravidade da rutura democrática e em forte contraste com a resposta da UE ao golpe de 2012 na Guiné-Bissau, quando a ajuda foi suspensa e foram impostas, em poucas semanas, proibições de viagem e congelamentos de bens.

[3] A Embaixadora Sónia Neto foi agraciada com a Ordem Nacional Colinas do Boé em agosto de 2022 (*Observador*, 9 de agosto de 2022); Rita Laranjinha recebeu a Ordem Nacional de Mérito, Cooperação e Desenvolvimento em 5 de maio de 2025 (Agência de Notícias da Guiné, 6 de maio de 2025). O SEAE nomeou o seu sucessor em agosto de 2025 (SEAE, 30 de agosto de 2025); Embaló recebeu Laranjinha, como enviada especial de Portugal para África, em novembro de 2025 (Agência de Notícias da Guiné, 3 de novembro de 2025).

PARTE I — A INJUSTIÇA ORIGINAL

A censura, a dimensão dos direitos humanos e o abandono de ambas pelo inquérito

Os factos da supressão e a resposta que o Provedor de Justiça lhes deu são indissociáveis. A gravidade do silêncio da Decisão só se torna plenamente visível à luz do registo daquilo que o inquérito tinha perante si e optou por não abordar. A Parte I demonstra ambos os aspetos: a injustiça original cometida pela Comissão Europeia e o abandono dessa questão pela instituição cujo mandato exigia que lhe fosse dada resposta.

Ponto 1 — A Censura: Um Ato Político, Não uma Irregularidade Administrativa

1.1 A Supressão em Contexto

A sequência dos acontecimentos está documentada e é precisa. Em março de 2021, o DEMOS organizou em Bissau dois seminários públicos para apresentar as conclusões do estudo *Vozes do Povo*: um com líderes da sociedade civil, outro com deputados e responsáveis dos principais partidos políticos da Guiné-Bissau. As conclusões do estudo — que documentavam um descontentamento popular generalizado com a governação e a responsabilização democrática — eram já, a essa altura, do domínio público nos círculos políticos de Bissau. É razoável concluir que o Presidente Embaló tinha conhecimento do seu conteúdo.

Em 26 de novembro de 2021, a Diretora para África do SEAE, Rita Laranjinha, em Bissau para uma cimeira da UE com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), teve um encontro privado com o Presidente Embaló. No dia seguinte, a Chefe de Cooperação da Delegação da UE em Bissau deu a aprovação final para a publicação e transmitiu o entusiástico apoio da Embaixadora ao manuscrito. Dois dias depois — três dias após o encontro de Laranjinha com Embaló —, a Delegação da UE ordenou a suspensão da publicação. Apesar dos repetidos pedidos, não foi apresentada qualquer justificação ou explicação.[4]

O contexto imediato torna a sequência ainda mais notável. A 27 de novembro, a Chefe de Cooperação da Delegação escreveu ao DEMOS para lhe transmitir a reação da Embaixadora: «parabéns por este estudo fantástico».[5] A suspensão da impressão chegou

[4] Comunicação entre o DEMOS e os funcionários da Delegação da UE, 27 de novembro de 2021 – 30 de junho de 2022 (documento em arquivo). Encontro de Laranjinha com o Presidente Embaló: 26 de novembro de 2021. Aprovação final da publicação: 27 de novembro de 2021. Ordem de suspensão da impressão: 29 de novembro de 2021. Os documentos do caso e a correspondência citados ao longo deste texto estão integralmente disponíveis em vozesdopovo.org. Os códigos entre parênteses retos identificam cada documento do arquivo. [VP-005]

[5] Mensagem de WhatsApp de Simona Schlede, Chefe de Cooperação da Delegação da UE na Guiné-Bissau, para Miguel Carter, 27 de novembro de 2021, que transmite a apreciação da Embaixadora Sónia Neto. Quanto à cadeia hierárquica: nos termos do artigo 5.º, n.º 3, da Decisão 2010/427/UE do Conselho, o Chefe de Delegação «recebe instruções do Alto Representante e do SEAE». A própria correspondência de Schlede mostra que o assunto estava a ser tratado em Bruxelas: em 25 de janeiro de 2022, propôs uma videoconferência sobre o estudo com «colegas que se juntariam a partir da sede da UE em Bruxelas» (correio

dois dias depois. Uma reviravolta desta natureza não se decide apenas em Bissau. O Chefe de Delegação atua sob instruções de Bruxelas, e as próprias mensagens da Delegação mostram que o assunto estava a ser tratado aí. Toda a prova circunstancial aponta para um gabinete: o de Laranjinha.

A supressão não foi uma decisão que reunisse consenso institucional. Quando o DEMOS levou a questão a Bruxelas — através de uma notificação jurídica formal, em outubro de 2022, da entrega física de exemplares censurados do livro na sede da UE e de uma petição internacional cada vez mais ampla —, a Comissão convocou um comité de leitura. Esse comité, reunido em outubro de 2022, não encontrou quaisquer problemas no manuscrito e reconheceu que este oferecia «muita informação valiosa». Hans Christian Stausboll, Diretor interino para África da Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA), manifestou o seu desagrado perante a decisão de bloquear a publicação e indicou que não haveria «obstáculos» a que esta avançasse.[6] Vários funcionários da Comissão transmitiram uma frustração semelhante. Tratou-se de uma decisão política tomada, inicialmente, por um grupo específico de funcionários — não de um juízo que refletisse valores institucionais ponderados.

1.2 Uma Progressão Documentada de Restrições

Partindo da definição de liberdade académica do Relator Especial das Nações Unidas para a Liberdade de Expressão, o DEMOS sistematizou os factos do caso numa tipologia de quatro categorias, que cruza duas variáveis — se a restrição é direta ou indireta, e se é total ou parcial —, para explicar a evolução com maior precisão analítica. Desde novembro de 2021, ocorreram quatro padrões de violação; três mantêm-se em curso:[7]

> ***Restrições explícitas*** (novembro de 2021 – outubro de 2022): uma proibição expressa de qualquer publicação — aquilo que a própria carta da Comissão de junho de 2022 descreveu como «estritamente proibida». Sem fundamentação, sem prazo, sem oportunidade de discutir ou alterar o estudo. A Comissão viria a qualificar isto como um «atraso»; um verdadeiro atraso teria incluído um prazo. Este não o incluiu.
>
> ***Restrições oblíquas*** (a partir de outubro de 2022, ainda em curso quanto ao volume em inglês): permissão nominal para publicar, sistematicamente minada por condições que tornaram a publicação impossível na prática. Em março de 2023, o DEMOS soube pela primeira vez que estava proibida qualquer publicação comercial do volume em inglês. Nenhuma editora suporta os custos de produção e distribuição de um livro que não pode vender. Não foram disponibilizados fundos para a publicação. A publicação do volume em inglês continua bloqueada até hoje.[8]

eletrónico de Simona Schlede para Miguel Carter, 25 de janeiro de 2022). [VP-005]

[6] Videoconferência, 25 de novembro de 2022. Registos do DEMOS das comunicações com a Comissão Europeia, 2022–2023 (documento em arquivo). [VP-009]

[7] DEMOS, Anexo A à Resposta às Observações da Comissão Europeia, 20 de novembro de 2024. [VP-022]

[8] A restrição oblíqua ao volume em inglês decorre da condição de não comercialização comunicada ao DEMOS em março de 2023. A Adenda 2 do contrato exigia a submissão do manuscrito em inglês a uma editora académica de renome — um compromisso que pressupunha a publicação comercial, uma vez que não foram

Restrições circunscritas (a partir de janeiro de 2024): publicação parcial conseguida em português, mas sem canais de distribuição disponíveis e com os exemplares impressos por entregar aos públicos a que se destinavam — resultado direto da proibição de 2021, a custo significativo para o DEMOS.

Restrições derivadas (em curso): o dano cumulativo da censura à capacidade institucional do DEMOS — à sua aptidão para funcionar, prosseguir outras publicações, alargar a metodologia *Vozes do Povo* a outros países africanos e assegurar o reconhecimento académico que a iniciativa conquistou.

Em suma, a censura assumiu múltiplas formas e graus, foi reforçada por sucessivas decisões da Comissão e continua em curso. O dano agravou-se a cada ano que passou — e tem agora a chancela do Provedor de Justiça.

1.3 A Primeira Explicação, com Três Anos de Atraso

A primeira explicação alguma vez apresentada para a supressão de novembro de 2021 surgiu quase três anos depois dos acontecimentos, na reunião de setembro de 2024 entre a equipa de inquérito do Provedor de Justiça e representantes da Comissão. Os funcionários da Comissão declararam oficialmente que a Delegação suspendera a publicação por «considerar que algumas conclusões incluídas no estudo eram subjetivas e poderiam prejudicar as relações da UE com a Guiné-Bissau».[9]

Não se identificaram conclusões específicas. Não se citaram passagens. Não se apresentou qualquer prova. Esta explicação nunca fora comunicada ao DEMOS. Contradiz as aprovações concedidas em Bissau, em novembro de 2021, e pelo comité de leitura de Bruxelas, em outubro de 2022. É uma racionalização a posteriori — e pouco plausível. Os capítulos do estudo recomendam reformas anticorrupção, partidos políticos mais fortes, instituições democráticas mais robustas, maior participação das mulheres na vida pública e a colaboração interétnica. Desde quando é que tais recomendações constituem uma ameaça às relações da UE em África? Censurar um estudo sobre África e sobre as vozes dos seus cidadãos causa muito mais danos às relações entre a UE e África do que qualquer linha deste livro.

1.4 Uma Sequência Cambiante — e uma Admissão Implícita

A posição jurídica da Comissão sobre a publicação não surgiu plenamente formada. Mudou repetidamente, e cada mudança obteve o mesmo resultado prático, ao mesmo tempo que proporcionava nova cobertura processual:

Novembro de 2021: suspensão informal, sem explicação.

---

atribuídos fundos da UE à publicação. A condição só foi imposta como posição formal da Comissão em março de 2023, depois de esgotadas todas as outras vias. [VP-003; VP-009]

[9] Provedor de Justiça Europeu, Relatório da Reunião da Equipa de Inquérito com Representantes da Comissão Europeia, Processo OI/4/2024/MIK, 5 de setembro de 2024. A Decisão repete este relato como facto (parágrafo 3) e data a suspensão da impressão de «2022». O registo de que o inquérito dispunha mostra que foi ordenada em 29 de novembro de 2021 (ver nota 4). [VP-016a; VP-027; VP-005]

Dezembro de 2021: proposta de Adenda 3, que pedia ao DEMOS que renunciasse formalmente ao seu direito de publicação — uma admissão implícita de que esse direito era real e vinculativo.[10]

Janeiro–fevereiro de 2022: aparente disponibilidade para resolver, sem quaisquer elementos concretos.

Junho de 2022: carta formal a declarar a publicação «estritamente proibida».[11]

Outubro de 2022: a publicação pode «avançar» — mas sem condições definidas, sem posição assente quanto à possibilidade de transferência dos direitos de autor e sem qualquer clareza operacional.[12]

Novembro de 2022: a Comissão aceita estudar a transferência dos direitos de autor para o DEMOS.[13]

Fevereiro de 2023: a Comissão recusa — não por princípio, mas devido ao «procedimento interno extremamente árduo e moroso que seria necessário».[14]

Março de 2023: a condição de distribuição gratuita, finalmente apresentada como posição formal da Comissão — quase dezasseis meses após a suspensão inicial, e apenas depois de terem sido tentados, sem sucesso, todos os outros meios de manter o embargo.

