Fragilidade do Estado e Corrupção

Carlos Cardoso e Ismael Sanhá

Vozes do Povo: Sociedade, política e opinião pública na Guiné-Bissau
Miguel Carter e Carlos Cardoso, organizadores
Bissau: DEMOS, 2021.
Primeira impressão, janeiro 2024.

© 2021 União Europeia. Todos os direitos reservados.
Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos autores e não reflete necessariamente a posição da União Europeia.

11

Fragilidade do Estado e Corrupção

Carlos Cardoso e Ismael Sadilú Sanhá

Introdução

A corrupção tornou-se um dos temas centrais nos debates políticos guineenses das últimas décadas. Umas vezes referida em conexão com a fragilidade do Estado e outras vezes ganhando uma valoração autónoma, estes debates revelaram que, tanto num como noutro caso, a sua compreensão só é possível numa conjunção mais ampla que englobe a análise das dinâmicas complexas que condicionam a fragilidade do Estado.

Com efeito, a relação entre a fragilidade do Estado e a corrupção é de natureza biunívoca, isto é, enquanto o primeiro cria as condições para a proliferação da corrupção, por sua vez esta última contribui para a degradação das condições de boa governação, de tal sorte que mesmo um governo que tenha perdido a confiança do povo, pondo em causa a sua legitimidade, consegue permanecer no poder. A corrupção maciça e endémica ou a sua exploração pelas elites governantes, bem como a resistência das mesmas à transparência, constituem fatores que contribuem para o fracasso do Estado.

Existe, de facto, uma perceção generalizada de que a corrupção contribui para a fragilidade do Estado. Uma sondagem de opinião realizada pelo Fundo para a Paz e citada por Samuel Atuobi indicou que 43% dos inquiridos consideram a corrupção como a principal causa do fracasso do Estado. Segundo este autor, após a independência, os altos níveis de corrupção reais ou percebidos, serviram de alibi para uma espiral de golpes de Estado na África Ocidental.[1]

A história recente da Guiné-Bissau revelou em inúmeros casos que a corrupção corrói a confiança no Estado de Direito. Os cidadãos recorrem à violência e à justiça por próprias mãos, em vez de fazer recurso aos tribunais e aos procedimentos administrativos e políticos, por não confiarem nas instituições. A corrupção também enfraquece a governação do Estado e reduz as receitas governamentais disponíveis para a prestação de serviços, condicionando ainda mais a fragilidade do Estado.

A Guiné-Bissau é vista hoje em dia como um dos países mais corruptos do mundo, ocupando a décima quinta posição no ranking do relatório publicado pelo Índice de Perceção da Corrupção da organização não governamental Transparência Internacional – numa classificação de 180 países em 2020 – e a pior posição na Comunidade dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.[2]

Existem múltiplos fatores que levaram à expansão da corrupção na Guiné-Bissau nas últimas décadas. Um estudo realizado em 2019 com vista à análise da perceção da corrupção na gestão pública guineense revelou que 75% dos respondentes consideram que a Guiné-Bissau é um país corrupto, e apenas 5% não souberam responder. Vinte por cento dos respondentes afirmam que a Guiné-Bissau não é um país corrupto.[3]

---

1 Atuobi (2007).

2 Transparência Internacional (2020).

3 Cá, Lima e Sousa (2019). O mesmo estudo permitiu igualmente analisar as principais instituições de controlo externo e de combate à corrupção, bem como um exame da corrupção na gestão pública de Guiné-Bissau.

Geralmente, existe alguma dificuldade em fornecer provas sobre as diferentes formas de corrupção. Enquanto os inquéritos à opinião pública indicam frequentemente uma perceção de que a corrupção é generalizada, muitas vezes não se consegue apresentar provas concretas que demonstrem a sua existência, particularmente no caso da grande corrupção ou corrupção de colarinho branco. Num dos grupos focais realizados no quadro do estudo Vozes do Povo foi revelado que:

> Sentimos vergonha de falar na cara da pessoa, mas todos sabem que o fulano é corrupto. Mas têm força, têm as costas largas. Se formos agora à autoridade, vão-nos deixar lá e sair. Vão colocar-nos na cela. Fazem isso por causa da corrupção, eles recebem suborno.[4]

O estudo sobre o controlo externo e o combate à corrupção na gestão pública da Guiné-Bissau informou que apenas 25% dos respondentes assumiram ter-se envolvido num tipo de corrupção ou ter corrompido alguém. Segundo ainda o mesmo estudo, 60% dos inquiridos declararam que nunca tiveram envolvimento com casos de corrupção e nunca corromperam alguém. Cinco por cento não souberam responder.[5]

A corrupção administrativa ou de pequeno porte, em contrapartida, é muitas vezes mais fácil de documentar porque as pessoas a encontram nas suas interações diárias com a burocracia. É o caso com que deparámos durante os vários grupos focais feitos no âmbito da pesquisa Vozes do Povo.

O presente capítulo tem como base as informações recolhidas no quadro da pesquisa Vozes do Povo, incluindo o inquérito alargado aplicado a cerca de mil e duzentos entrevistados. Embora não tenha ocupado um lugar central no inquérito Vozes do Povo, o tema da corrupção fez parte do conjunto de questões que foram dirigidas à população entrevistada, como também foi objeto dos debates que tiveram lugar nos vários grupos focais realizados tanto na capital, como nas zonas rurais do país. A aplicação destes dois instrumentos de pesquisa acabou por revelar que a corrupção ocupa um lugar importante na perceção dos guineenses em relação à governação e à sua disponibilidade para participar na vida pública do país.

Para complementar estes dados foram ainda analisadas informações provenientes das entrevistas com individualidades de reconhecida competência, ligadas ao sector da justiça ou a outras instituições do Estado, nomeadamente Ministério da Defesa Nacional, Ministério do Interior, Procuradoria-Geral da República, Polícia Judiciária, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa e Faculdade de Direito de Bissau. Pela sua passagem em altas funções, estas vozes experientes têm muito a dizer no sentido de clarificar a natureza do sistema de corrupção na Guiné-Bissau.

Apoiando-se nos resultados do inquérito Vozes do Povo bem como numa reflexão alargada sobre as relações entre as dinâmicas de fragilidade do Estado e a corrupção, o presente capítulo tenta fornecer alguns elementos de resposta às várias questões sobre a corrupção na Guiné-Bissau. O tema é abordado numa perspetiva que reconhece uma estreita ligação entre corrupção e as dinâmicas de fragilidade do Estado, focando-se sobre a corrupção sistémica, isto é, a corrupção que afeta o bom funcionamento das instituições estatais e dificulta a capacidade do Estado de fornecer bens públicos – como a saúde, educação e segurança.

Tendo em conta a complexidade das dinâmicas que condicionam a fragilidade do Estado, e para compreender melhor o fenómeno da corrupção na Guiné-Bissau, faz-se, neste capítulo, uma análise a partir de várias dimensões. Parte-se, primeiro, de uma dimensão histórica ligada à herança extravertida

---

4 Opinião de um homem de 77 anos, num grupo focal realizado em Buba, Carter (2020).

5 Cá, Lima e Sousa (2019).

do colonialismo e às dinâmicas ligadas ao processo de libertação. Percorrem-se, a seguir, vários modelos políticos e económicos e analisam-se as suas relações com o sistema de corrupção. Terceiro, analisa-se a influência dos fatores externos, como o Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), que se projetaram sobre o funcionamento do Estado e que também têm impactos no sistema de corrupção. Faz-se ainda uma breve análise do papel de algumas instituições nestes processos e suas limitações. Finalmente apresentam-se algumas das perceções das populações sobre a corrupção na Guiné-Bissau.

O Conceito de Corrupção

Não existe uma definição universalmente aceite sobre a corrupção. Há quem defenda que isso se deve ao facto de cada sociedade, cultura ou Estado a percecionar de forma diferente.[6] Robert Klitgaard apresenta como definição mais corrente de corrupção no sector público, a de ser ela "um comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados."[7]

Numa perspetiva um pouco diferente, Atuobi realça a definição da teoria da modernização, que considera a corrupção como "um fenómeno socialmente objetivo que tende a configurar comportamentos orientados para obter vantagens de modo ilegal". Ela consubstancia um conjunto de práticas ilegais que violam os princípios e as normas pré-estabelecidos, com intuito de beneficiar de vantagens imerecidas.[8] Também nesta senda, Staffan Andersson entende que há corrupção "quando se desvia das regras, a fim de promover interesses pessoais e ganhos monetários ou de status, ou quando se usa influência para quebrar as regras que regem os assuntos públicos."[9] Rose-Ackerman define-a como "o uso de um cargo, posto ou estatuto oficial por um detentor de cargo para seu próprio benefício pessoal."[10] Mas há situações em que é o agente privado que impulsiona a corrupção.

A Universidade das Nações Unidas acrescenta à definição a noção importante de prejuízo para o interesse público. Esta organização define a grande corrupção como "organização ou exercício sistemático da autoridade oficial para obter ganhos ilícitos."[11] Também de uma perspetiva organizacional, o Banco Mundial define-a como o abuso do poder público no interesse privado.[12] Para a Transparência Internacional a corrupção é "o abuso do poder confiado para proveito pessoal."[13]

Em síntese, estes autores entendem a corrupção como fenómeno social, através do qual indivíduos pertencentes a determinadas estruturas se aproveitam da sua posição para, geralmente através de meios financeiros, retirarem benefícios próprios em detrimento dos interesses da instituição ou da sociedade em geral. Este é um dos elementos centrais do conceito de corrupção que informa este estudo.

Outros autores apresentam uma visão funcionalista da corrupção em que apontam para o possível benefício da corrupção, sugerindo por exemplo que ela pode acelerar procedimentos pesados, comprar acesso político para os excluídos, e talvez até produzir políticas mais eficazes do que as que emergem dos canais legítimos. Se é verdade que tal pode acontecer nas condições de

6 Atuobi (2007).
7 Klitgaard (1994).
8 Atuobi (2007).
9 Andersson (2008).
10 Rose-Ackerman (2016).
11 United Nations University (2017).
12 Banco Mundial (1997).
13 Transparency International (2021).

certos países, existe, no entanto, um consenso de que os impactos negativos da corrupção são muito superiores aos ganhos. A maioria dos autores que se ocupam dela consideram a corrupção como uma das mais graves disfuncionalidades do Estado.

O Código Penal vigente na Guiné-Bissau, no seu art.º 247, qualifica de corrupção passiva uma situação em que o "funcionário que por si, por interposta pessoa com o seu consentimento ou autorização, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, como contrapartida de ato ou omissão contrários aos deveres do cargo."[14] Relativamente à corrupção ativa, o conceito que é fornecido não varia muito do anterior, consistindo a diferença na ação de quem desencadeia o ato de corrupção e não na reação a uma situação passível de corrupção. Segundo o art.º 248, entende-se por corrupção ativa "Quem por si, por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro com conhecimento daquela, vantagem patrimonial ou não patrimonial que ao funcionário não seja devida, é punido com pena de prisão de um mês a cinco anos."[15]

A ONG Voz di Paz, partindo de inquéritos feitos junto das populações da Guiné-Bissau, dá-nos uma definição abrangente de corrupção: "a corrupção é um sistema de predação estruturado por interesses que tiram proveito da má governação e do falhanço da administração da justiça assente na fraqueza geral do Estado."[16] Acrescenta ainda que a corrupção é a parte visível de um conjunto de males que radicam na fraqueza do Estado e na má governação.

Esta definição, que decorre da perspetiva dos guineenses sobre a corrupção, parece adequada à descrição do fenómeno na Guiné-Bissau. Segundo esta definição, a corrupção é um sistema de acesso aos recursos do Estado profundamente infiltrado em todas as instituições da Administração Pública. Para compreender este "sistema de predação" é preciso, portanto, ir além da parte visível. Além de analisar as manifestações da corrupção e o comportamento dos indivíduos, torna-se necessário analisar as causas profundas que condicionam a fragilidade do Estado e a má governação. Assim, este será o conceito privilegiado neste trabalho para tentar compreender a natureza da corrupção na Guiné-Bissau. Nesta perspetiva, são exploradas as dinâmicas históricas, políticas, económicas e sociais que podem ajudar a compreender as causas profundas da corrupção, respaldadas nas perceções dos guineenses recolhidas através de inquéritos, grupos focais e entrevistas aprofundadas.

Uma Visão Histórica da Corrupção na Guiné-Bissau

Contrariamente ao que a maior parte das vezes se faz crer, a corrupção a nível do aparelho de Estado na Guiné-Bissau não é de data recente, nem começou apenas com a liberalização económica. Porém, segundo Atuobi, e referindo-se aos países da África Ocidental, até à independência as oportunidades de autoenriquecimento eram limitadas, a não ser para a elite colonial. De facto, os principais beneficiários do domínio colonial eram a elite europeia, funcionários e homens de negócios, desfrutando de um estilo de vida que a elite africana aspirava a imitar, mas que foi largamente impedida de alcançar.[17]

O Estado colonial era um Estado extravertido, que tinha como objetivo a extração de recursos e a sua partilha pelas elites coloniais. Baseava-se, desde logo, num sistema de apropriação de recursos. Não era um Estado social cujo objetivo era o bem comum das populações da Guiné-Bissau.

14 Citado segundo Yasmine Cabral (2017).
15 Citado segundo Yasmine Cabral (2017).
16 Voz di Paz (2010).
17 Atuoby (2007).

O Estado colonial tinha regras próprias para os seus funcionários, mas estes conseguiam quebrá-las em benefício próprio. Joshua Forrest explica que alguns funcionários sucumbiram de facto à tentação de práticas fiscais ilícitas.[18] Este autor cita o exemplo de catorze militares que, em junho de 1927, coletaram taxas para uso pessoal; fundos estatais que foram dados como em falta nos anos 1930; e as transgressões foram reparadas por um antigo governador durante a sua administração. Por outro lado, a dimensão da corrupção durante o período compreendido entre 1930 e 1960 levou o antropólogo Eric Gable a referir a Guiné-Bissau como um "Estado pecuniário."[19]

Mais tarde, já após o início da luta de libertação pelo Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), a partir dos anos 1960, e apesar de ser pouco visível, o fenómeno da corrupção já vinha a ser observado. Alguns responsáveis serviam-se da sua autoridade e passavam por cima das leis do Partido para fazer o que bem entendiam, tudo porque "toda a gente queria ser Secretário-Geral ou como chefe no Partido [...] os camaradas começaram a não se entenderem, cada um do seu lado, cada um abusando, fazendo os abusos que lhe apeteciam na sua área".[20] Como denota o coronel Afonso Té, ex-vice-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMGFA), "alguns dirigentes faziam a sua própria justiça e apropriavam-se não só dos bens da população, mas também dos bens materiais que o Partido colocava à disposição".[21]

Perante esta situação, o PAIGC já não enfrentava apenas o seu principal inimigo, o governo colonialista português, mas também os camaradas que se tinham desviado da sua linha revolucionária e adquiriram o que Amílcar Cabral chamou 'vícios'. Segundo Valimamad, "uma das principais causas dos problemas eram as práticas corruptas dos quadros do partido".[22] Para acabar com este tipo de comportamento que dificultava o avanço da luta, no encontro em Cassacá de 1964, foram severamente punidos os indivíduos que tinham cometido erros graves, e foram tomadas medidas rigorosas para dissuadir quaisquer atos similares.

Segundo Amílcar Cabral, "buscamos o interesse do nosso povo, não buscamos o interesse da barriga de nenhum de nós".[23] A partir daí, o PAIGC e a luta ganharam novo fôlego e isso permitiu-lhes erigir novas estruturas capazes de dar uma maior visibilidade e desenvolver a luta, porque, segundo Amílcar Cabral, o Partido teve a coragem de cortar grandes vícios criados.

Não obstante a tentativa de estancar a corrupção, as medidas implementadas não surtiram o efeito desejado, devido à dificuldade que as lideranças tiveram em controlar os quadros, por se encontrarem distantes e dispersos. Embora de forma mais subtil que antes do Congresso, alguns responsáveis continuavam a envolver-se em práticas de corrupção. Segundo Afonso Té "os comandantes usavam os recursos que eram destinados à população e depois estes eram convertidos em joias, nomeadamente pulseiras, anéis e correntes de ouro, whisky, conhaque, etc."[24] Por outro lado, também eram coagidos a prestar falso testemunho a favor dos seus chefes, para encobrir essas práticas.

A persistência deste tipo de comportamento constituía para Amílcar Cabral um obstáculo à prossecução dos objetivos revolucionários, muito prejudicial para a coesão nacional. Por isso, exortou, segundo Carlos Lopes, "para o facto de que, após a independência, só o fim da exploração

---

18 Forrest (2003).

19 Gable apud Forrest (2003: 170).

20 Jornal Nô Pintcha (1984).

21 Afonso Té, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá, registo digital. Bissau, dezembro 23, 2020.

22 Valimamad apud Galli (1987).

23 Jornal Nô Pintcha (1984).

24 Afonso Té, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá, registo digital. Bissau, dezembro 23, 2020.

do homem permitiria a união dos militantes e da população em torno de uma plataforma política comum."[25] Amílcar Cabral dava como certo que o abuso do poder político e outro para satisfazer uma minoria era impeditivo da realização das aspirações do povo.