Setembro de 2024: perante o Provedor de Justiça, surge um novo fundamento — o estudo é um «bem público»; por isso, tem de ser gratuito e os seus direitos de autor não podem ser transferidos. O argumento não consta de nenhuma das trocas anteriores da Comissão com o DEMOS.[15]

---

[10] Proposta de Adenda 3 ao Contrato de Serviços FED/2019/406-596, transmitida por Thierry Cozier, Chefe de Finanças, Contratos e Auditorias da Delegação da UE na Guiné-Bissau, 15 de dezembro de 2021. O DEMOS recusou formalmente em janeiro de 2022. [VP-006-007]

[11] Correio eletrónico de Paloma Velasco, Delegação da UE na Guiné-Bissau, para Miguel Carter, 28 de junho de 2022. [VP-005]

[12] Correio eletrónico de Hans Christian Stausboll, DG INTPA, para Miguel Carter, 22 de outubro de 2022. A mensagem não fixava qualquer condição de distribuição gratuita. [VP-009]

[13] Notas do DEMOS sobre a videoconferência com Hans Christian Stausboll, DG INTPA, 25 de novembro de 2022: Stausboll «indicou que a UE iria analisar o procedimento de transferência dos direitos de autor e daria resposta ao DEMOS depois do Ano Novo». O DEMOS confirmou este entendimento por escrito em 6 de janeiro de 2023. A Comissão não o contestou. [VP-009]

[14] Correio eletrónico de Hans Christian Stausboll, DG INTPA, para Miguel Carter, 10 de fevereiro de 2023. A Comissão tinha consultado «o serviço central da CE para os direitos de propriedade intelectual (Centro Comum de Investigação)». [VP-009]

[15] Provedor de Justiça Europeu, Relatório da Reunião da Equipa de Inquérito com Representantes da Comissão Europeia, 5 de setembro de 2024: o resultado de um contrato de serviços «torna-se, assim, um "bem público"». O termo não surge em parte alguma da correspondência da Comissão com o DEMOS entre 2020 e 2023 — toda ela submetida ao Provedor de Justiça. A mensagem de 20 de março de 2023 fundamentava a condição de distribuição gratuita na secção 2.2 dos Termos de Referência e no facto de o contrato ter sido integralmente pago. A Decisão, porém, projeta retroativamente o termo nessa mensagem: em março de 2023, afirma, a Comissão exigiu que «o livro, enquanto "bem público" produzido com fundos da UE, fosse distribuído gratuitamente» (parágrafo 4). O seu resumo vai mais longe: «o estudo foi considerado um "bem público", e a Comissão tinha razão ao insistir em que fosse disponibilizado gratuitamente ao público». A Decisão regista ainda, sem comentário, a alegação da Comissão de que não podia transferir os direitos de autor «pela mesma razão» (parágrafo 19). Não foi essa a razão invocada em fevereiro de 2023. [VP-016a; VP-027; VP-002b; VP-005;

Antes da supressão, a própria questão da comercialização fora uma matéria em aberto, em discussão entre o DEMOS e os funcionários da Delegação — não uma proibição assente.[16] Os fundamentos mudaram a cada passo: primeiro nenhuma razão, depois o contrato, depois o procedimento — e, por fim, perante o Provedor de Justiça, o princípio. A Decisão aceita este último sem o questionar. Apresenta a condição de distribuição gratuita como um requisito contratual de longa data e transparente, assente no bem público. O registo documental conta uma história diferente.

Ponto 2 — A Dimensão dos Direitos Humanos e o Seu Abandono pelo Inquérito

2.1 O Enquadramento Jurídico

A questão da censura não é, na sua essência, uma matéria de direito contratual. A Carta dos Direitos Fundamentais da UE protege a liberdade de expressão ao abrigo do artigo 11.º, e a liberdade das artes e das ciências, incluindo a liberdade académica, ao abrigo do artigo 13.º. O artigo 19.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos é aplicável à vertente de direitos humanos suscitada na queixa. O quadro de ação externa da UE vincula-a, através dos seus instrumentos de cooperação para o desenvolvimento, à promoção dos direitos humanos e da governação democrática nos países parceiros.[17] A iniciativa *Vozes do Povo* recebeu apoio financeiro do Fundo Europeu de Desenvolvimento com o objetivo expresso de promover a participação democrática e o conhecimento público na Guiné-Bissau. A censura dos seus resultados pôs em causa direitos fundamentais desde o momento em que ocorreu — direitos que o próprio mandato do Provedor de Justiça o obriga a proteger.

2.2 Dois Níveis de Dano

A dimensão dos direitos humanos desdobra-se em dois níveis.

Ao nível europeu, estão em causa os direitos do DEMOS e dos dez investigadores que colaboraram no estudo à liberdade de expressão e à liberdade académica — direitos consagrados na Carta e na Convenção Europeia dos Direitos Humanos. São pessoas cuja reputação profissional, anos de investigação e legítimas expectativas académicas foram subordinados a um cálculo diplomático feito sem o seu conhecimento e que nunca lhes foi explicado.

Ao nível africano, o que está em jogo são os direitos dos cidadãos da Guiné-Bissau cujas vozes o estudo se destinava a amplificar. A iniciativa *Vozes do Povo* produziu o primeiro estudo de opinião pública alguma vez realizado na Guiné-Bissau. A sua supressão privou esses cidadãos do primeiro retrato científico abrangente das suas próprias opiniões

VP-006-007; VP-009]

[16] Comunicação entre o DEMOS e os funcionários da Delegação da UE, outubro–novembro de 2021 (documento em arquivo). [VP-004a]

[17] Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigos 11.º e 13.º; Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, artigo 19.º; Tratado da União Europeia, artigo 21.º.

políticas e dos seus valores sociais. O estudo foi produzido sob os auspícios de uma instituição da UE que se comprometera, por contrato e com fundos públicos europeus, a promover o conhecimento ao serviço da democracia no seu país.

É esta segunda dimensão que confere ao argumento da censura toda a sua gravidade. A decisão de suspender a publicação foi tomada para proteger uma relação diplomática com um governo cujo presidente tinha motivos para considerar o estudo inconveniente. Não foi uma irregularidade administrativa. Foi uma escolha sobre quem a cooperação da UE para o desenvolvimento serve, afinal — os cidadãos de um país parceiro ou o conforto do seu presidente autocrático.[18]

2.3 O Fundamento Essencial para a Abertura do Caso

A censura do estudo *Vozes do Povo* foi o fundamento essencial da queixa do DEMOS. O DEMOS, registado num país em desenvolvimento e não na UE, não preenche os critérios de admissibilidade que normalmente regem o acesso ao Provedor de Justiça. Ainda assim, o Provedor de Justiça abriu um inquérito por iniciativa própria, invocando o interesse público e a boa administração.[19] A queixa que acolheu era uma queixa de censura e de violação de direitos fundamentais. O interesse público invocado para abrir o caso não pode ser dissociado daquilo de que o caso tratava.

2.4 A Equipa de Inquérito Segue a Prova

Nos meses que se seguiram, o inquérito debruçou-se seriamente sobre o argumento da censura. Em novembro de 2024, o DEMOS respondeu à negação, por parte da Comissão, de que tivesse ocorrido censura e expôs os diferentes padrões de restrição impostos à liberdade académica — da proibição explícita às condições oblíquas, da distribuição limitada ao dano colateral em curso.[20]

Em janeiro de 2025, a equipa de inquérito do Provedor de Justiça enviou nova carta à Comissão, na qual colocava quatro perguntas específicas e solicitava a inspeção de todos os contratos, adendas e correspondência conexa.[21] Três das quatro perguntas sondavam diretamente os mecanismos da restrição oblíqua: se as condições para a publicação académica alguma vez tinham sido estabelecidas por escrito; como conciliava a Comissão a sua posição contrária à comercialização com o compromisso contratual de submeter o manuscrito a uma editora académica comercial; e quando e como fora o DEMOS informado do requisito de distribuição gratuita. A quarta era a mais incisiva: pedia a base jurídica da regra de não comercialização e exigia que a Comissão abordasse um cenário em que o DEMOS renunciasse aos *royalties*, mas uma editora comercial ainda assim obtivesse lucro. Estas perguntas correspondiam, ponto por ponto, às questões levantadas

[18] Para um perfil do Presidente Embaló e do contexto político da Guiné-Bissau sob a sua presidência, ver o Ponto 7, mais adiante.

[19] Provedor de Justiça Europeu, Carta da Diretora de Inquéritos ao DEMOS, julho de 2024, Processo OI/4/2024/MIK. [VP-014]

[20] DEMOS, Resposta às Observações da Comissão Europeia, 20 de novembro de 2024. [VP-021]

[21] Provedor de Justiça Europeu, Carta à Comissão Europeia, 13 de janeiro de 2025, Processo OI/4/2024/MIK. [VP-025a]

pelo DEMOS nas suas observações de novembro de 2024. Demonstram que a equipa de inquérito se debruçara seriamente sobre o argumento da censura e identificara a restrição oblíqua como o mecanismo que carecia de exame.

2.5 O Que a Decisão Omitiu

Quase seis meses depois, chegou a Decisão de julho de 2025. A questão da censura — em todas as suas dimensões — esfumara-se. Em concreto:

- A Decisão não regista a resposta da Comissão às perguntas de janeiro de 2025.
- Não afirma que a Comissão tenha respondido satisfatoriamente — nem que tenha deixado de responder.
- Não contém qualquer referência aos instrumentos de direitos humanos invocados na queixa.
- Não formula qualquer conclusão sobre a liberdade académica.
- Não explica por que razão perguntas que a equipa de inquérito considerara suficientemente sérias para colocar à Comissão em janeiro de 2025 não exigiam qualquer resolução em julho de 2025.
- Não surge qualquer referência à censura, à liberdade académica ou a qualquer restrição à liberdade de expressão.

Isto não é um lapso. Uma equipa de inquérito que coloca à Comissão quatro perguntas específicas sobre os mecanismos da censura não omite acidentalmente essas perguntas da sua decisão quase seis meses depois. A questão da censura foi abandonada — deixada cair sem explicação, sem conclusão e sem transparência. A isto acresce um agravante: as respostas da Comissão às perguntas de 13 de janeiro de 2025 nunca foram mostradas ao DEMOS — uma falha de transparência examinada no Ponto 3.4, mais adiante.[22]

2.6 Uma Escolha sobre a Responsabilização

A passagem da censura e dos direitos humanos para uma estreita questão contratual não é um movimento analítico neutro. É uma escolha quanto às questões pelas quais o inquérito responsabilizaria — ou não — a Comissão.

O mandato do Provedor de Justiça, estabelecido pelo artigo 228.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consiste em investigar a má administração das instituições da UE, tendo a proteção dos direitos fundamentais como dimensão central. Uma instituição de fiscalização abre um inquérito com fundamento em direitos humanos. Investiga a questão durante vários meses. Identifica pontos por resolver que exigem nova resposta da Comissão. E acaba por emitir uma decisão que nada conclui sobre esses

[22] Na carta de 13 de janeiro de 2025, o Provedor de Justiça indicou à Comissão: «é provável que enviemos a vossa resposta e os documentos anexos ao queixoso para observações». Foi esse o procedimento seguido com o Relatório da Reunião de setembro de 2024. Neste caso, não foi seguido. A resposta da Comissão, e o seu conteúdo, nunca foram mostrados ao DEMOS — o que lhe negou a oportunidade de responder à posição jurídica final da Comissão antes de a Decisão ser emitida. [VP-025a; VP-018a]

pontos, sem oferecer a menor explicação. Uma instituição que assim procede não foi neutra: fez uma escolha. As consequências são concretas: a Comissão não é responsabilizada pela supressão; o DEMOS fica sem reparação; e os cidadãos da Guiné-Bissau não veem reconhecido o dano que lhes foi causado por uma instituição que se comprometera contratualmente, com os fundos de desenvolvimento do seu país, a servir os seus interesses.

PARTE II — UMA INVESTIGAÇÃO COMPROMETIDA

Insuficiência processual e falha analítica: como se agravaram mutuamente

Uma investigação deficiente não é apenas aquela que não ouviu as testemunhas certas ou não reuniu os documentos necessários. É também aquela que se recusou a raciocinar com cuidado a partir da prova que efetivamente possuía. Neste caso, ambas as falhas estiveram presentes — e cada uma reforçou a outra.