Porém, as práticas de corrupção mantiveram-se no período pós-independência, como veremos no capítulo seguinte, apesar do compromisso do regime liderado por Luís Cabral (1974 a 1980) de combater a corrupção. Após o fim do regime de Luís Cabral, desbloqueou-se a comporta da corrupção tal como a entendemos hoje em estudos sociais. As elites políticas passaram a usar os seus cargos públicos para extrair 'comissões' a todas as oportunidades disponíveis. O corte comum sobre os contratos dos governos na África Ocidental era de dez por cento. Em numerosos casos, políticos proeminentes simplesmente saquearam o tesouro do Estado, transferindo dinheiro para as suas contas privadas.[26]

Do Planeamento Centralizado à Liberalização Económica: Impactos na Corrupção

Com a ascensão da Guiné-Bissau à independência em 1974, os dirigentes do novo Estado enfrentavam desafios incomensuráveis em termos de construção nacional. Foi-lhes devolvido um país que não tinha as infraestruturas mínimas e um modelo económico extrativo. As autoridades coloniais limitaram-se a explorar os recursos naturais e certas matérias-primas como a mancarra e o coconote, para as suas indústrias. Herdaram igualmente uma administração pública extravertida, que tinha como objetivo a satisfação de necessidades externas à Guiné-Bissau, e com uma panóplia de práticas nocivas.

Para lidar com os desafios que se lhe colocavam e inspirado no modelo socialista, o PAIGC optou por uma estratégia de desenvolvimento que apostava primeiramente na agricultura, tendo como complementos desta o comércio e a indústria de transformação. Contudo, o país debatia-se com prolongados períodos de seca que dificultaram sobremaneira a produção agrícola.

Nos termos do art.º 8 da Constituição da República de 1973, o Estado passou a assumir o controlo de todos os meios de produção e comercialização, incluindo as pequenas fábricas e casas comerciais. Para gerir a máquina económica o país precisava, no entanto, de quadros e de pessoas experimentadas para estar à frente das instituições. Porém, o critério de seleção não foi rigoroso, porque os quadros não eram suficientes. O PAIGC, que exercia controlo sobre tudo, foi obrigado a designar militantes ou simpatizantes que se distinguiram durante a luta de libertação. De acordo com Afonso Té, "a gestão destas empresas tinha como critério essencial ser militante ou simpatizante do PAIGC e raras vezes a competência era tida em conta."[27] A falta de rigor na gestão financeira, entre outras práticas, contribuiu para desacelerar a produção a nível das empresas e diminuiu a capacidade de o Estado disponibilizar os bens essenciais às populações.

Em decorrência disso, assistiu-se ao crescimento muito rápido de esquemas operados pelos chamados *djilas* (comerciantes ambulantes). Esta oportunidade surgiu como expediente para cobrar preços altos pelas mercadorias de que os Armazéns do Povo não dispunham, e que conseguiam trazer à socapa, provenientes do Senegal e da Gâmbia. Estes bens eram comercializados de noite, com a cumplicidade de clientes seguros. Segundo Afonso Té "esses produtos só eram vistos em casa das pessoas que tinham privilégios e poder de compra, e quando se lhes perguntava onde os tinham conseguido, respondiam apenas *n' ba toma* (fui buscá-los), mas nunca diziam onde."[28]

[25] Lopes (1982).

[26] Atuobi (2007).

[27] Afonso Té, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá, registo digital. Bissau, dezembro 23, 2020.

[28] Afonso Té, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá, registo digital. Bissau, dezembro 23, 2020.

O baixo nível ou a falta de salários não permitia aos funcionários sobreviverem, sobretudo as camadas mais desfavorecidas. Isso acabou por propiciar a corrupção como meio de subsistência tanto na função pública, como nas empresas públicas. Na ótica dos atingidos por esta insuficiência, era preciso um complemento salarial para ajudar o servidor público a resolver os problemas do *seu fogão* (subsistência). Daí o uso da velha expressão, ainda em voga, *kabra ta kume nunde ki i marado,* que, numa tradução literal, significa "a cabra come onde está amarrada". As pessoas tornaram-se mais audazes e dispostas a entrar em esquemas de corrupção, usando os meios públicos, instalações e equipamentos para benefício individual. Daí, passou a ser comum o uso da expressão: "não te metas na política porque os camaradas vão te matar. Roubando o dinheiro do Estado, mandam-te para a prisão, mas não te matam," diz Afonso Té.[29]

Apesar do controlo forte que a Segurança do Estado exercia, este não foi suficiente para controlar a corrupção que passou a permear instituições tais como os Armazéns do Povo, Portos, e FARMEDI.[30] Para acabar com esta tendência que se alastrava amiúde, foram introduzidos, secretamente, alguns quadros nessas instituições e nos centros urbanos, para investigar como se processavam os esquemas da corrupção.[31] Foram lançadas operações designadas "*Lala Kema*" (Já não há sítio onde se esconder) e "*Tchosso*" (Verdade), para deter os infratores. Segundo Afonso Té "alguns infratores foram punidos e outros nem por isso, por terem conseguido negociar as vantagens materiais e aliciar com promoções esses funcionários."[32]

Em 1977, o Presidente Luís Cabral optou por dar primazia à industrialização em detrimento da agricultura. Segundo o historiador guineense Julião Soares, "o grande objetivo em mente era evitar que o Estado se transformasse numa grande empresa empregadora."[33] Contudo, os grandes investimentos feitos nos projetos de industrialização falharam rotundamente, porque não foram garantidas algumas condições prévias para a sua implementação, como o fornecimento regular de matérias-primas, uma boa gestão e recursos humanos qualificados. O Estado começou, na prática, a descurar a agricultura, que fornecia os bens essenciais de subsistência, antes de criar as condições para a sua sustentabilidade. Para o sociólogo guineense Carlos Lopes, "Não se pode romper o circuito da autossubsistência enquanto não houver nada de melhor a propor."[34] As empresas tornaram-se insolventes, porque não produziam o suficiente para exportar e gerar divisas necessárias para apoiar a moeda nacional.

O país viu-se diante de uma grave crise. Segundo o então Secretário de Estado do Plano, Bartolomeu Simões Pereira, a situação era "caracterizada por elevados défices orçamentais, estagnação da produção, desorganização dos circuitos económicos internos, manutenção de grandes défices na balança comercial e de pagamentos, crescimento acelerado da dívida externa."[35] As condições de vida das populações tornaram-se insuportáveis, devido à falta de géneros alimentícios.

Este cenário de grave crise económica criou um terreno fértil para o florescimento da corrupção, para alimentar um sentimento de revolta e exacerbar a crispação política. O cenário de fracasso económico e as divergências que começaram a agudizar-se no seio da elite política permitiram a

---

29 Afonso Té, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá, registo digital. Bissau, dezembro 23, 2020.

30 Empresa estatal que controlava a importação e comercialização de medicamentos

31 Afonso Té, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá, registo digital. Bissau, dezembro 23, 2020.

32 Afonso Té, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá, registo digital. Bissau, dezembro 23, 2020.

33 Sousa (2012).

34 Lopes (1982).

35 Jornal Nô Pintcha (1984).

mobilização do exército por parte de uma das fações para derrubar o regime de Luís Cabral em 14 de novembro de 1980.

O novo governo prometeu reverter a situação e acabar com todos os males que se vinham registando. Contudo, o regime autocrático de partido único continuou e o sistema de corrupção enraizou-se. No novo governo começaram a aflorar os sinais da corrupção e enriquecimento ilícito. Segundo o politólogo português Álvaro Nóbrega, "as chaves da prisão que lhe [Nino] eram entregues ao anoitecer, eram as dos paióis de armas e eram, também, as dezenas de chaves de casa (muitas construídas pelas cooperações estrangeiras) e de carros que entregava (ou recolhia) às pessoas que chamava ao palácio".[36] Esta atitude visava não só o controlo de poder, mas também demonstrava que um sistema de corrupção se enraizava profundamente no Estado guineense. Enquanto isso, vários dos projetos e progressos estruturantes conseguidos em vários sectores por Luís Cabral foram negligenciados.