Ponto 3 — Uma Investigação Unilateral: As Falhas Processuais

3.1 Ausência de Testemunhas Independentes

O parágrafo 8 da Decisão afirma que a equipa de inquérito do Provedor de Justiça examinou documentos e se reuniu com representantes da Comissão. É esta a totalidade do relato que o inquérito faz do seu método.[23]

A investigação não entrevistou um único funcionário da Delegação que tivesse administrado o contrato, gerido o projeto ou participado na decisão de suspender a publicação. Não entrevistou os funcionários que negociaram a Adenda 2 e mantiveram com o DEMOS as trocas de mensagens por correio eletrónico e WhatsApp nas quais a intenção dessa adenda foi explicitada em tempo real. Não entrevistou a Diretora para África do SEAE, que se reuniu com o Presidente Embaló apenas três dias antes da suspensão — e cuja autorização, segundo as regras do SEAE, essa suspensão exigia. Não entrevistou os funcionários que ordenaram a suspensão da impressão em novembro de 2021. Não entrevistou a Embaixadora que descreveu o estudo como «fantástico» dois dias antes de o suprimir. Não entrevistou nenhum dos dez investigadores cujo trabalho permanece por publicar.

Mais revelador ainda, a investigação nunca ouviu devidamente a parte queixosa. Ao DEMOS — a parte que viveu os acontecimentos e deu o alerta — foi apenas concedida uma breve chamada preliminar antes da abertura formal do inquérito, nunca uma entrevista formal e aprofundada. O DEMOS deveria ter constituído o elemento central de qualquer investigação genuína. A Comissão dispôs de uma reunião formal para apresentar a sua versão dos acontecimentos. O DEMOS nunca teve essa oportunidade.[24]

Esta omissão é relevante não apenas enquanto falha processual, mas também enquanto deficiência da própria investigação. Qualquer inquérito sério sobre uma alegada má administração deve examinar as motivações — e não apenas os documentos. As

[23] Provedor de Justiça Europeu, Decisão OI/4/2024/MIK, parágrafos 8–9. [VP-027]

[24] A única conversa foi uma chamada telefónica com o instrutor do inquérito, em 11 de junho de 2024, um mês antes da abertura do inquérito. A Comissão, pelo contrário, reuniu-se com a equipa de inquérito em 5 de setembro de 2024 e recebeu o projeto de relatório dessa reunião para verificar se era «factualmente exato e completo» antes de o DEMOS o ver. Na reunião, a equipa de inquérito «saltou as perguntas 4 e 5» — as duas que questionavam se a exigência de distribuição gratuita se justificava neste caso e se a Comissão podia reembolsar os custos de acesso aberto ou retirar a exigência. Provedor de Justiça Europeu, Relatório da Reunião da Equipa de Inquérito com Representantes da Comissão Europeia, 5 de setembro de 2024. [VP-013; VP-016a]

comunicações internas entre os funcionários da Delegação nos dias que rodearam a suspensão de novembro de 2021; as mensagens de correio eletrónico e de WhatsApp trocadas entre Bruxelas e Bissau à medida que o bloqueio se consolidava; as instruções transmitidas aos juristas que redigiram a proibição de junho de 2022 e a posição de março de 2023 relativa à distribuição gratuita — nada disto foi procurado. Nem foi feita a pergunta mais simples: quem tomou a decisão, e porquê. Sem esses elementos, o inquérito não poderia determinar por que razão a Comissão agiu como agiu, mas apenas que posições formais adotou depois. Se o inquérito ouviu apenas os juristas da Comissão, e não quem administrou o contrato, ordenou a suspensão ou sofreu as suas consequências — pode verdadeiramente chamar-se-lhe um inquérito?[25]

3.2 A Recusa da Mediação

O contrato entre o DEMOS e a Delegação da UE incluía, nos termos do artigo 40.º das Condições Gerais, um mecanismo formal de resolução de litígios em várias etapas. Esse mecanismo exigia que as partes procurassem, primeiro, uma resolução amigável e, depois, a conciliação por intermédio de um terceiro, antes de recorrerem a um processo judicial perante os tribunais belgas.[26]

Quando o bloqueio à publicação foi imposto, em novembro de 2021, o DEMOS procurou de imediato estabelecer um diálogo. Os pedidos de explicação e de interlocução ficaram sem resposta ou foram recusados. Quando se tornou claro, em 2023, que a condição de distribuição gratuita tornava impossível a publicação académica, o DEMOS invocou formalmente a cláusula de mediação. A Comissão recusou. Afirmou expressamente não ver «qualquer valor acrescentado em entrar em novas negociações». Uma instituição que invoca obrigações contratuais contra um prestador de serviços, recusando-se ao mesmo tempo a respeitar o mecanismo de resolução de litígios que esses mesmos contratos estabelecem, não está a agir de boa-fé. A Decisão não reconhece esta conduta, não a avalia e não retira dela qualquer inferência.

3.3 A Assimetria no Acesso à Justiça

A recusa de mediação por parte da Comissão deixou os tribunais belgas como única via disponível. Para a Comissão Europeia, litigar perante os tribunais belgas é uma atividade institucional de rotina. Para uma pequena ONG de investigação que opera a partir do Paraguai e da Guiné-Bissau, não é uma opção realista. Os custos financeiros de um litígio

[25] Simona Schlede, Chefe de Cooperação da Delegação da UE na Guiné-Bissau, escreveu, em 27 de novembro de 2021, que tinha «lido o livro todo» e transmitiu a reação da Embaixadora: «a Embaixadora, que o felicita por este estudo fantástico». Em 28 de dezembro de 2021, numa conversa telefónica com Miguel Carter, Schlede declarou desconhecer a razão pela qual a Embaixadora tomara a decisão de suspender a publicação — e afirmou discordar dela. Troca de mensagens por WhatsApp entre Simona Schlede e Miguel Carter, 27 de novembro de 2021; notas de conversa telefónica, 28 de dezembro de 2021 (documentos em arquivo). [VP-005]

[26] Condições Gerais aplicáveis aos contratos de serviços financiados pela União Europeia no âmbito das ações externas, artigo 40.º (Resolução de Litígios); Condições Especiais, artigo 40.º, n.º 4 (competência exclusiva dos tribunais de Bruxelas). Correio eletrónico de Hans Christian Stausboll, Diretor interino, DG INTPA, para Miguel Carter, 21 de abril de 2023, em resposta ao pedido de conciliação apresentado pelo DEMOS em 30 de março de 2023. [VP-002; VP-009]

internacional, a complexidade do direito da contratação pública da UE e a assimetria estrutural entre uma organização da sociedade civil e o aparelho jurídico da Comissão Europeia tornam essa via, na prática, inacessível.

Ao recusar primeiro o diálogo e depois a mediação, a Comissão não se limitou a rejeitar um pedido processual. Encerrou efetivamente todas as vias de recurso ao dispor do DEMOS, com pleno conhecimento dessa assimetria. A Decisão não pergunta se uma entidade adjudicante que impede sistematicamente o recurso a mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios, sabendo ao mesmo tempo que o processo judicial é inacessível à outra parte, agiu de boa-fé. Deveria tê-lo feito.

3.4 O Silêncio sobre as Respostas da Comissão

As respostas da Comissão às quatro perguntas nunca foram mostradas ao DEMOS. Foi-lhe apenas comunicado, em abril de 2025, que o inquérito estava a analisar «esclarecimentos e documentos adicionais recentemente obtidos junto da Comissão». A Decisão assentou, assim, em material novo — material que o DEMOS não pôde verificar nem contestar. Isto desrespeita as obrigações de transparência impostas pelo próprio procedimento de inquérito do Provedor de Justiça.[27]

Esta omissão é importante por duas razões. Em primeiro lugar, foi negada ao DEMOS a oportunidade de responder à posição jurídica final da Comissão antes de a Decisão ser emitida. Em segundo lugar — e de forma mais fundamental —, a Decisão não revela o que a Comissão afirmou. Não regista qualquer resposta às quatro perguntas, não caracteriza qualquer resposta e não explica de que modo, ou sequer se, essas questões foram resolvidas. Ainda assim, encerra o caso com o fundamento de que «a Comissão apresentou uma explicação razoável para não poder renunciar à condição de publicação não comercial» (parágrafo 32) — uma explicação que o DEMOS nunca viu. O DEMOS não pode, por conseguinte, saber se o silêncio da Decisão sobre a questão da censura reflete uma conclusão de que as respostas da Comissão foram satisfatórias, uma conclusão de que não o foram ou, simplesmente, uma decisão de pôr a questão de lado. Esta opacidade não é uma falha processual menor. É uma das deficiências centrais da Decisão.

Ponto 4 — A Prova Que Existia e as Inferências Que Não Se Retiraram

4.1 Adenda 3: Mencionada, mas Não Ponderada

A proposta de Adenda 3, de dezembro de 2021, fazia parte da prova documental ao dispor do inquérito. A Decisão menciona-a duas vezes, de passagem (parágrafos 3 e 11). Adota depois a leitura feita a posteriori pela Comissão: esta «podia razoavelmente presumir que, em última análise, não precisava de alterar o contrato de base, uma vez que podia estipular unilateralmente as condições relativas à publicação» (parágrafo 25). O Provedor de Justiça

[27] Provedor de Justiça Europeu, Carta de Rosita Hickey, Diretora de Inquéritos, a Miguel Carter, 11 de julho de 2024, Processo OI/4/2024/MIK. Correio eletrónico de Michał Krajewski, Instrutor do Inquérito, para Miguel Carter, 30 de abril de 2025: «Estamos a concluir a análise de toda a informação recolhida neste inquérito, incluindo esclarecimentos e documentos adicionais recentemente obtidos junto da Comissão». [VP-014; VP-025b]

não agiu com a diligência devida. Aceitou como facto a versão da Comissão, sem verificação independente nem análise jurídica dos contratos.[28]

A lógica do documento é inequívoca: não se pede a um prestador que renuncie a um direito de publicação quando se considera que esse direito não existe. A tentativa da Comissão de eliminar, por via negocial, o compromisso de publicação é prova direta de que a própria Comissão entendia essa obrigação como real e vinculativa. Quando o DEMOS recusou, a Comissão manteve a proibição, agravou-a até uma declaração formal de que a publicação estava «estritamente proibida» e invocou mais tarde a doutrina da distribuição gratuita como cobertura processual. O DEMOS foi, com efeito, penalizado por se manter fiel ao seu compromisso contratual. O Provedor de Justiça dispunha deste documento — e não investigou o que ele implica.

4.2 Uma Sequência de Condutas que a Decisão Não Examina

A Decisão apresenta a condição de distribuição gratuita como um requisito contratual assente e de longa data, aplicado de forma transparente à iniciativa *Vozes do Povo*. O registo documental conta uma história diferente.