Em 1982, foram tomadas várias medidas de controlo da corrupção, entre as quais se destacam medidas no sentido de uma utilização racional da ajuda externa, considerada importante para atingir os objetivos do ajustamento estrutural, bem como para financiar os projetos de desenvolvimento do I Plano Quadrienal durante os anos de 1983 e 1984. Mas, apesar de várias tentativas, não se conseguiu atingir os objetivos. Segundo Julião de Sousa, "Sempre que havia financiamento, o dinheiro simplesmente se evaporava num mar de corrupção."[37]

Entre 1983 e 1986, o Estado deixou de ter o monopólio sobre os principais meios de produção e abriu caminho à iniciativa privada. Mesmo assim, não foi possível inverter a tendência. A crise revelou-se incontornável e requeria intervenção externa. Foi neste quadro que o país se envolveu com as instituições financeiras internacionais, mormente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Os Impactos Exógenos na Corrupção do Estado Guineense

Como se tratava de problemas estruturais, as duas instituições financeiras internacionais, FMI e Banco Mundial, negociaram com o país um Programa de Ajuste Estrutural (PAE), que entre outras medidas preconizava a redução do papel do Estado na economia. À semelhança da receita aplicada noutros contextos, o PAE determinava o congelamento dos salários, a desvalorização da moeda nacional, a privatização de empresas públicas e a luta contra a corrupção. A fórmula mágica encontrada para solucionar os problemas não funcionou como se pretendia. Pelo contrário, trouxe mais males ao Estado, entre outras coisas devido à baixa qualidade das instituições e à deficiente preparação dos quadros que deviam executá-la.

A privatização, por exemplo, acabou por servir de instrumento para facilitar o enriquecimento ilícito e intensificar a corrupção. A disfuncionalidade institucional impediu que a privatização fosse feita de forma adequada e transparente. A informação era quase inexistente e a ganância era desmesurada, o que permitiu que os bens fossem transferidos para as pessoas muito próximas do sistema ou que lhe ofereciam uma retribuição. Para Lucinda Ahucarié Barbosa, ex-diretora geral da Polícia Judiciária, "As pessoas não estavam informadas sobre a liberalização económica e as que estavam informadas acabaram por se aproveitar disso para se enriquecer ilicitamente, o que contribuiu bastante para a corrupção."[38] Assim, as elites políticas viram na privatização a

[36] Nóbrega (2003).

[37] Sousa (2012).

[38] Lucinda Ahucarié Barbosa, entrevistada por Ismael Salidú Sanhá e Carlos Cardoso, registo digital. Bissau, outubro 30, 2020

oportunidade para se apropriarem dos recursos públicos. Tanto assim é que a maioria dos bens privatizados não foram obtidos por empresários que já vinham operando na área económica, mas por indivíduos que tinham ligação com o poder político.

De acordo com Octávio Alves, ex-procurador-geral da República e ex-secretário de Estado da Ordem Pública, "foi feita pura e simplesmente a liquidação dessas empresas ou foram apenas entregues."[39] Na mesma linha de raciocínio, Barbosa afirma não saber "se as pessoas pagaram as empresas privatizadas ou se estas lhes foram dadas de graça."[40] Com estas medidas, o Estado não só perde os meios de produção sobre os quais exercia um certo monopólio, como deixou de ter a capacidade de se afirmar como agente de peso no sector económico.

Para financiar os projetos de desenvolvimento, o país recebeu, tanto das organizações financeiras internacionais como da cooperação bilateral, uma quantidade significativa de apoio financeiro externo. Segundo certas estimativas, comparativamente ao peso da ajuda por número de habitantes, a Guiné-Bissau figurava entre os países com uma ajuda per capita das mais elevadas do mundo. Estes fluxos financeiros da ajuda externa desataram uma luta pela apropriação desses fundos, facto que exacerbou a corrupção e fragilizou ainda mais as instituições públicas.[41]

Assim, devido à incapacidade de debelar a grave crise socioeconómica em que o país se afundou, o Estado da Guiné-Bissau não resistiu à forte contestação interna e pressão externa para efetuar reformas políticas. Isto levou à adoção de reformas orientadas para a instauração de uma democracia liberal. Para a sua efetivação, em 1994, foram realizadas eleições gerais, tendo sido João Bernardo (Nino) Vieira eleito como presidente da República, ao mesmo tempo que as eleições legislativas eram ganhas pelo seu partido, o PAIGC.

Instabilidade Política, Lutas pelo Acesso aos Recursos do Estado e seu Impacto na Corrupção

O país sempre conheceu a instabilidade política desde a sua independência, tendo o primeiro golpe de Estado ocorrido em 1980, sete anos depois do surgimento do novo Estado em 1973. Mas foi a partir dos anos 1980 que a instabilidade se foi intensificando juntamente com a corrupção.

Depois da abertura política em 1994, entre outros fatores, a venda ilegal de armas para o Movimento das Forças Democráticas de Casamansa (MFDC), no Senegal, empurrou o país para uma violenta e sangrenta guerra civil em 1998, que acabou por ditar a saída compulsiva de Nino Vieira do país no mesmo ano.

As eleições gerais que tiveram lugar em 1999, no meio da instabilidade política, as indefinições quanto à realização das eleições, bem como os graves problemas sociais e económicos que o país enfrentava, devido à má governação, precipitaram a destituição do Presidente Kumba Ialá em 2003. Em 2009, devido à crispação entre os políticos e os militares, um atentado à bomba ceifou a vida do chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, general Batista Tagme Na Wai, e, posteriormente, provocou o assassinato do presidente da República Nino Vieira.

Em 2010, apesar da aparente acalmia que permitiu ao país dar passos significativos rumo ao desenvolvimento, a desconfiança e tensão que reinavam entre os políticos e as chefias militares levou à detenção do primeiro-ministro Carlos Gomes Júnior e do chefe do Estado-Maior-General

---

39 Octávio Alves, entrevistado por Ismael Sadilú Sanhá, registo digital. Bissau, outubro 27, 2020.

40 Lucinda Ahucarié Barbosa, entrevistada por Ismael Salidú Sanhá e Carlos Cardoso, registo digital. Bissau, outubro 30, 2020.

41 Afonso Té, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá, registo digital. Bissau, dezembro 23, 2020.

das Forças Armadas José Zamora Induta. A 9 de janeiro de 2012, o desaparecimento físico do presidente da República, Malam Bacai Sanhá, fez aumentar a animosidade. Nesta sequência, um golpe de Estado, em 12 de abril de 2012, veio a afastar o presidente da República interino, Raimundo Pereira, e o ainda primeiro-ministro Carlos Gomes Júnior. A nova transição democrática, afiançada com as eleições nacionais de 2014, não trouxe a continuidade política almejada. A exoneração do primeiro-ministro, Domingos Simões Pereira, em 2015, lançou outra vez o país para a instabilidade na sua governação.

A instabilidade na Guiné-Bissau é um dos fatores-chave para fomentar a corrupção. Segundo Idrissa Djaló, líder do Partido da Unidade Nacional (PUN), "Como o sistema é baseado na predação dos recursos através da corrupção, nenhum grupo pode manter-se por muito tempo no poder e comer sozinho. Tem de permitir que outro também coma um pouco e assim sucessivamente."[42] Esta situação impediu o Estado de cumprir cabalmente a sua missão, e cada um começou a perseguir de forma desorganizada a sua realização pessoal, o que conduziu ao descaminho e fez com que a gestão pública tivesse deficiências crónicas.

Porém, importa realçar que a maioria da disputa a que se assiste no país, mesmo entre os atores políticos, não é de natureza ideológica ou de doutrina política, mas expressão de uma corrida desenfreada pelo acesso ao poder. Porque o acesso ao poder pode dar acesso aos recursos do Estado. Também por isso se tem assistido à proliferação desenfreada de partidos políticos para um país da dimensão da Guiné-Bissau.

Depois da abertura política, com exceção de Malam Bacai Sanhá, que morreu por motivo de doença, e de Nino Vieira, por assassinato, José Mário Vaz foi o único que terminou o mandato presidencial, embora este mesmo mandato também tenha sido manchado por quedas frequentes de governos e substituições recorrentes de membros do governo.

O acesso ao governo e às instituições políticas e económicas passou a ser através de engenharias partidárias e da criação de grupos para ameaçar os poderes instituídos com subversão da ordem constitucional. Uma tal estratégia passava pela cumplicidade entre políticos e militares, saindo-se melhor quem tiver a cooperação destes últimos em cada momento.

Segundo Hermenegildo Pereira, ex-procurador-geral da República, "A competição para chegar ao aparelho do Estado, de forma desregrada, pode potenciar o conflito".[43] A disfuncionalidade do sistema judicial emperra a possibilidade de ter regras claras e consistentes que ajudem a conduzir a disputa política. Isto exacerba a instabilidade. A luta pelo poder torna-se intensa e o recurso à violência acaba por enfraquecer as instituições e permitir o desvio de fundos. Enquanto isso, a exploração dos recursos naturais tais como madeira, areia, e o tráfico de drogas tornam-se desenfreados. Na perspetiva de Idrissa Djaló "quando não se consegue controlar os recursos por vias de políticas tradicionais, parte-se para a violência e [esta] acaba por se tornar o meio natural de acesso aos recursos".[44]

Tudo isto cria um círculo vicioso, onde a luta pelo poder é a luta por recursos. Num contexto onde faltam fontes alternativas de riqueza que não passem pelo controlo do Estado, os recursos necessários para os partidos alimentarem a clientela são os provenientes do aparelho do Estado. Num tal contexto, a corrupção torna-se inevitável e atravessa todos os governos e partidos

---

42 Idrissa Djaló, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá e Carlos Cardoso, registo digital. Bissau, outubro 30, 2020.