Como demonstra a sequência exposta acima (Ponto 1.4), a condição de distribuição gratuita não foi o fundamento original para o bloqueio da publicação. Surgiu por último — em março de 2023 —, apenas depois de terem sido tentadas, uma a uma, uma suspensão de impressão sem explicação, uma tentativa frustrada de extinguir o direito de publicação por via de uma adenda e uma proibição formal. A sua justificação chegou ainda mais tarde. A doutrina do «bem público» que a Decisão adota (parágrafo 4) foi apresentada pela primeira vez perante o Provedor de Justiça, em setembro de 2024 — após quase três anos de correspondência em que o termo nunca surge. Quando o inquérito perguntou se a distribuição gratuita era «um requisito habitual para os estudos financiados com fundos da UE», a Comissão não citou qualquer regra. Não havia nenhuma a citar: a condição não consta de nenhuma cláusula contratual, de nenhum anexo do guia da Comissão para a contratação na ação externa, nem de qualquer regulamento.[29] Antes da supressão, a

[28] A Adenda 3 suprimia dois elementos dos Termos de Referência: o produto 9, «uma cópia traduzida do manuscrito do livro em inglês, para submissão a uma editora académica de prestígio», e a finalidade de promover «a sensibilização e o conhecimento sobre a Guiné-Bissau junto da comunidade internacional em geral, disponibilizando informação inédita sobre este país em inglês». Quinze meses depois, em 20 de março de 2023, a Comissão invocou essa mesma finalidade (secção 2.2 dos Termos de Referência) para exigir que o livro fosse distribuído gratuitamente — condição que, como o DEMOS argumentou, impediria a publicação por uma editora académica de prestígio (parágrafo 5). A mesma cláusula foi, assim, usada duas vezes, em sentidos opostos, para um único resultado. Em 2021, a Comissão procurou suprimi-la. Em 2023, citou-a. Em ambos os casos, o efeito foi bloquear a edição inglesa — em nome de uma cláusula destinada a garanti-la. Correio eletrónico de Hans Christian Stausboll, DG INTPA, para Miguel Carter, 20 de março de 2023. [VP-006-007; VP-009]

[29] Provedor de Justiça Europeu à Comissão Europeia, 11 de julho de 2024, pergunta 3: «Trata-se de um requisito habitual para os estudos financiados com fundos da UE?». A resposta da Comissão raciocinou a partir da propriedade e do risco de críticas por parte do Tribunal de Contas Europeu ou dos contribuintes da UE; não citou qualquer regra. Relatório da Reunião da Equipa de Inquérito com Representantes da Comissão Europeia, 5 de setembro de 2024. A condição não consta das Condições Gerais aplicáveis aos contratos de serviços anexas ao contrato (Anexo b8d, agosto de 2018, artigo 14.º), nem da sua versão atual (2021.1), nem do contrato-tipo de serviços da Comissão para a sua própria contratação. [VP-015; VP-016a; VP-002]

questão da comercialização fora uma matéria em aberto, em discussão, e não uma proibição conhecida.[30] Um inquérito rigoroso teria examinado esta sequência e perguntado o que ela revela sobre a boa-fé da Comissão ao longo de todo o processo. A Decisão não o faz.

4.3 A Prova Documental do DEMOS: Apresentada, mas Não Examinada

Desde a queixa de abril de 2024, e posteriormente nas observações apresentadas em novembro de 2024 e maio de 2025, o DEMOS submeteu argumentos detalhados e prova documental — entre os quais comunicações por WhatsApp que registavam, em tempo real, a intenção negocial subjacente à Adenda 2, e o arquivo completo da correspondência relativa às posições mutáveis da Delegação entre 2021 e 2023.[31] Este material não consta das secções analíticas da Decisão. Tanto na estrutura como na substância, o raciocínio da Decisão acompanha de perto as observações da Comissão, ao passo que o registo em sentido contrário, reunido pelo DEMOS, está ausente das suas conclusões. Uma comparação textual minuciosa confirma-o. Das 21 posições que a Comissão expôs na reunião de setembro de 2024, a Decisão adota 15 na voz do próprio Provedor de Justiça e não rejeita nenhuma. O seu relato dos factos segue o relatório da reunião, muitas vezes palavra por palavra. As duas passagens que se perderam na transposição mencionavam a palavra «censura».[32]

As trocas de mensagens por WhatsApp entre o DEMOS e os funcionários da Delegação, em 2020, tocam na questão central que a Decisão tinha de resolver: o que as partes entenderam e pretenderam quando a Adenda 2 foi acordada. Não ponderar este material não é um lapso. É uma escolha analítica.

4.4 O Tipo de Contrato: Uma Questão que Poderia Ter Mudado Tudo

A escolha do tipo de contrato não era um pormenor processual periférico. As próprias regras da Comissão para a ação externa traçam a linha com clareza. Numa subvenção, os resultados da ação pertencem ao beneficiário; a Comissão detém um direito de utilização.[33] Num contrato de serviços, passam a ser propriedade da entidade adjudicante.

---

[30] Comunicação entre o DEMOS e os funcionários da Delegação da UE, outubro–novembro de 2021 (documento em arquivo). [VP-004a]

[31] DEMOS, queixa de abril de 2024 ao Provedor de Justiça Europeu; DEMOS, Resposta às Observações da Comissão Europeia, 20 de novembro de 2024; DEMOS, Observações Adicionais ao Inquérito do Provedor de Justiça, maio de 2025. [VP-011; VP-021; VP-026]

[32] Provedor de Justiça Europeu, Relatório da Reunião da Equipa de Inquérito com Representantes da Comissão Europeia, 5 de setembro de 2024, comparado com a Decisão de 8 de julho de 2025. O relato dos antecedentes na Decisão segue o enquadramento que a própria Comissão fez dos acontecimentos, como se explica no texto que acompanha este documento: *The Devil Is in the Details: How the Ombudsman Overlooked What Was at Stake in the Voices of the People Case* (DEMOS, 2026). [VP-016a; VP-027]

[33] Condições Gerais aplicáveis aos contratos de subvenção financiados pela União Europeia no âmbito das ações externas (PRAG, Anexo e3h2, julho de 2019), artigo 7.1: a propriedade «dos resultados da ação, dos relatórios e de outros documentos com ela relacionados é atribuída ao(s) beneficiário(s)»; o artigo 7.2 confere à entidade adjudicante o direito de os utilizar. Compare-se com as Condições Gerais aplicáveis aos contratos de serviços anexas ao contrato do DEMOS, artigos 14.2 e 14.6 [VP-002]. Comissão Europeia, «Subvenções e contratos públicos» (páginas sobre o orçamento da UE): «Os resultados da ação permanecem propriedade dos beneficiários»; a contratação pública é «utilizada pela Comissão para a aquisição de serviços e de material

A contratação pública, nas palavras da própria Comissão, serve «a aquisição de serviços e de material necessários ao funcionamento das instituições europeias». Um estudo de opinião pública encomendado para fomentar a participação democrática na Guiné-Bissau não é isso. É precisamente o tipo de iniciativa para a qual uma subvenção seria o instrumento adequado — e teria permitido que a propriedade dos resultados permanecesse com o DEMOS. Se tivesse sido usada uma subvenção, o principal instrumento de supressão da Comissão — a propriedade — nunca teria estado ao seu dispor.

Este argumento constituía o ponto 1 da queixa de abril de 2024. O então Chefe de Cooperação da Delegação, que assinou o contrato original de 2019, viria a reconhecer o erro numa chamada telefónica com o DEMOS.[34] O inquérito fez dele a sua primeira pergunta à Comissão, em julho de 2024.[35] A Comissão respondeu que o contrato de serviços era o correto e explicou por que razão o prefere: numa subvenção, «os beneficiários têm mais liberdade para decidir o enfoque e o conteúdo» e têm de cofinanciar a ação. Ambas as características estavam presentes neste caso. O DEMOS concebeu e desenhou a iniciativa; a Comissão não a solicitou. O DEMOS e os seus parceiros suportaram pelo menos três quartos do custo real do estudo, documentados em pormenor perante o Provedor de Justiça. Pelos critérios da própria Comissão, esta era uma ação que deveria ter sido financiada por uma subvenção.[36]

O Provedor de Justiça tinha todos os elementos no processo. Aceitou a resposta da Comissão tal como lhe foi dada.[37] O funcionário que assinou o contrato, e que mais tarde admitiu o erro, nunca foi contactado — o seu nome constava de um documento que o Provedor de Justiça tinha em seu poder. Não foi encomendada qualquer análise jurídica independente sobre o tipo de contrato. Ambas as diligências estavam disponíveis. Nenhuma foi realizada. É isto que a ausência de diligência devida representa na prática: uma questão que poderia ter mudado tudo, respondida pela parte sob escrutínio, encerrada sem verificação.

---

necessários ao funcionamento das instituições europeias».

[34] O então Chefe de Cooperação da Delegação, que assinou o contrato de 2019, reconheceu o erro numa chamada telefónica em 16 de novembro de 2023.

[35] Provedor de Justiça Europeu, Carta de Rosita Hickey a Christian Linder, Secretariado-Geral da Comissão Europeia, 11 de julho de 2024, Pergunta 1. [VP-015]

[36] Relatório da Reunião da Equipa de Inquérito com Representantes da Comissão Europeia, 5 de setembro de 2024, resposta à pergunta 1; Decisão, parágrafo 20. Sobre a contribuição do DEMOS: DEMOS, Resposta às Observações da Comissão Europeia, 20 de novembro de 2024, pp. 1 e 6–7: o DEMOS e os seus parceiros suportaram 75% do custo real do estudo de seguimento e 69% do conjunto da iniciativa; a Comissão «não formulou nem solicitou o estudo, mas respondeu positivamente aos pedidos de financiamento». Os Anexos 11 e 12 (folhas de cálculo orçamentais) foram apresentados ao Provedor de Justiça e encontram-se em arquivo. [VP-016a; VP-027; VP-021; VP-001]

[37] A Decisão acrescenta: «De qualquer modo, o queixoso aceitou este contrato» (parágrafo 22). O DEMOS aceitou o instrumento escolhido pela Delegação num procedimento por negociação. Nunca foi informada de que uma subvenção era uma opção. [VP-027]

4.5 Uma Constatação sem Reparação

A própria linguagem do Provedor de Justiça, nos parágrafos 28 a 31 da Decisão de julho de 2025, constitui, na prática, uma constatação de falha institucional. A Comissão não comunicou em tempo útil condições essenciais; foi «lamentável» que a condição não tivesse sido comunicada mais cedo; a Comissão faltara aos seus deveres de «transparência e segurança jurídica»; a alegação de que o DEMOS deveria simplesmente ter tido conhecimento, ou ter pedido esclarecimentos, «não parece razoável».[38]

Não se trata de reservas menores. Descrevem uma entidade adjudicante que permitiu a um investigador dedicar anos de trabalho à prossecução de um objetivo inscrito no contrato e depois revelou, concluído esse trabalho, que o objetivo não podia ser alcançado nos termos do contrato. O investimento não foi pequeno. O preço do contrato cobriu menos de um quarto do que custou produzir o estudo. O restante seria pago na moeda que o próprio contrato prometia: a publicação, o serviço ao povo da Guiné-Bissau e o reconhecimento que daí decorre. A Comissão ficou com o estudo e reteve o retorno. E, no entanto, a Decisão limita-se a produzir uma sugestão de melhoria orientada para o futuro. Não oferece qualquer reparação para o caso concreto. Não dá à Comissão qualquer instrução para rever as condições que aplicou. Isto é tanto mais notável quanto o próprio inquérito do Provedor de Justiça, desde as suas perguntas iniciais em julho de 2024, vinha a explorar ativamente medidas de reparação.[39] Essa trajetória foi abandonada juntamente com a questão da censura. A Decisão avança da constatação para o encerramento — deixando o dano causado sem reparação e a conduta da Comissão sem consequência.

[38] Provedor de Justiça Europeu, Decisão OI/4/2024/MIK, parágrafos 28–31. [VP-027]

[39] O inquérito de iniciativa própria OI/4/2024/MIK foi aberto em 11 de julho de 2024, sob a Provedora de Justiça Europeia Emily O'Reilly, com o objetivo declarado de encontrar uma solução e acompanhado de um conjunto de perguntas incisivas e substantivas dirigidas à Comissão — sobre o contrato, a supressão do estudo e possíveis reparações. A Decisão que encerrou o caso contou uma história diferente: pôs de lado essas perguntas substantivas e manteve silêncio sobre a questão da censura. Foi emitida em 8 de julho de 2025, sob a sucessora de O'Reilly, Teresa Anjinho, que tomou posse em 27 de fevereiro de 2025. (Provedor de Justiça Europeu à Comissão Europeia, 11 de julho de 2024, Processo OI/4/2024/MIK.) [VP-015; VP-027]

PARTE III — ERRO CONCEPTUAL

O argumento dos bens públicos e o perigo de o deixar sem contestação

No centro da defesa da Comissão encontra-se uma única alegação estruturante, sobre a qual tudo o resto assenta: a de que o estudo *Vozes do Povo* é um «bem público» e que, por isso, a proteção do interesse público exige a sua distribuição gratuita. Desta classificação decorre todo o resto. Por ser um bem público, o estudo não pode ser comercializado. Por não poder ser comercializado, a publicação académica por uma editora de renome fica, na prática, vedada. O Provedor de Justiça aceitou este raciocínio sem o interrogar. Essa aceitação foi uma falha analítica significativa — e as suas consequências estendem-se muito para além deste caso.