43 Hermenegildo Pereira, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá, registo digital. Bissau, outubro 31, 2020.

44 Idrissa Djaló, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá e Carlos Cardoso, registo digital. Bissau, outubro 30, 2020.

políticos da área do poder, os militares, os operadores económicos e a sociedade em geral. O poder judicial, que poderia ser um instrumento de contenção, viu-se limitado não só pela incapacidade de sozinho fazer face aos atores mais poderosos – políticos e militares –, mas sobretudo devido à sua cumplicidade com estes atores.

A polarização entre os sectores poderosos da sociedade é, porém, circunscrita a certos segmentos. Ela está restrita a um determinado segmento da população, centrado principalmente em Bissau. Uma parte expressiva do povo, sobretudo nas áreas rurais, está maioritariamente desengajada da vida pública, como mostra Miguel Carter no capítulo 4 deste livro.

Contudo, pode-se dizer que a corrupção é endémica hoje em dia na Guiné-Bissau. São inúmeras as evidências que confirmam este facto. Em 2004, o procurador-geral da República guineense, Octávio Alves, denunciava, num relatório dirigido ao governo e intitulado *O Ministério Público - Constrangimentos e Desafios da Atualidade*, que o fenómeno da corrupção na Guiné-Bissau estava a assumir "facetas e proporções alarmantes."[45] No documento, Octávio Alves realça que a própria evolução das sociedades contemporâneas acarreta fenómenos complexos ligados à criminalidade. Mas, no mesmo relatório, que constitui uma espécie de 'estado da justiça' na Guiné-Bissau, o responsável reconhecia inúmeras insuficiências e destacava, entre elas, a impossibilidade de pôr cobro à "cultura de impunidade", sublinhando não dispor de meios financeiros e humanos para a combater. O responsável judicial sublinhava que o Ministério Público estava de tal forma endividado que tinha tido dificuldades em responder ao desafio de combater este tipo de crimes que vinha a aumentar significativamente no país. "A multiplicidade e a complexidade de casos e de situações que o Ministério Público deve investigar na sequência das denúncias que chegam ao seu conhecimento exige dos responsáveis políticos a atribuição de meios e equipamentos mínimos indispensáveis ao seu funcionamento", sublinha o procurador-geral da República.[46]

O Povo Guineense Critica a Corrupção

A centralidade do fenómeno da corrupção no conjunto das vicissitudes que caracterizam o funcionamento das instituições públicas na Guiné-Bissau é inquestionável. O inquérito levado a cabo no quadro do estudo Vozes do Povo veio corroborar que esta é a perceção generalizada da população.

Durante as conversas nos grupos focais, o estudo constatou que os entrevistados tinham conceitos diferentes, por vezes até divergentes, do que se podia entender por corrupção. Na verdade, como vimos mais acima neste capítulo, não existe uma definição universal do que é a corrupção, havendo várias perspetivas sobre o que este conceito engloba. Mas as conversas nos grupos focais revelaram que a corrupção constitui um fenómeno com impactos negativos sobre diferentes esferas da sociedade, e que precisa de ser combatido.

Ela tem afetado todas as estruturas e todos os escalões do Estado. Os seus autores envolvem tanto os pequenos funcionários como os altos dirigentes das instituições públicas. Informações recolhidas durante as entrevistas nos grupos focais dão conta que, embora por vezes seja difícil identificar os corruptos e os corruptores, porque "sentimos vergonha de falar na cara da pessoa", ela existe.[47]

Há unanimidade quanto à perceção de que o país é governado por grupos poderosos, cuja base de sustentação tem a ver com a corrupção. A sensação de que os políticos estão mais preocupados com o seu bem-estar e que, em consequência disso, relegam as populações ao abandono é generalizada. Em

[45] Citado segundo uma notícia da agência portuguesa de notícias "Lusa" de 13/08/2004.

[46] Citado segundo a "Lusa", 13/08/2004.

[47] Opinião de um homem de 77 anos, entrevistado em Buba, Carter (2020).

vários grupos focais realizados tanto nas cidades como no meio rural foi expressa a perceção de que o Estado abandonou a população: "Considero que o Estado nos abandonou. Quando se fala de um Estado presente é um Estado que se preocupa com a sua população. Mas num país sem escolas, sem uma saúde que funcione, como é que podemos dizer que aquele Estado olha para o seu povo? As estradas são péssimas, a educação não existe, não temos saúde, as crianças estão a morrer nos hospitais".[48]

As populações estão convencidas de que a corrupção vem dos seus governantes. "Enquanto não houver estabilidade no país não vamos livrar-nos desse problema. Porquê? Às vezes podemos receber algum financiamento para o país, mas acaba por beneficiar somente duas pessoas ou três pessoas, ou fica para a família deles".[49]

Em Bafatá, um entrevistado afiançou-nos que:

> O pior é a pessoa de gravata, porque ele está a naufragar o país. Aqui na Guiné quando a pessoa rouba, muitos dizem que é sortudo. Foi lá e num mês construiu uma casa. Isso não é sorte, é furto. Não é uma boa coisa. Não é bom que isso continue, pois vai mergulhar o país na lama. Uma pessoa corrupta é considerada sortuda. Não é sorte, a pessoa é ladrona. Mas se você roubar uma cabra, todos vão saber que és ladrão, e serás condenado mais do que aquele que está a fazer coisas piores.[50]

Este sentimento de que o Estado está aí para proteger os mais poderosos e ricos em detrimento do cidadão de menores posses é generalizado. Aos poucos casos de corrupção que chegam ao conhecimento desses órgãos não tem sido dado o tratamento adequado, tanto assim que os nossos tribunais têm julgado poucos casos relacionados com a corrupção.[51]

A julgar pelo que vários interlocutores afirmaram durante as entrevistas nos grupos focais, hoje em dia não é raro encontrarem-se casos em que um cidadão comum com algumas posses seja capaz de corromper um funcionário do Estado, inclusivamente os funcionários ligados ao aparelho judicial.[52] Na perceção do cidadão comum, quando se tem algum dinheiro, consegue-se aproximar-se das autoridades e comprar a sua inocência.

> Um cidadão pode estar mergulhado em algum problema, ser inclusive culpado, mas pode usar o dinheiro para subornar as pessoas e pedir que seja inocentado. Quando o Estado é subornado, eles batem na pessoa que tinha razão, só pelo facto de não ter dinheiro. É caso para dizer que você suborna o Estado e eu recebo o castigo. Claro que não vou ficar bem consigo. Daí terá um conflito entre nós. É o Estado que provoca isso.[53]

Revelou-se ainda que a corrupção se manifesta de diversas maneiras, quer "comprando" um lugar na administração pública, quer dando um "*suku di bas*" (propina) para ganhar uma determinada causa na justiça, quer para comprar documentos julgados indispensáveis para a consecução de um ato administrativo, quer para a aquisição de um visto em consulados estrangeiros. A corrupção em pequena escala, administrativa ou mesquinha é a corrupção quotidiana na interface entre instituições públicas e cidadãos. A pequena corrupção também se refere ao abuso de poder em situações quotidianas. Por exemplo, a polícia de trânsito recebe pagamentos de taxistas em troca de não ir atrás deles pela violação das regras de trânsito. Normalmente, somas modestas de dinheiro mudam de mãos em cada caso.

---

48 Opinião de uma mulher de 24 anos, entrevistada na Praça de Bissau, Carter (2020b).

49 Opinião de um homem de 49 anos, entrevistado em Buba, Carter (2020b).

50 Homem de 32 anos, entrevistado em Bafatá, Carter (2020).

51 Fernandes (2017).

52 Mulher de 51 anos, entrevistada na tabanca Demba Cali, Carter (2020).

53 Mulher de 51 anos, entrevistada na tabanca Demba Cali, Carter (2020).

Segundo as informações recolhidas junto dos participantes nos grupos focais, a origem da corrupção pode ser imputada tanto ao baixo nível dos salários praticados na Administração Pública, como à impreparação dos agentes que são chamados a executar a justiça e as condições de trabalho. Alguns deles não conhecem nem o Código Penal, nem o Código Civil.

> Má preparação do pessoal, e a própria população não compreende o contexto da justiça guineense. Porque todos acham que a justiça é feita na polícia. Mas a polícia não faz a justiça segundo as leis da Guiné. Vês um polícia fardado e mal preparado. Não recebe um bom salário. O lugar de trabalho não tem mínimas condições. Esta pessoa pode ser facilmente corrompida.[54]

Às vezes, são os sinais de ostentação de riqueza que chamam a atenção das populações para a existência de corrupção. Segundo um dos informantes, "Uma pessoa é enviada para ser delegado aqui em Bafatá, e uma semana depois ele já compra um carro de seis milhões. Nós sabemos que o salário dele não dá para comprar um carro."[55]

O estudo não deixou de realçar que a gravidade da situação que se verifica na Administração Pública está muitas vezes ligada àquilo que na literatura é conhecido por "grande corrupção" ou corrupção de colarinho branco. Este tipo de corrupção provoca prejuízos muito maiores do que a "pequena corrupção". Um interveniente num grupo focal declarou:

> Quem beneficia dos bens públicos acaba por dar mais prejuízo ao país em relação a quem recebe dois ou três mil (Francos CFA). Prefiro mil vezes a pessoa que recebe dois mil (FCFA) das mãos dos outros do que aquele que é chefe, que rouba o dinheiro que devia ser usado para o desenvolvimento do país. Ele coloca o país em causa, e o outro só está a prejudicar uma outra pessoa.[56]

A grande corrupção ocorre tipicamente nos níveis superiores da esfera pública, e dentro dos níveis mais elevados nos negócios privados. Inclui atores que ditam regras, políticas e decisões executivas. Envolve frequentemente grandes somas de dinheiro. A grande corrupção é também frequentemente chamada corrupção política, destacando a influência negativa do dinheiro nos processos políticos, campanhas e partidos políticos.

No entanto, quando a pequena corrupção é endémica, pode resultar em grandes custos. Pode prejudicar o funcionamento dos sistemas estatais – semelhante ao efeito da grande corrupção.[57]

Que ela seja considerada "pequena" ou "grande" corrupção, o fenómeno tem assolado todos os sectores da vida económica, social, cultural e política, como vimos mais acima. Ela tem gangrenado o aparelho de Estado, mais especificamente o aparelho judicial, as relações entre empresas privadas de um lado e o sector público do outro, bem como o relacionamento entre instituições do Estado e os próprios cidadãos. Qualquer um destes tipos de corrupção causa males ao funcionamento das instituições e às próprias pessoas. A pequena corrupção acentua a pobreza de pessoas já de si de baixo rendimento. Quando, por exemplo, o cidadão deve pagar 'suborno' para aceder a serviços básicos como na área da saúde ou nos demais serviços da Administração Pública é natural que isso afete os seus recursos e a disponibilidade para suprir outras carências essenciais.

---

54 Homem de 55 anos, entrevistado em Bafatá, Carter (2020).

55 Homem de 70 anos, entrevistado em Bafatá, Carter (2020).

56 Homem de 35 anos, entrevistado em Bafatá, Carter (2020).

57 4 Anti-Corruption Resource Centre (1990).

Àqueles que não têm meios para pagar subornos são negados estes serviços. Segundo o Gabinete do Utente,[58] a maioria dos casos individuais que chega a este Gabinete prende-se com situações de cobranças ilícitas, as quais constituem importantes violações de direitos humanos e contribuem também para a descredibilização do sistema público de saúde. Estes casos são encaminhados para as Direções dos respetivos estabelecimentos de saúde e o Gabinete do Utente atua como regulador de toda a comunicação, tendo em vista a máxima proteção dos utentes. Até à data presente, o Gabinete de Utente já acompanhou 14 casos individuais.[59] Sem reformas adequadas que combatam a corrupção nos principais sectores do Estado, esta prática cresce ameaçando inclusive os direitos humanos, a democracia e a estabilidade social.

Em maio de 2020, o jornal O Democrata dava conta da venda de bolsas de estudo como um esquema de corrupção que vigora no Ministério da Educação Nacional. Segundo o jornal, os preços oscilam de acordo com o ranking do nível do ensino dos países que oferecem as bolsas. De acordo com as informações apuradas pelo jornal, o valor cobrado situa-se entre 700.000 e 1.000.000 Francos CFA para bolsas para Portugal, Rússia, China e Brasil, enquanto as bolsas para os países africanos, em particular Marrocos e Argélia, são cobradas a um montante de 500.000 Francos CFA.[60] Num contexto em que o salário mensal de um funcionário público não chega a atingir 100 Euros, ou seja, 65.500 Francos CFA, estes números são estonteantes.[61]

O jornal dá ainda conta de que este negócio ilegal criou uma crise a nível da cooperação bilateral entre a Guiné-Bissau e os países que oferecem as bolsas, sobretudo com Portugal, Rússia, República Popular da China e Brasil. Além disso, também provocou dificuldades de relacionamento com algumas entidades parceiras de desenvolvimento que se mostraram indignadas com a prática.

Vários estudos demonstraram que a corrupção tem vindo, de facto, a ser um dos fatores de instabilidade em alguns países da sub-região oeste-africana.[62] Na Guiné-Bissau, um dos efeitos nocivos da corrupção é que ela contribui para a quebra de confiança entre a sociedade e o Estado. Os cidadãos estão a afastar-se progressivamente de interferir na vida do seu país. O fosso entre o Estado e a sociedade está a crescer, como é revelado no capítulo de Forrest e Havik neste livro.

Controlo Externo: Seus Limites no Combate à Corrupção

Pelas razões acima expostas, existe unanimidade nos discursos políticos quanto à necessidade de fazer da luta contra a corrupção um dos objetivos da governação na Guiné-Bissau. Por exemplo, o governo eleito em 2014 comprometeu-se a combater a corrupção e elevar os níveis de transparência. Os sucessivos poderes instituídos têm aliás tentado criar mecanismos e medidas para combater a corrupção no país. A nível jurídico, por exemplo, foram dados passos significativos. A criminalização da corrupção pelo ordenamento jurídico da Guiné-Bissau é fundamental nesse aspeto.[63] A previsão dessa punição no artigo 231 do Código Penal é um passo importante nesse sentido.

---

58 O Gabinete do Utente é um projeto que tem como finalidade fomentar e defender os direitos humanos na Guiné-Bissau, especificamente o direito à saúde. Ele preconiza divulgar junto dos cidadãos da Guiné-Bissau, os seus direitos em matéria sanitária e cria, ao mesmo tempo, uma estrutura operativa que garanta o seu exercício efetivo. Ele iniciou as suas atividades em dezembro de 2016. Funciona como um espaço de atendimento ao público e, por outro lado, como um mecanismo de acompanhamento às estruturas de saúde no Sector Autónomo de Bissau.

59 Dias (2017).

60 *O Democrata*, 4 de maio de 2020.

61 Em 2020, um (1) Euro correspondia a 655 Francos CFA.

62 Ver por exemplo Atuobi (2007).

63 Fael (2017).

Ao nível de prevenção e repressão, existem várias estruturas de combate à corrupção, a saber:

a) Estruturas administrativas:
- A Inspeção Superior contra a Corrupção
- A Inspeção Geral da Finanças
- Direção Geral dos Concursos Públicos
- Direção Geral do Tesouro

b) Estruturas policiais e de inteligência:
- Os órgãos de Polícia Criminal
- A Célula Nacional de Tratamento de Informações Financeiras

c) Estruturas judiciárias:
- O Gabinete de Luta contra a Corrupção do Ministério Público
- Os Tribunais no sentido restrito
- O Tribunal de Contas

Um dos elementos importantes do sistema de verificação tem sido o conhecido controlo externo. Segundo Meirelles, por controlo externo entende-se aqui "todos os atos realizados por um órgão ou entidade estranho e constitucionalmente autônomo sobre as atividades da Administração, a qual é responsável pelo ato sujeito a controle".[64] No caso da Guiné-Bissau, o controlo externo é exercido com a ajuda do Tribunal de Contas.

Ciente de que a corrupção é um mal que lhe afeta, o Estado da Guiné-Bissau tem-se esforçado no sentido de criar órgãos de combate à corrupção, como a Inspeção Superior de Luta contra a Corrupção, as Inspeções Gerais nos diferentes Ministérios, o Gabinete de Luta Contra a Corrupção, instituído pelo Ministério Público, e os tradicionais órgãos formais de combate à criminalidade. Mas é sobretudo a nível dos mecanismos de implementação das leis e medidas onde residem os maiores problemas. Estes órgãos têm-se revelado insuficientes, mas sobretudo têm revelado grande ineficácia no cumprimento da sua missão.

Como vimos mais atrás, a criminalização da corrupção pelo ordenamento jurídico guineense é um passo significativo. Contudo, outras formas de manifestação da corrupção como o conflito de interesses, o tráfico de influências, o enriquecimento ilícito, como recomendado na convenção anticorrupção das Nações Unidas de que a Guiné-Bissau é parte, também devem ser criminalizadas.