Ponto 5 — A Falácia dos Bens Públicos: Um Erro de Categoria com Consequências Sistémicas

5.1 O Argumento da Comissão Assenta num Erro de Categoria

Na teoria económica, «bem público» tem um significado preciso e há muito estabelecido: é não excluível — ninguém pode ser impedido de lhe aceder — e não rival — o seu uso por uma pessoa não reduz a sua disponibilidade para as outras. O ar puro, a iluminação pública e o conhecimento epidemiológico são bens públicos porque estão disponíveis para todos.[40] Um estudo conservado num arquivo administrativo, vedado às editoras académicas e inacessível à comunidade científica internacional falha logo o primeiro critério: é excluível, porque o acesso lhe foi ativamente negado. O conhecimento pode ser, por natureza, não rival, mas conhecimento vedado ao público não é bem público. Segundo todos os critérios relevantes, o estudo suprimido pela Comissão é um ativo privado sob custódia institucional.

O que a Comissão fez foi substituir o caráter público pela propriedade institucional — tratando «financiado pela UE» como equivalente a «pertence a todos». Não são a mesma coisa; confundi-las produz precisamente o contrário de um bem público: conhecimento trancado, longe do público que se destinava a servir. Um bem não se torna público por ser financiado por fundos públicos. Torna-se público por ser publicamente acessível.

5.2 Três Teóricos Europeus da Democracia Convergem na Mesma Refutação

O erro da Comissão não resiste nem ao teste económico nem ao filosófico. Norberto Bobbio, Hannah Arendt e Jürgen Habermas — três figuras fundamentais do pensamento democrático europeu — abordaram de formas diferentes o conceito de público, mas convergem na mesma conclusão: o que torna algo verdadeiramente público não é quem o possui, mas o facto de ser visível, acessível e estar disponível para a deliberação comum.[41]

---

[40] Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, 3.ª ed. (Nova Iorque: W. W. Norton, 2000), cap. 5.

[41] Norberto Bobbio, *The Future of Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1987); Hannah Arendt, *The Human Condition* (Chicago: University of Chicago Press, 1958); Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1989).

Para Bobbio, o caráter público exige visibilidade — o poder exercido abertamente e sujeito a escrutínio; o seu antónimo é o poder invisível, as decisões tomadas na obscuridade.[42] Para Arendt, as coisas só se tornam reais quando aparecem perante os outros, entrando num mundo partilhado de preocupações comuns.[43] Para Habermas, a esfera pública é o espaço comunicativo sustentado pela livre circulação de publicações, ideias e debate — a arena em que os cidadãos raciocinam em conjunto sobre questões de interesse comum; bloquear essa circulação é retirar o conhecimento do espaço deliberativo comum.[44]

A pretensão da Comissão de proteger um «bem público» falha simultaneamente os três testes: o teste da visibilidade (Bobbio), o teste da realidade partilhada (Arendt) e o teste da acessibilidade comunicativa (Habermas). Um estudo encerrado num arquivo administrativo, cuja publicação académica foi impedida e que foi mantido longe dos públicos a que se destinava, não é um bem público segundo qualquer interpretação séria do que «público» significa. A Comissão não protegeu o público. Apropriou-se do conceito para justificar o seu contrário — e o Provedor de Justiça aceitou essa apropriação sem a questionar.

5.3 O Próprio Quadro da União Europeia Contradiz Esta Posição

O argumento da Comissão está em tensão direta com a política declarada da União Europeia em matéria de investigação financiada por fundos públicos. O quadro da ciência aberta — consagrado no Horizonte Europa e nas Conclusões do Conselho de 2023 sobre o acesso aberto — assenta num princípio explícito: porque a investigação é financiada por fundos públicos, deve chegar ao público mais vasto possível, inclusive através de editoras académicas.[45] É o inverso da posição da Comissão. O financiamento público cria uma obrigação de maximizar o alcance — não de atribuir os direitos de autor a uma instituição gestora e restringir a divulgação. A Comissão invocou a linguagem do acesso público para manter o estudo, na prática, inacessível ao público. Não se trata de uma divergência interpretativa subtil. Trata-se de uma contradição no cerne da própria lógica institucional da Comissão.

5.4 Ausência de uma Análise de Proporcionalidade

Mesmo aceitando, sem reservas, a classificação do estudo como bem público proposta pela Comissão, a análise do Provedor de Justiça falha ainda a outro nível. O direito administrativo da UE exige que qualquer medida restritiva seja proporcional — adequada ao objetivo prosseguido, não mais restritiva do que o necessário e sem impor encargos que excedam os seus benefícios.[46] O parágrafo 27 da Decisão apresenta uma mera

[42] Bobbio, *The Future of Democracy*, cap. 4, pp. 79–97.

[43] Arendt, *The Human Condition*, cap. II, pp. 50–58.

[44] Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Parte II, §§ 6–7.

[45] Regulamento (UE) 2021/695, que estabelece o Horizonte Europa, artigos 14.º e 39.º, n.º 3; Conselho da União Europeia, Conclusões do Conselho sobre uma publicação académica de elevada qualidade, transparente, aberta, fiável e equitativa, 23 de maio de 2023 (doc. 9616/23).

[46] Tratado da União Europeia, artigo 5.º, n.º 4; Processo C-331/88, R v Minister of Agriculture, ex parte Fedesa [1990] Col. I-4023, n.os 13–14.

conclusão, não uma análise de proporcionalidade. Não questiona se uma alternativa menos restritiva — acesso digital gratuito combinado com autorização para a distribuição comercial de exemplares impressos — teria permitido alcançar o mesmo objetivo de disponibilidade pública, possibilitando ao mesmo tempo a publicação académica.[47] Se existiam alternativas menos restritivas, a escolha da opção mais restritiva exigia uma justificação. Nenhuma foi apresentada.

5.5 O Encargo Recai Sobretudo sobre Quem Menos Capacidade Tem para o Suportar

A posição da Comissão, se fosse aplicada de forma coerente, significaria que a União Europeia é proprietária dos resultados de toda a investigação que financia — e que pode impedir a sua publicação comercial. Não é assim. Ao abrigo do Horizonte Europa e da maioria dos regimes de subvenções da UE para a investigação, os beneficiários — universidades, empresas e investigadores — conservam a titularidade dos seus resultados, incluindo os direitos de propriedade intelectual; a UE recebe uma licença de utilização, mas não reivindica a propriedade.[48] A aplicação seletiva do princípio da não comercialização a este contrato de serviços, sem explicação nem distinção assente em critérios de princípio, impõe um encargo desigual às organizações que produzem conhecimento. As universidades dotadas de recursos consideráveis podem absorver os custos da publicação em acesso aberto através das suas despesas gerais institucionais. As ONG mais pequenas e os investigadores sediados no Sul Global — precisamente aqueles que têm maior probabilidade de serem contratados pelas Delegações da UE para realizar investigação local em contextos de desenvolvimento — não dispõem dessa capacidade. Este não é um efeito acessório. É uma consequência previsível de uma condição geral concebida sem ter em conta a equidade.

5.6 Este Argumento, se Não For Contestado, Torna-se uma Ameaça à Liberdade de Expressão

A condição de distribuição gratuita só surgiu depois de terem sido tentados e terem falhado todos os outros meios de manter o embargo. Mas o perigo que representa estende-se muito para além deste caso. Se nenhum estudo produzido ao abrigo de um contrato de ação externa da UE puder ser publicado comercialmente, os funcionários que gerem esses contratos adquirem um vasto poder discricionário: podem determinar, com base em critérios políticos ou noutros critérios subjetivos, quais as obras aptas para chegar ao público — e quais as que não o são. Apenas as organizações dotadas de recursos consideráveis e os autores com maiores meios financeiros poderiam publicar de forma independente e suportar os custos da distribuição gratuita.

Isto não protege o público. Esvazia progressivamente um dos pilares institucionais históricos da liberdade de expressão: a editora independente e um mercado livreiro

[47] Provedor de Justiça Europeu, Decisão OI/4/2024/MIK, parágrafos 27 e 30. [VP-027]

[48] Convenção de Subvenção-Tipo do Horizonte Europa, artigo 16.1: «Os resultados são propriedade dos beneficiários que os geram».

aberto. Uma doutrina que concentra as decisões de publicação nas mãos de funcionários administrativos é uma doutrina com potencial autocrático — mais um instrumento de erosão democrática, através de restrições graduais às oportunidades de partilhar conhecimento e trocar ideias. É isto que a Comissão Europeia e o Provedor de Justiça entendem por proteger o interesse público?

5.7 A Falha É Agora Ensinada como Procedimento

Na sua resposta de dezembro de 2025 ao Provedor de Justiça, a Comissão não reconsiderou a condição que tinha imposto ao estudo. Consolidou-a.[49] Aquilo que começou como uma decisão contestada é agora a instrução dada a todos os funcionários que gerem este tipo de contratos — e, com ela, uma ameaça permanente à liberdade académica.

A Decisão do Provedor de Justiça tinha terminado com uma única Sugestão de Melhoria: a de que a Comissão comunicasse, no futuro, com maior clareza as condições de publicação. A Comissão aceitou-a. Mas deu-lhe efeito não através de uma reapreciação da justificação baseada nos bens públicos — o erro de categoria acima exposto —, e sim inscrevendo essa justificação na formação dos seus funcionários.

Primeiro, a formação. O serviço da Comissão responsável pela cooperação para o desenvolvimento já reviu o curso que ministra aos funcionários que gerem os seus contratos de ação externa. Instrui-os agora no sentido de que a distribuição gratuita de um estudo é «obrigatória porque o estudo foi produzido com fundos públicos e constitui, por conseguinte, um bem público». É precisamente a confusão que este texto refutou: *o financiamento público confundido com a acessibilidade pública* — agora ensinada como procedimento estabelecido.

Depois, as cláusulas de propriedade. A Comissão informou o Provedor de Justiça de que vai rever o seu guia para os contratos de ação externa — o Guia Prático dos Procedimentos Contratuais para as Ações Externas da UE, conhecido como PRAG — de modo que a «propriedade irrevogável, a nível mundial» da entidade adjudicante sobre todos os resultados, que esta pode «explorar [...] como entender», fique explicitada a todos os proponentes e seja expressamente alargada aos «estudos». Estas cláusulas não são novas. Já constavam do contrato que o DEMOS assinou em 2019 — a par do compromisso de publicar. A revisão acrescenta ênfase, não poder.[50]

[49] Comissão Europeia, Resposta ao Provedor de Justiça Europeu sobre a Sugestão de Melhoria no Processo OI/4/2024/MIK, C(2025) 8523 final, Bruxelas, 5 de dezembro de 2025, assinada pelo Comissário Jozef Síkela. A resposta foi transmitida ao DEMOS pelo Gabinete do Provedor de Justiça Europeu (Michał Krajewski, Instrutor do Inquérito) em 24 de abril de 2026. Ver também Provedor de Justiça Europeu, Decisão no Processo OI/4/2024/MIK, 8 de julho de 2025. [VP-028; VP-029]

[50] Os dois instrumentos são: (1) o módulo 7 do curso de aprendizagem em linha sobre o Guia Prático dos Procedimentos Contratuais para as Ações Externas da União Europeia (PRAG), mantido pela Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA); e (2) as revisões previstas para 2026 do PRAG — Anexo b8b (Instruções aos Proponentes, secção 13, alínea f)) e Anexo b8d (Condições Gerais aplicáveis aos Contratos de Serviços, artigo 14.6). A redação do Anexo b8d relativa à propriedade (artigos 14.2 e 14.6) já constava das Condições Gerais de agosto de 2018 anexas ao contrato FED/2019/406-596; o texto de 2026 acrescenta as palavras «estudos» e «outro material escrito de qualquer tipo». Em outubro de 2026, a edição de 2026 do

A resposta fornece, assim, as duas metades de que a supressão necessita. A justificação — o «bem público» — fornece o fundamento; a cláusula de propriedade fornece o meio. O contrato assegura a propriedade. A formação diz ao funcionário que resposta dar. Nenhum contrato contém a regra. A regra opera através da autorização de publicação que um funcionário concede ou recusa — sem dever de fundamentação, como este caso mostra. Em conjunto, transformam uma decisão pontual numa prática permanente, ao dispor de qualquer funcionário que considere inconveniente um estudo subsidiado pela União.