Por outro lado, é necessário que exista uma lei de proteção de vítimas, testemunhas, denunciantes, peritos e outros sujeitos processuais, de modo a incentivar a denúncia de casos de corrupção na Guiné-Bissau. Sem que esta exista e seja aplicada efetivamente, os cidadãos terão receio de represálias se denunciarem algum caso. Este tipo de lei é fundamental e um forte incentivo ou complemento no combate à corrupção. Inexistindo, pode conduzir ao enfraquecimento dos mecanismos de combate à corrupção.[65]

A imperfeição no sistema de controlo tem criado empecilhos ao normal funcionamento da Administração Pública e permitido a degeneração da corrupção. O sistema de controlo estabelecido pela Constituição da República não determinou de forma clara os mecanismos de funcionamento da Administração Pública. De acordo com Silva, "Dentro de Administração Pública guineense,

[64] Meirelles apud Cá (2019).

[65] Fael (2017).

encontram-se sistemas de controlo deficientes, o que torna difícil o desempenho eficiente das atividades administrativas – que estimulam desvios de finalidade, fraudes e corrupção."[66]

Algumas instituições de prevenção e repressão da corrupção foram capturadas em benefício de interesses alheios à Administração Pública. A fraqueza do Estado na Guiné-Bissau amplifica-se com a corrupção e falta de capacidades e leis adequadas para controlar e punir a corrupção. A impunidade existente revela que o custo da prática da corrupção é baixo, o que incentiva ainda mais a sua prática. Está-se perante um círculo vicioso. Ao nível da prevenção e repressão das instituições, existem lacunas no mecanismo do combate à corrupção. Estas lacunas são verificáveis tanto a nível administrativo, como político e judiciário. A insuficiência no funcionamento destas instituições também se deve à insuficiência e deficiente formação dos recursos humanos e em quantidade suficiente para cobrir todo o território nacional.[67] Em contrapartida, quanto mais corrupção se pratica, mais difícil se torna instituir e fazer funcionar estas instituições de controlo.

Apesar de existir várias convenções de acompanhamento e avaliação da corrupção ao nível das Nações Unidas, através da convenção de Mérida e da União Africana, a Guiné-Bissau não tem acompanhado nem obedece aos seus parâmetros. Segundo Fael, esta situação tem dificultado a regulamentação dos sectores quer político, quer público e privado, no que diz respeito ao seguimento das ações da administração e à responsabilização dos seus atores.[68] Segundo Hermenegildo Pereira, devido à falta dos pressupostos necessários para a prevenção e repressão da corrupção, que se traduzem num quadro normativo obsoleto e incompleto, a Guiné-Bissau encontra-se no mecanismo de seguimento reforçado.

Apesar de a nível político a Assembleia Nacional Popular (ANP), enquanto entidade competente pela criação de leis e sanções contra os atos delituosos, dispor de um mecanismo de combate à corrupção denominado Inspeção Superior Contra a Corrupção (ISCC), criado com o propósito de prevenir e denunciar atos de corrupção na Administração Pública, não tem servido para prevenir a corrupção. E o Código Penal, sendo o mecanismo mais forte de prevenção, é omisso em vários aspetos. Por outro lado, o Tribunal de Contas apesar de não ser um órgão de fiscalização externa e fazer apenas inspeção à aplicação dos recursos públicos, tem tido um papel importante na denúncia.

O Ministério das Finanças, sobre o qual recai a maior parte das suspeições, não conseguiu desenvolver mecanismos robustos de prevenção e combate à corrupção. Neste sentido, são de saudar os esforços empreendidos pela Guiné-Bissau na reforma do sistema de gestão das finanças públicas. Contudo, verificam-se por vezes violações das leis orçamentais e de finanças públicas por parte dos mesmos governos que devem implementar tais mecanismos de controlo.

A questão do controverso 'resgate' bancário é disso um exemplo elucidativo. Segundo os relatórios dos parceiros internacionais como o FMI, esta estrutura que devia ser central no combate à corrupção não conseguiu instituir mecanismos que permitam evitar e combater a corrupção. Diferentes missões externas que avaliaram os mecanismos de prestação de contas tiveram de concluir sobre a fragilidade destas estruturas. Por exemplo, os controlos internos e externos impostos nos sistemas de finanças públicas não são suficientes para assegurar a transparência e a responsabilização da utilização de fundos públicos. Os atuais sistemas de gestão das finanças públicas não garantem uma priorização adequada, controlo, responsabilização e eficiência em

66 Silva apud Cá (2019).

67 Hermenegildo Pereira, entrevistado por Ismael Salidú Sanhá, registo digital. Bissau, outubro 31, 2020.

68 Fael (2017).

gestão das despesas. O Tribunal de Contas tem várias limitações para realizar auditorias externas, principalmente devido à falta de autonomia financeira e administrativa de facto.[69]

Conclusão

A corrupção é um dos temas que preocupam tanto os investigadores como a sociedade civil na Guiné-Bissau. O inquérito de opinião pública realizado no âmbito do estudo Vozes do Povo colocou à disposição destes e doutros atores informações relevantes sobre a perceção dos guineenses relativamente à corrupção.

O fenómeno da corrupção é muitas vezes associado à fragilidade do Estado, mas os debates e as análises nem sempre refletem a complexidade desta relação. Neste capítulo, tentou-se assim compreender melhor o fenómeno da corrupção na Guiné-Bissau através de uma análise da sua dimensão histórica e da relação entre ela e as dinâmicas económicas e políticas. Passou-se também em revista como as dinâmicas externas e as agendas dos atores externos agem sobre o fenómeno.

A corrupção é um sistema de predação e de utilização indevida dos recursos profundamente enraizado em todo o aparelho de Estado, mas ele estende-se a todos os sectores vitais da sociedade guineense. É um sistema que vem desde a época colonial, onde os funcionários públicos tentavam furtar-se às leis e normas que disciplinavam o funcionamento do Estado.

Ela continuou a existir durante a luta de libertação nacional, ainda com o novo Estado em construção, onde os mecanismos de controlo eram ainda muito incipientes. Aproveitando-se desta situação de precariedade institucional, muitos serviram-se da sua posição privilegiada para infringir as leis, desviar-se dos princípios e aproveitar-se dos bens em benefício próprio.

Hoje em dia existe uma forte consciência não só da presença da corrupção, como do mal que ela representa para a sociedade guineense. Apesar das declarações dos regimes implantados após a independência no sentido de a combater, ela encontrou um terreno fértil num cenário de crises económicas sucessivas por que passou o país, a começar por aquela que ocorreu entre 1977 e 1980 e que conduziu ao golpe de Estado de 1980.

Porém, com a liberalização, e tendo assumido o controlo de todos os meios de produção e comercialização, incluindo as pequenas fábricas e casas comerciais e na ausência de um saber fazer e de quadros qualificados e à altura, o sistema económico entrou em colapso. O Programa de Ajustamento Estrutural que devia servir de tábua de salvação à economia, restabelecendo os grandes equilíbrios macroeconómicos, saneando as finanças públicas e instituindo mecanismos de controlo mais robustos, não conseguiu evitar o desvio às normas, promover a transparência e eliminar a impunidade. Pelo contrário, ele contribuiu para afunilar a crise económica e aumentar drasticamente a corrupção. A instabilidade política, que passou a ser recorrente a partir dos finais de 1990, não permitiu o funcionamento normal e regular do Estado e criou as condições propícias para o agravamento do nível da corrupção, com efeitos na própria desestruturação do Estado.

Bloqueado pela corrupção e envolto em crises políticas sucessivas, o Estado não foi capaz de acompanhar a evolução e dinâmica da sociedade a fim de se dotar de um dispositivo jurídico mais avançado e adequado ao combate da corrupção cada vez mais complexa e transnacional. Sem meios e condições de funcionamento, as instituições do Estado que podiam desempenhar o papel preponderante na prevenção e repressão da corrupção foram neutralizadas.

---

69 IMF (2014).

O sentimento generalizado comprovado pelas pesquisas Vozes do Povo é de que o Estado não tem cuidado devidamente dos seus cidadãos, por conta doutros fatores, mas também por conta da corrupção. Esta perceção do abandono das populações pelo Estado é personificada pelos funcionários que laboram no próprio aparelho de Estado – na alfândega, polícia de trânsito e na administração local.

Face ao carácter endémico da corrupção, o Estado e seus mais altos dignitários têm manifestado a sua aspiração de atacar o fenómeno. Contudo, o combate à corrupção no país requer a sua associação a outras grandes reformas, nomeadamente a da Administração Pública. O país precisa de uma agenda ampla e abrangente que coloque no centro das atenções a promoção da transparência e integridade. As iniciativas específicas devem, portanto, fazer parte de um quadro geral de modernização do Estado da Guiné-Bissau. Este amplo processo de transformação requer a monitorização dos progressos alcançados e o reconhecimento das dificuldades encontradas ao longo do caminho.

As reformas críticas devem começar agora e devem abranger várias áreas, incluindo a gestão das finanças públicas, administração e política fiscal e jurídica, e quadros institucionais.

Só a compreensão profunda da natureza da corrupção na Guiné-Bissau e das dinâmicas históricas, políticas, económicas e sociais pode ajudar a encontrar estratégias adequadas para lidar com o fenómeno. Estas passam, a nível macro, por transformações a nível do funcionamento do próprio Estado, dos modelos políticos e económicos a adotar e pelas relações com o exterior. No que diz respeito a este último aspeto, importa realçar que medidas anticorrupção a nível nacional não são suficientes. Na aldeia global de hoje, os Estados são cada vez mais interligados através do comércio, investimento, transações financeiras e comunicações. Isto significa que a corrupção num país é um motivo de preocupação noutro. Por exemplo, redes corruptas sediadas num país podem operar no estrangeiro, levando a corrupção a outros países.

O combate à corrupção implica ainda, além da reforma das instituições de controlo, a sua capacitação e provisão de recursos financeiros adequados, uma melhor definição legislativa para colmatar as lacunas expostas.

Não será suficiente mudar as leis e colocar gente séria nas instituições competentes para as fazer cumprir. Será necessário que o suporte de base, a sociedade, tenha consciência da urgência do combate contra a corrupção, sob pena de os corruptos poderem ativar os seus tentáculos sociais e laços de solidariedade diversos para bloquear o funcionamento do sistema de controlo e repressão. Passa também pela elaboração de um plano estratégico, que a maioria dos países já possuem e que é obrigatório a nível da Convenção contra a Corrupção das Nações Unidas e Regional de África e que a Guiné-Bissau ratificou.

As instituições de controlo externo têm limites sérios tanto a nível legislativo como das instituições de controlo. As próprias instituições de controlo foram capturadas por interesses privados e não conseguem levar a cabo a sua missão, além de não terem recursos humanos ou financeiros suficientes. O quadro legal também é obsoleto e incompleto, o que dificulta ainda mais qualquer trabalho de luta contra a corrupção. Além disso, apesar de a Guiné-Bissau ter ratificado várias convenções internacionais, estas não são aplicadas.

A existência de uma entidade vocacionada especificamente para o combate à corrupção é um passo significativo, mas não definitivo. É preciso dotar tal órgão de poderes suficientes para combater todas as formas de corrupção. O combate à corrupção por isso não deve ser seletivo,

tendo em atenção, principalmente, quando estejam envolvidas determinadas figuras pertencentes à elite política, governamental e empresarial, que têm merecido proteção por parte do poder judicial, por afinidades de ordem política.

A Assembleia Nacional Popular deve ter poderes efetivos de controlo da atividade do Governo, e existir um efetivo controlo institucional baseado no sistema de pesos e contrapesos, ou seja, dos "*checks and balances*". Há que haver poderes de colaboração entre os vários órgãos de soberania do Estado. O controlo da execução das contas públicas deve ser efetivo por parte dos órgãos competentes.

É ainda necessário fortalecer o Tribunal de Contas como órgão supremo e externo de auditoria das contas públicas, conferindo-lhe poder sancionatório sobre os servidores públicos que pratiquem infrações de natureza financeira.

Há que aproveitar os germes de algumas iniciativas já existentes. Neste particular, a participação da sociedade civil no combate à corrupção é de extrema importância. A experiência demonstra que o combate à corrupção pelos órgãos formais de repressão da criminalidade sem a participação da sociedade civil é limitado. Torna-se necessário criar outros mecanismos de enfrentamento da corrupção que ultrapassam a esfera estatal e legal. Neste sentido, a sociedade civil, mediante o exercício de uma cidadania ativa, surge como parceiro ideal do Estado. Ela pode nomeadamente mobilizar toda a sociedade em torno do combate à corrupção, partindo da promoção de uma cidadania ativa. A criação da Associação Guineense Anticorrupção (AGAC-GB), da sociedade civil, tem facilitado o exercício da prestação de contas, mas ela tem de ser empoderada porque só assim poderá contribuir na criação de uma cultura de denúncia e repúdio de atos e comportamentos corruptos no seio da sociedade guineense.

Todos estes esforços prometem criar novos marcos normativos para prevenir a corrupção. A criação destes marcos consubstancia um processo complexo que tem de ser encarado com a devida seriedade e imaginação, e deve passar pela assinatura de vários acordos internacionais; uma grande reforma institucional, que inclua a criação de vários novos organismos públicos; a adoção de novas leis; e o desenvolvimento de múltiplas iniciativas promovidas pela sociedade civil.

Referências

Andersson, Staffan. (2008). "Studying the Risk of Corruption in the Least Corrupt Countries," *Public Integrity*, 10: 3, pp. 193-214.

Atuobi, Samuel Mondays (2007). "Corruption and State Instability in West Africa: An Examination of Policy Options," *KAIPTC: Occasional Paper*, 21. Accra: Kofi Annan International Peacekeeping Training Center.

Banco Mundial (1997). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. Washington, DC: Banco Mundial.

Cá, Celso G. S, Alexandre O. Lima, e Antónia Márcia R. Sousa (2019). "O Controle externo e o combate à corrupção na Gestão Pública de Guiné-Bissau," *Revista Controle*, 17: 1, pp. 143-169.

Cabral, Yasmine (2017). "A conexão entre a corrupção e as violações dos Direitos Humanos: Principais indicadores," *Jornadas sobre Corrupção na Guiné-Bissau: Ke Ku Nten ku Curupson?* Bissau: EU-PAANE.

Carter, Miguel (2020). *Vozes do povo: Estudo de grupos focais*. Bissau: DEMOS.

Dias, Cremilde. (2017). "Gestão transparente no sector da saúde: Gabinete do Utente". *Jornadas sobre Corrupção na Guiné-Bissau: Ke Ku Nten ku Curupson?* Bissau: EU-PAANE.

Fael, Baltazar (2017). "Visão global da corrupção na Guiné-Bissau e medidas anticorrupção," *Jornadas sobre Corrupção na Guiné-Bissau: Ke Ku Nten ku Curupson?* Bissau: EU-PAANE.

Fernandes, Joel A. (2017). "AGAC – Associação Guineense Anticorrupção: Uma iniciativa da sociedade civil de luta contra a corrupção," *Jornadas sobre Corrupção na Guiné-Bissau "Ke Ku Nten ku Curupson?* Bissau: EU-PAANE.

Filgueiras, Fernando (2006). "A corrupção na política: Perspetivas teóricas e metodológicas," *Cadernos Cedes*, 5.

Forrest, Joshua (2003). *Lineages of State Fragility. Rural Civil Society in Guinea-Bissau*. Oxford: Ohio University.

Galli, Rosemary E.; Jones, Jocelyn (1987). *Guinea-Bissau: Politics, Economics and Society*. London: Frances Pinter

International Monetary Fund, IMF (2020). *Technical Assistance Report: Enhancing Governance and the Anti-Corruption Framework. Next Steps*. IMF Country Report 20/214. Washington, DC: IMF.

Jornal Nô Pintcha (1984). "Cabral fala de Cassacá," *Nô Pintcha* (18 de fevereiro), p. 4.

Klitgaard, Robert (1994). *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Lopes, Carlos (1982). *Etnia, Estado e relações de poder na Guiné-Bissau*. Lisboa: Edições 70

Nóbrega, Álvaro (2003). *A Luta pelo poder na Guiné-Bissau.* Lisboa: Artes Gráficas.

Rose-Ackerman, Susan, e Bonnie Palifka (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sousa, Julião S. (2012). *Guiné-Bissau: A destruição de um país*. Coimbra: Coimbra Editora.

Transparency International (2020). "Índice de perceção da corrupção 2020." Berlin: Transparency International.

Transparency International (2021). "What is corruption?"
Fonte: https://www.transparency.org/en/what-is-corruption

U4 Anti-Corruption Resource Centre (1990). "What is Corruption?"
Fonte: https://www.u4.no/topics/anti-corruption-basics/basics

United Nations University. (2017). *Crooked States: How Organized Crime and Corruption Will Impact Governance in 2050 and What States Can – and Should – Do About It Now*. New York: UN University.

Voz di Paz e Interpeace (2010). *Corrupção: As causas profundas de conflitos. A voz do povo. Resultados da auscultação nacional realizada em 2008*. Bissau: Voz di Paz e Interpeace.