A correção é também uma admissão. Tornar agora explícita a condição é reconhecer que antes não o era (ver Ponto 4.5). Contudo, a solução não repara essa falha neste caso. Instrui os funcionários a impor a mesma condição em todos os casos seguintes. O que a formação formaliza é uma autorização para decidir discricionariamente, sem fundamentação: um funcionário pode suspender um estudo, invocar a regra e não responder perante ninguém.

É este o cerne da questão. A nova instrução não teria impedido o que foi feito a este estudo. Prescreve-o. Um aviso mais claro, dado mais cedo — de que um estudo produzido ao abrigo de um contrato de ação externa da UE pertence à Comissão e só pode ser divulgado nos termos por ela definidos — não protege a liberdade académica. Formaliza o poder de a anular. Nenhuma das objeções formuladas no Ponto 5 é enfrentada: nem o erro de categoria económico, nem a contradição com os compromissos da própria União em matéria de ciência aberta, nem a ausência de qualquer teste de proporcionalidade, nem o encargo desigual imposto aos investigadores e às instituições do Sul Global.

A contradição não é abstrata. Noutros domínios, a Comissão torna o conhecimento acessível: os seus próprios documentos podem ser reutilizados por qualquer pessoa, gratuitamente, mesmo para fins comerciais; as suas subvenções à investigação deixam os resultados com os investigadores e pagam o acesso aberto; os seus próprios contratos de aquisição de serviços permitem a distribuição «por venda ou por outro meio». Só na ação externa — longe de Bruxelas, onde a palavra da Comissão raramente é contestada — é que «fundos públicos» passa a significar «distribuição gratuita obrigatória». Um princípio reservado a quem tem menos probabilidades de resistir não é um princípio.[51]

Acima de tudo, a regra assenta numa conceção vazia do interesse público. O verdadeiro interesse público no conhecimento financiado por fundos públicos reside na sua circulação tão ampla quanto possível — na sua disponibilidade para a deliberação comum de que depende a vida democrática. É esse o espaço público descrito por Bobbio, Arendt e

PRAG ainda não tinha sido publicada. [VP-028; VP-002]

[51] Decisão 2011/833/UE da Comissão, de 12 de dezembro de 2011, relativa à reutilização de documentos da Comissão, artigo 4.º (reutilização «para fins comerciais ou não comerciais») e artigo 9.º, n.º 1 (a reutilização «é, em princípio, gratuita»); desde 2019, a licença por defeito da Comissão é a Creative Commons Atribuição 4.0, que permite a reutilização comercial. Regulamento (UE) 2021/695, que estabelece o Horizonte Europa, artigos 14.º e 39.º, n.º 3; Convenção de Subvenção-Tipo do Horizonte Europa, artigo 16.1. Contrato-tipo de serviços da Comissão Europeia (Direção-Geral do Orçamento), artigo II.13.3, alínea c): a União detém o direito exclusivo de autorizar a distribuição dos resultados «por venda ou por outro meio».

Habermas: visível, partilhado e aberto a todos. Uma regra que permite a um funcionário manter esse conhecimento encerrado, em nome do «bem público», inverte o próprio conceito que invoca. Aquilo que protege, em última instância, não é o público, mas o poder discricionário dos funcionários que decidem em seu nome — o interesse público reduzido àquilo que uma hierarquia de administradores declarar que ele é. *L'intérêt public, c'est moi.*

Por esta razão, o caso *Vozes do Povo* deixou de ser uma queixa isolada. Tornou-se um modelo, e todos os investigadores que produzam um estudo ao abrigo de um contrato de ação externa da UE estão agora expostos a ele. O que foi feito a um estudo pode agora ser feito a outros — não em violação das regras, mas em conformidade com elas. O que sepultou um estudo é agora ensinado aos funcionários que irão gerir o próximo.

PARTE IV — IMPACTO

O que a Decisão significa para os beneficiários a que o projeto se destinava, para a Guiné-Bissau e para a responsabilização democrática na Europa

O enquadramento desta parte alarga-se deliberadamente ao longo dos seus três pontos: parte das pessoas e comunidades que o projeto foi concebido para servir, passa pelas consequências democráticas para a Guiné-Bissau e chega às implicações para a responsabilização no seio da própria União Europeia. Os três níveis de dano são distintos, mas estão interligados. Cada um decorre do anterior.

Ponto 6 — Os Danos Causados a um Projeto, à Sua Comunidade e ao Seu Potencial

6.1 Os Investigadores

O volume coletivo *Vozes do Povo* reuniu dez investigadores de África, da Europa e das Américas — académicos que investiram anos de trabalho num projeto que foi concluído, aprovado e, depois, suprimido. O seu trabalho continua por publicar nos moldes especificados pelo contrato. A edição em língua inglesa — concebida para chegar à comunidade académica internacional dedicada ao estudo de África — nunca foi publicada. A publicação em português sofreu um atraso de dois anos e alcançou apenas uma fração da distribuição prevista. O reconhecimento académico, a avaliação pelos pares, as citações e a receção científica que a publicação deveria gerar não se concretizaram.

Os custos suportados pelos investigadores são reais e assimétricos. Os académicos mais experientes de instituições europeias e norte-americanas consolidadas podem absorver o impacto de uma publicação atrasada, por mais injusto que esse atraso seja. Os investigadores sediados em África, que dispõem de menor proteção institucional, não podem fazê-lo. A supressão atingiu com maior intensidade precisamente os investigadores com menor capacidade para suportar as suas consequências.

6.2 Os Públicos Privados de Acesso

A iniciativa *Vozes do Povo* foi concebida para chegar a públicos específicos: os dirigentes cívicos e políticos da Guiné-Bissau; os seus decisores políticos e funcionários públicos; os seus cidadãos e a sua diáspora; a comunidade internacional de desenvolvimento que trabalha em Bissau; e a comunidade académica mundial que estuda a política, a sociedade e o desenvolvimento democrático em África. Nenhum destes públicos recebeu o estudo nos moldes previstos pelo contrato.

Os exemplares impressos continuam por distribuir. A edição inglesa não está disponível através de qualquer canal académico. O programa de apresentações públicas, oficinas para jornalistas, cobertura radiofónica e participação cívica previsto para a Guiné-Bissau — atividades que constituíam, todas elas, prestações contratualmente exigidas — nunca

foi realizado. O estudo existe. Aos públicos a que se destinava foi sistematicamente negado o acesso.

6.3 Os Danos Causados à Ciência e à Sua Comunidade

O estudo *Vozes do Povo* não é apenas uma prestação contratual. É o primeiro estudo sistemático de opinião pública alguma vez realizado na Guiné-Bissau — um país com dois milhões de habitantes, independente desde 1974, que nunca antes tinha sido objeto de uma investigação com esta amplitude metodológica e este grau de rigor. A sua supressão não prejudica apenas o DEMOS e os seus colaboradores. Reduz a base empírica disponível para investigadores, decisores políticos e profissionais do desenvolvimento que trabalham sobre a Guiné-Bissau e sobre o desafio mais amplo do desenvolvimento democrático em África.

Essa base é tanto da Europa como de África. A edição inglesa foi encomendada para a comunidade internacional; os cidadãos europeus ajudaram a financiá-la; os próprios investigadores, jornalistas e decisores políticos da Europa contam-se entre aqueles a quem continua a ser vedada. O conhecimento suprimido em Bissau por um funcionário da UE é conhecimento subtraído em Bruxelas, em Berlim e em Estocolmo — e, neste caso, conhecimento produzido ao serviço da democracia.

O sinal que esta supressão envia à comunidade científica é igualmente prejudicial. Os investigadores e as organizações de investigação que ponderem desenvolver estudos financiados pela UE em contextos politicamente sensíveis dispõem agora de um caso documentado em que uma investigação concluída, aprovada e prevista contratualmente foi suprimida por razões políticas; em que essa supressão foi mantida durante anos mediante justificações cambiantes; e em que a própria instituição de responsabilização da UE concluiu que não existira má administração. O efeito inibidor sobre as perguntas que os investigadores estarão dispostos a formular — e sobre a disponibilidade das instituições para empreender iniciativas semelhantes — não é especulativo. É uma consequência previsível deste desfecho.

6.4 O Potencial de Replicação Inviabilizado

A metodologia da iniciativa *Vozes do Povo* — um estudo nacional de opinião pública, um volume coletivo multidisciplinar e um programa de participação cívica — nunca foi concebida como uma iniciativa isolada. Constituiu o primeiro instrumento de um projeto mais amplo, assente numa premissa simples. A democracia repousa sobre dois pilares: o *demos*, o povo soberano em nome do qual existe um regime, e o *kratos*, as estruturas de poder através das quais são tomadas as decisões. Há muito que a investigação e a prática dedicam atenção ao segundo, relegando o primeiro para segundo plano. O *Vozes do Povo* foi concebido para ajudar a corrigir esse desequilíbrio — tratando as perceções, práticas, valores e sentimentos dos cidadãos comuns como elementos de prova de primeira ordem para avaliar a legitimidade de um regime, os riscos que enfrenta, a sua resiliência e as suas perspetivas de renovação democrática.

Esta premissa não pertence a uma única região. É válida onde quer que a democracia seja estudada ou defendida, e a metodologia foi concebida para poder ser aplicada noutros contextos — a Guiné-Bissau foi a primeira aplicação, a que se seguiriam outras. A base de que essa expansão dependia — a capacidade do DEMOS, a sua credibilidade e a viabilidade demonstrada do método — foi prejudicada por mais de quatro anos de supressão, negociações fracassadas e obstrução. Uma iniciativa com potencial para aprofundar o estudo da democracia em qualquer sociedade foi inviabilizada logo na sua primeira concretização.

Ponto 7 — Guiné-Bissau, Autocratização e o Custo da Aquiescência

7.1 A Inversão da Finalidade

A finalidade do contrato não é objeto de controvérsia. Na reunião de setembro de 2024 com a equipa de inquérito do Provedor de Justiça, os representantes da Comissão declararam formalmente que os fundos da UE utilizados para financiar o estudo se destinavam a «promover um desenvolvimento social sustentável e inclusivo», «consolidar e apoiar a democracia» e gerar «sensibilização pública» e promover o «conhecimento sobre a Guiné-Bissau».[52]

Aquilo que a supressão efetivamente produziu foi precisamente o contrário. As apresentações públicas previstas em várias partes da Guiné-Bissau foram canceladas. As oficinas para jornalistas, concebidas para gerar cobertura noticiosa das conclusões do estudo, nunca se realizaram. Um clima de cautela alastrou pela sociedade civil guineense, à medida que as organizações dependentes do financiamento da UE retiravam a conclusão evidente quanto aos custos de um envolvimento público independente com conclusões politicamente sensíveis. O contrato exigia a divulgação de conhecimento democrático. A Comissão usou o seu poder contratual para a suprimir. Não se trata de uma irregularidade processual. Trata-se de uma inversão substantiva da finalidade.

7.2 A Acomodação da União Europeia e a Redução do Custo da Repressão Política

O mecanismo que liga a acomodação ao custo da repressão política não é especulativo. Robert Dahl, um dos mais influentes teóricos da democracia do século passado, formulou-o em dois axiomas: a probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta à medida que aumentam os custos esperados da repressão; e quanto mais os custos da repressão excedem os da tolerância, maior a probabilidade de um regime competitivo.[53] Dahl escrevia sobre os governos e os seus opositores internos. A sua lógica pode aplicar-se, em sentido inverso, aos atores externos que ajudam a fixar esses custos. Quando parceiros diplomáticos, grandes doadores e instituições formalmente comprometidas com a condicionalidade democrática transmitem sinais de acomodação em vez de

[52] Provedor de Justiça Europeu, Relatório da Reunião da Equipa de Inquérito com Representantes da Comissão Europeia, Processo OI/4/2024/MIK, 5 de setembro de 2024. [VP-016a]

[53] Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (Yale University Press, 1971), pp. 15–16.

reprovação, baixam o custo esperado da repressão política. Cada acomodação baixa o limiar para a seguinte.

A censura do estudo *Vozes do Povo* pela UE era conhecida nos círculos políticos e da sociedade civil da Guiné-Bissau. O seu sinal era inequívoco: uma investigação crítica e independente sobre a governação e as condições democráticas do país, mesmo quando contratada e subsidiada pela própria UE, não estava a salvo da supressão caso incomodasse o Presidente Embaló. A União Europeia não aumentou o custo da repressão política. Reduziu-o.

7.3 O Custo da Aquiescência

Um único estudo suprimido não destrói, por si só, uma democracia — e não afirmamos que o tenha feito. Mas não estava desligado do contexto que o rodeava. A supressão expôs a aquiescência da União Europeia perante a autocratização da Guiné-Bissau — uma disposição para não perturbar as relações com um governo que desmantelava uma democracia precária. Essa escolha minou a credibilidade da própria UE enquanto defensora da democracia e baixou o custo da repressão do regime. Um defensor firme da democracia teria acolhido a iniciativa *Vozes do Povo* como um meio de reforçar as perspetivas democráticas — não a teria suprimido para preservar uma relação.

A autocratização a que a União Europeia não quis resistir — o desmantelamento progressivo das instituições democráticas por Embaló: o encerramento da Assembleia Nacional, os repetidos ataques à liberdade de imprensa, a colocação do Supremo Tribunal sob controlo presidencial, a exclusão do principal partido da oposição e do seu candidato das eleições de 2025 — aprofundou-se com o golpe militar de 26 de novembro de 2025 e agravou-se desde então.[54]

Aquilo que o Provedor de Justiça não examinou — e que a prova exigia — foi o ambiente político em que a «proteção das relações da UE com a Guiné-Bissau» foi apresentada como justificação para a supressão. Naquele período, a Guiné-Bissau figurava entre os países do mundo em autocratização mais acelerada.[55] Contava-se entre os países mais corruptos do mundo — 161.º lugar entre 182 no índice da Transparência Internacional.[56] Uma estimativa das Nações Unidas situa o trânsito de cocaína pela Guiné-Bissau em mais

[54] Entre os principais acontecimentos do desmantelamento das instituições democráticas por Embaló contam-se: a dissolução da Assembleia Nacional em dezembro de 2023; a subordinação sistemática do Supremo Tribunal à autoridade presidencial; a repressão da liberdade de imprensa, incluindo a expulsão arbitrária da Agência Lusa, da RTP África e da RDP África em agosto de 2025; e a exclusão do PAIGC, o principal partido da oposição da Guiné-Bissau, e do seu candidato presidencial das eleições de 2025. Em 26 de novembro de 2025, os militares tomaram o poder em Bissau. A CEDEAO e a União Africana suspenderam a Guiné-Bissau e condenaram aquilo que vários observadores descreveram como um autogolpe. Parlamento Europeu, Resolução de 18 de dezembro de 2025, sobre a situação política grave na Guiné-Bissau após o golpe de Estado de 26 de novembro, P10_TA(2025)0341.

[55] Com base em dados do Instituto Varieties of Democracy. Felix Wiebrecht, Yuko Sato, Marina Nord, Martin Lundstedt, Fabio Angiolillo e Staffan I. Lindberg, «State of the World 2022: Defiance in the Face of Autocratization», *Democratization* 30, n.º 5 (2023): 769–793.

[56] Transparência Internacional, Índice de Perceção da Corrupção 2025: 161.º lugar entre 182, pontuação de 21/100.

de duas toneladas por mês, com destino à Europa, gerando receitas que rivalizam com a totalidade do orçamento anual do país, com a sua elite político-militar estruturalmente enredada no tráfico. Desde cerca de 2020, o negócio voltou a florescer; em setembro de 2024, um único avião que aterrou em Bissau transportava 2,63 toneladas.[57] Neste contexto, a alegação de que as relações da UE com a Guiné-Bissau precisavam de ser protegidas das conclusões de uma investigação sobre as opiniões e os valores dos cidadãos não é, por si só, manifestamente legítima. Exigia exame. Por que razão o Provedor de Justiça não perguntou?

7.4 A Ressalva Necessária

A União Europeia tem sido, historicamente, o principal apoiante externo dos processos democráticos do país, iniciados nos anos 1990 — financiando eleições, apoiando operações de manutenção da paz, promovendo o desenvolvimento comunitário e financiando as suas principais organizações da sociedade civil e de defesa dos direitos humanos. Este historial é real e amplamente reconhecido.

Ainda assim, a proibição do estudo *Vozes do Povo* mostra como esses compromissos se podem desfazer. O argumento é preciso: num caso específico e documentado, funcionários da UE exerceram poder contratual e institucional para suprimir uma iniciativa de investigação ao serviço da democracia, com o aparente intuito de proteger uma relação diplomática com um presidente autocrático — e, ao fazê-lo, baixaram o custo da repressão num país que se precipitava para um regime autocrático. Decisões individuais, tomadas no interior de instituições bem-intencionadas no seu conjunto, podem trair as suas próprias finalidades. Sem mecanismos de responsabilização, cada traição abre caminho à seguinte.

Ponto 8 — O Efeito de Contágio: O Que Prejudica a Democracia no Estrangeiro Prejudica a Democracia em Casa

8.1 A Injustiça Original e a Injustiça do Provedor de Justiça

A Comissão Europeia suprimiu, por razões políticas, um estudo sobre a democracia cuja realização contratara. A Decisão do Provedor de Justiça ratificou essa supressão. No fundo, é a mesma injustiça, cometida em dois patamares da arquitetura institucional da União Europeia. O mecanismo que devia ter impedido a primeira injustiça não a travou. Falhou em cada patamar onde a responsabilização devia ter atuado.

[57] Um responsável das Nações Unidas em Bissau estimou o fluxo em «não menos de 30 toneladas» por ano: Alexandre Bish, «The Second Coming of West Africa's Cocaine Trade», Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC), 18 de março de 2019. Ao preço grossista praticado em Bissau (10 000–16 000 euros por quilograma), 30 toneladas valem 300–480 milhões de euros, valor equiparável ao orçamento do Estado de 2022, de 375 milhões de euros; a cerca de 42 000 euros por quilograma na Europa, cerca de 1,3 mil milhões de euros. GI-TOC, *Cocaine Markets in West Africa* (março de 2026), p. 18; EMCDDA e Europol, *EU Drug Market: Cocaine* (2022); *Forbes África Lusófona*, 1 de fevereiro de 2022. Sobre o novo surto e a apreensão de 2024: GI-TOC, A *Murder and a Shooting: What Do Two Recent Incidents Reveal about Guinea-Bissau's Cocaine Politics?* (2025), pp. 1 e 3.

Para a confiança nas instituições, as consequências são concretas. Uma instituição de fiscalização abriu o inquérito por suspeita de violação de direitos humanos, investigou-a durante muitos meses e, no fim, dissolveu-a numa conclusão de inexistência de má administração. Ao fazê-lo, emprestou a sua autoridade a um desfecho que protege os responsáveis e nega às partes lesadas qualquer reparação. Tenha ou não sido essa a intenção, foi esse o efeito — e, em matéria de responsabilização institucional, o que conta são os efeitos.

8.2 Um Desvio da Finalidade Pública

Através da documentação oficial do projeto, foi dito aos contribuintes da UE que os seus fundos promoveriam a sociedade civil, a participação democrática e o conhecimento público na Guiné-Bissau. Na prática, a Comissão subsidiou um estudo e depois suprimiu-o — impedindo-o de chegar aos públicos a que se destinava, cancelando o programa de participação cívica que devia apoiar e bloqueando a publicação académica que os próprios indicadores de desempenho do contrato tratavam como medida de sucesso.

Não se trata de uma falha de comunicação, como dá a entender a Sugestão de Melhoria do Provedor de Justiça. Trata-se de um desvio da finalidade pública: o uso de fundos destinados ao desenvolvimento democrático para alcançar, na prática, a supressão do conhecimento democrático. Os cidadãos da Guiné-Bissau, cujas vozes a iniciativa se destinava a amplificar, foram as suas vítimas mais diretas. Os contribuintes europeus também foram enganados. Disseram-lhes que o seu dinheiro promoveria a democracia na Guiné-Bissau. Ninguém lhes disse que o estudo que o seu dinheiro ajudou a produzir seria silenciado para não incomodar um presidente autocrático.

8.3 Normalização Institucional

A lição que a Decisão transmite aos funcionários da UE não é ambígua. Uma Delegação suprimiu, por razões políticas, um estudo cuja realização contratara. Depois de o litígio ter subido a Bruxelas, a Comissão manteve a supressão ao longo de anos de justificações cambiantes, recusou a mediação e apresentou ao Provedor de Justiça uma defesa de enquadramento processual. Nada disto foi objeto de qualquer responsabilização. O inquérito encerrou-se com uma única sugestão: a de que a comunicação fosse melhorada no futuro.

Isto é normalização institucional: o processo pelo qual uma categoria de conduta — o uso do poder contratual para suprimir conhecimento inconveniente no contexto da ação externa da UE — é absorvida no conjunto dos comportamentos administrativos aceitáveis. Não exige intenção. Exige apenas que o mecanismo de responsabilização, confrontado com essa conduta, se recuse a designá-la pelo que ela é e se recuse a impor qualquer consequência. Foi isso que a Decisão fez.

8.4 O Provedor de Justiça como Agente de Normalização

O Provedor de Justiça é o principal garante institucional da União Europeia de que o exercício do poder público respeita os valores democráticos e os direitos fundamentais. Uma Provedora de Justiça que conclui pela inexistência de má administração num caso documentado de erosão democrática — um caso que o seu gabinete abriu precisamente devido às suas implicações em matéria de direitos humanos, e cuja equipa de inquérito ainda sondava a questão da censura quase seis meses antes da emissão da Decisão — não funciona como um travão à erosão democrática. A instituição funciona como agente da sua normalização.

A erosão democrática não avança através de ruturas institucionais dramáticas. Avança através daquilo a que os investigadores têm chamado «morte por mil cortes» — a acomodação gradual das violações pelas instituições concebidas para as impedir, através de sinais transmitidos, inferências não retiradas e perguntas não formuladas.[58] A Sugestão de Melhoria do Provedor de Justiça — a de que a Comissão deveria, no futuro, comunicar com maior clareza as condições de publicação — torna esta acomodação visível em miniatura. Trata um ato deliberado de supressão política como uma falha de comunicação. Oferece uma melhoria processual como reparação para uma violação substantiva de direitos. E encerra um caso em que a própria equipa de inquérito identificara questões por responder, sem exigir que lhes fosse dada resposta.

Uma decisão que normaliza esta conduta não fica confinada à Guiné-Bissau. Propaga-se — transportada pelos precedentes que as instituições firmam, pelas lições que os funcionários retiram e pelos sinais que a erosão democrática, quando não é designada pelo seu nome, fica autorizada a transmitir. Deixa aos cidadãos da Europa uma pergunta simples: é esta a fiscalização que esperam do seu Provedor de Justiça?

O que prejudica a democracia no estrangeiro prejudica a democracia em casa.

[58] Susan C. Stokes, *The Backsliders: Why Leaders Undermine Their Own Democracies* (Princeton University Press, 2025), pp. 16–34. Ver também Instituto Varieties of Democracy, Democracy Reports (publicação anual); International IDEA, relatórios Global State of Democracy, disponíveis em idea.int.

Conclusão

O que o mandato exigia — e o que a responsabilização democrática exige

A Decisão do Provedor de Justiça no processo OI/4/2024/MIK dá um contributo modesto. Identifica uma falha real da Comissão — a não comunicação atempada e transparente da condição de distribuição gratuita — e traduz essa constatação numa recomendação orientada para o futuro. Reconhecemo-lo. O presente documento não foi escrito de má-fé para com a instituição. Foi escrito na convicção de que o Provedor de Justiça Europeu importa — de que uma fiscalização independente, rigorosa e corajosa da administração da União Europeia é essencial, e não facultativa — e de que este caso não recebeu o inquérito que merecia.

O mandato exigia o seguinte:

- Entrevistar os funcionários da Delegação que administraram o contrato, ordenaram a suspensão da impressão e cujas motivações eram centrais para qualquer conclusão sobre má administração — incluindo o antigo Chefe de Cooperação que mais tarde reconheceu que tinha sido utilizado o tipo de contrato errado.
- Examinar a Adenda 3 e retirar a inferência que a sua lógica impõe: a Comissão sabia que a obrigação de publicação era real e vinculativa e tentou eliminá-la por via de negociação antes de recorrer à proibição.
- Analisar a sequência de posições cambiantes entre novembro de 2021 e março de 2023 — em vez de aceitar a condição de distribuição gratuita como um requisito de longa data e transparente, quando o registo documental mostra que surgiu em último lugar, depois de todos os outros meios terem falhado.
- Encomendar uma análise jurídica independente sobre a questão do tipo de contrato — questão que a própria equipa de inquérito colocou como primeira pergunta à Comissão, e que uma dose de discernimento crítico, aplicada aos critérios da própria Comissão, teria resolvido a favor do DEMOS.
- Analisar o argumento da Comissão relativo aos bens públicos com o rigor que este exigia — e reconhecê-lo como o erro de categoria que é, contraditado pelo próprio quadro da União Europeia em matéria de ciência aberta.
- Aplicar o teste da proporcionalidade à opção mais restritiva — quando existiam alternativas menos restritivas, como as próprias perguntas do Provedor de Justiça deixavam entrever.
- Registar se e como a Comissão respondeu às perguntas de janeiro de 2025, divulgar uma eventual resposta e dar ao DEMOS a oportunidade de responder antes do encerramento do processo.

- Abordar os direitos fundamentais invocados na queixa — a liberdade de expressão e a liberdade académica — que constituíram o fundamento essencial da própria abertura do inquérito e foram abandonados sem qualquer explicação.
- Reconhecer o encerramento sistemático, por parte da Comissão, de todas as vias não contenciosas de resolução — a recusa do diálogo, a rejeição da mediação, a inacessibilidade estrutural dos tribunais belgas — e avaliar se uma entidade adjudicante que se comporta desta forma perante uma pequena ONG de um país em desenvolvimento está a agir de boa-fé.

Nenhuma destas medidas foi tomada. Em conjunto, não estabelecem um padrão exigente ou irrazoável. Correspondem aos requisitos normais de um inquérito rigoroso e independente. Um inquérito que não os cumpriu não está concluído.

Apontamos estas falhas não para destruir, mas para exigir mais e melhor.

O momento exige mais e melhor. Duas instituições mundiais dedicadas à monitorização dos regimes políticos — o Varieties of Democracy, um consórcio académico de referência sediado em Gotemburgo, e o International IDEA, uma organização intergovernamental dedicada à promoção e avaliação da democracia — documentam, ano após ano, a mesma conclusão: em todas as regiões, as instituições democráticas encontram-se sob pressão; a erosão gradual da responsabilização, da liberdade de imprensa, da independência judicial e do espaço da sociedade civil constitui a modalidade dominante desta nova autocratização.[59]

A Guiné-Bissau é um caso entre muitos. A supressão do estudo *Vozes do Povo* — um projeto fundado na premissa de que colocar o *demos* no centro da investigação democrática é constitutivo da própria democracia — não foi alheia a este padrão mundial. Constituiu uma contribuição pequena, mas simbolicamente precisa, para esse processo. Quando a União Europeia suprime um estudo concebido para dar voz aos cidadãos e tornar as suas perceções, os seus valores e as suas aspirações democráticas visíveis e disponíveis para a deliberação pública, não se limita a violar um contrato. Atua contra a própria lógica do autogoverno democrático — contra o *demos* em nome do qual afirma agir.

É isto que faz deste caso um canário na mina. Suprimiu-se um estudo sobre os cidadãos da Guiné-Bissau para proteger uma relação diplomática com um governante autocrático. Manteve-se a supressão durante anos através de justificações cambiantes. Fecharam-se todas as vias não contenciosas de resolução, deliberadamente e com pleno conhecimento da assimetria entre as partes. E, quando uma instituição de responsabilização examinou a conduta, abandonou as perguntas incisivas que a sua própria equipa de inquérito formulara, aceitou a versão da parte responsável sem escrutínio independente e concluiu pela inexistência de má administração.

[59] Ver Instituto Varieties of Democracy, Democracy Reports (Universidade de Gotemburgo, publicação anual); International IDEA, relatórios Global State of Democracy, disponíveis em idea.int.

Cada um destes passos, isolado, poderia explicar-se. Juntos, formam um padrão — e é através de padrões que a erosão democrática avança. Se uma conduta desta natureza não conta como falha no cumprimento dos princípios democráticos que o mandato do Provedor de Justiça existe para proteger, então o mandato perdeu a sua força. E quando isto acontece de maneira discreta, em casos ainda incipientes ou demasiado distantes para despertar atenção, a erosão já começou.

O que mina a democracia na Guiné-Bissau mina a democracia na União Europeia.

Não é um floreado retórico. É uma observação estrutural sobre como as normas democráticas se propagam — e como a sua erosão também se propaga. As instituições de responsabilização da União Europeia contam-se entre os instrumentos mais importantes de que dispomos para travar essa erosão. Para cumprirem esse papel, têm de ser mais do que um teatro de conformidade — mais do que processos que produzem uma aparência de responsabilização, ao mesmo tempo que protegem o poder do escrutínio. Têm de ser, no sentido mais pleno, aquilo que os seus mandatos determinam que sejam: independentes, diligentes, firmes no escrutínio e atentas ao mundo mais vasto em que operam.

Os valores que a União Europeia proclama — a liberdade de expressão, a independência académica, o Estado de direito, o apoio à democracia e à sociedade civil no mundo em desenvolvimento — não são abstrações. São compromissos. Mas os compromissos podem esvaziar-se — de forma impercetível e gradual, com consequências que só se tornam visíveis depois de o dano estar consumado.

A preocupação não é só nossa. Uma petição internacional pela publicação do livro *Vozes do Povo* e pela defesa da liberdade académica reuniu mais de 500 signatários de 48 países.[60] E foi mais longe: a African Studies Association — a principal associação académica dedicada aos estudos africanos — levou-a diretamente à Presidente da Comissão Europeia.[61]

Convidamos o Provedor de Justiça Europeu a retomar, através de um novo inquérito, as questões que esta Decisão deixou por examinar. Convidamos o Parlamento Europeu e a comunidade democrática e académica em geral a ponderarem o que o registo documental mostra. E convidamos as instituições da União Europeia a interrogarem-se, com

[60] Assinaram a petição, entre outros: Mahmood Mamdani (Columbia); Bo Rothstein (Gotemburgo); Donatella della Porta (Scuola Normale Superiore); Leslie Bethell (Oxford); Manuel Alcántara-Sáez (Salamanca); Leonardo Boff; Paulo Sérgio Pinheiro (antigo Ministro dos Direitos Humanos do Brasil); Issa G. Shivji (Dar es Salaam); Takyiwaa Manuh (Gana; antiga Diretora da Comissão Económica das Nações Unidas para África); Carmen Diana Deere (antiga Presidente da Latin American Studies Association); Anne Pitcher (antiga Presidente da African Studies Association); Aníbal Pérez-Liñán (Notre Dame); Iva Maria Cabral (Reitora da Universidade do Mindelo e filha de Amílcar Cabral); e Aristides Gomes (antigo Primeiro-Ministro da Guiné-Bissau). A petição e a lista completa de signatários estão disponíveis em vozesdopovo.org. [VP-010]

[61] African Studies Association, Grupo de Trabalho para a Proteção da Liberdade Académica e Comité Executivo do Conselho de Administração, carta dirigida a Ursula von der Leyen, Presidente da Comissão Europeia, 1 de novembro de 2024, com conhecimento aos principais dirigentes da UE — incluindo o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o Secretário-Geral da Comissão, o Diretor-Geral das Parcerias Internacionais e a Presidente do Parlamento Europeu. A carta manifestava preocupação com as restrições impostas ao estudo *Vozes do Povo* e apelava a uma resolução positiva do caso e à salvaguarda da liberdade académica na investigação financiada pela UE. [VP-019]

honestidade, sobre se estes compromissos estão a ser respeitados na prática — ou se, neste caso e talvez noutros semelhantes, foram discretamente postos de lado.

Coda: Um Caminho a Seguir

Os danos são extensos e profundos. Anos de trabalho. Um estudo suprimido. Uma iniciativa inviabilizada logo no primeiro passo. Um país privado do estudo concebido para lhe dar voz. Uma avaliação integral desses danos justificaria uma reparação de dimensão correspondente. O DEMOS não a reclama aqui.

Pede algo muito mais modesto — e plenamente enquadrado naquilo que a União Europeia já acordara.

Levar o livro ao seu povo. A edição portuguesa deve ser transportada para a Guiné-Bissau e aí apresentada, como o contrato sempre previu — e, através de Portugal, à diáspora guineense, cuja voz importa para o futuro do país. Não é uma concessão a arrancar à União. É a conclusão de um trabalho que a própria União ajudou a financiar.

Permitir que a edição inglesa exista. O contrato previa a publicação por uma editora académica. A condição imposta pela própria União — segundo a qual nenhum exemplar pode ser vendido — torna impossível a publicação comercial. A União deve, por conseguinte, suportar os respetivos custos, incluindo o trabalho das revisões que o longo atraso entretanto tornou necessárias.

Salvaguardar a liberdade académica. O que aconteceu à iniciativa *Vozes do Povo* não deveria ser possível — nem aqui, nem no próximo estudo financiado pela União Europeia cujas conclusões alguém, algures, preferiria que não fossem publicadas. O DEMOS apresentou propostas construtivas para esse fim. O princípio que as sustenta é simples: os fundos públicos devem tornar o conhecimento acessível ao público, nunca colocá-lo fora do seu alcance.

Nada disto constitui uma reparação à altura do dano causado. É o mínimo que poderia ser feito — e, na verdade, aproxima-se muito da solução a que, com boa-fé, se teria chegado há muito tempo. O DEMOS apresenta esta proposta nesse espírito: não para voltar a litigar o passado, mas para concluir, finalmente, aquilo que foi iniciado em conjunto.