

DEMOCRACIA E CORRUPÇÃO. O CASO DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE.

Gerhard Seibert*

Resumo: Em Março de 1999 o governador e o administrador do Banco Central de São Tomé e Príncipe foram demitidos devido à tentativa de fraude com falsos títulos de Tesouro no valor de 500 milhões de dólares norte-americanos. Este escândalo de corrupção tem sido o mais espectacular nos últimos anos em São Tomé e Príncipe, mas de longe não foi o único caso. Foi assumido que a democratização em África também reduzia o índice da corrupção graças a introdução de uma maior transparência e prestação de contas na governação. Porém, perante a experiência de São Tomé e Príncipe, desde a transição democrática, podemos concluir que esta expectativa não se realizou. Nesta comunicação discutimos porque a introdução da democracia não resultou na redução da corrupção em São Tomé e Príncipe.

INTRODUÇÃO

Em Julho de 2000 um dos candidatos das eleições presidenciais de São Tomé e Príncipe em 2001 constatou que "...a corrupção gangrena o aparelho de Estado de forma generalizada, usa e abusa-se dos bens do Estado e planeia-se à luz do dia a sua apropriação indevida. Franjas da elite política constituem-se em verdadeiros sanguessugas que sugam o aparelho de Estado até a exaustão, o roubo, os desvios e o abuso do poder campeiam."¹ Para um observador atento não há dúvidas que a corrupção em São Tomé e Príncipe se tornou estrutural, institucionalizada, excessiva e omnipresente. A rotina e a persistência da corrupção foram provadas por políticos que tão frequentemente denunciaram actos de corrupção enquanto estavam na oposição, como os cometeram quando estavam no poder. Definimos a corrupção como o abuso do cargo público para o benefício privado, incluindo fraude, desvios, comissões ilícitas, nepotismo, etc. As causas da corrupção e a sua expansão em São Tomé e Príncipe constituem um problema complexo que inclui aspectos históricos, culturais, políticos e sócio-económicos que todos estão interligados. Nesta comunicação tentamos abordar alguns destes aspectos.

A evidência da corrupção

Além do aparelho do Estado em geral, particularmente vulneráveis para todos os tipos de corrupção foram instituições financeiras, o processo de privatização, a alfândega, os fundos de contrapartida da ajuda alimentar e outras formas da ajuda internacional. Tendo em conta a fraqueza da economia local e a grande dependência do país do exterior podemos constatar que a corrupção e outras formas da apropriação ilegal alimentam-se em grande parte da ajuda externa e interesses privados estrangeiros. A apropriação ilegal da ajuda externa ocorreu muitas vezes com o conhecimento e a aceitação tácita dos doadores. Estes estão num dilema porque não podem condenar os corruptos, pois são as mesmas pessoas com as quais são compelidos a negociar e pactuar a fim de executar os seus projectos. É difícil avaliar se os funcionários públicos e políticos se tornaram mais corruptos desde 1991, mas podemos constatar que o influxo crescente da ajuda externa no âmbito do programa de ajustamento estrutural e do processo de democratização aumentou significativamente as oportunidades e criou novas formas da corrupção e do *rent-seeking*.

As instituições financeiras foram particularmente atingidas por desvios e a corrupção. Uma, a Caixa Nacional de Poupança e Crédito (CNPC), estabelecido em 1993, foi completamente ruinada por desordem interna, irregularidades, fraude e a violação das regras bancárias essenciais. Um director aprovou pessoalmente pedidos de

* Instituto de Investigação Científica Tropical.

¹ Carlos Tiny, As eleições presidenciais de STP em 2001. As razões da minha candidatura. São Tomé, Julho de 2000.

crédito, que consoante as regras tinham de ser submetidos ao Conselho de Administração para a decisão. Além disso, inúmeros créditos foram concedidos sem quaisquer critérios financeiros. O seu valor total até ultrapassou o máximo fixo do volume de crédito da instituição. Uma parte do dinheiro emprestado foi imediatamente trocada em divisas no mercado paralelo e depositada em contas bancárias estrangeiras. Consequentemente, já em 1995 o FMI exigiu o encerramento da CNPC. Porém, somente em Outubro de 1997 o governo liquidou o CNPC, cujos empréstimos tinham atingido o valor total de cerca de 4 bilhões de dobras (900.000 dólares norte-americanos). A maioria dos devedores eram políticos e outras pessoas proeminentes com boas relações com o governo, o único accionista da CNPC. Em Março de 1998, o fim do seu mandato de seis meses, a comissão encarregada pelo governo com a liquidação da CNPC tinha recuperado créditos no valor de somente 700 milhões de dobras.

Um outro exemplo constitui o próprio Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSTP), criado em 1992, foi frequentemente abalado por escândalos de corrupção. Em 1994 o governo demitiu o então governador do BCSTP, Adelino Castelo David, por ter abusado fundos suecos destinados para o apoio à balança dos pagamentos para a aquisição de cinco carros de ocasião para a instituição. Em 1998 altos funcionários do BCSTP fizeram um negócio pessoal e ilegal com a cunhagem de moedas numismáticas santomenses por uma empresa em Liechtenstein. Em Dezembro do mesmo ano foi descoberto o desvio de 5 milhões de Francos Franceses numa conta à ordem do BCSTP no Banque Nationale de Paris. Este desvio já tinha sido efectuado no fim de 1994 pelo ex-director do departamento estrangeiro do BCSTP, Leonel Vangente. Em Maio de 2000 o Tribunal da Primeira Instância em São Tomé condenou o ex-dircetor a 18 anos de prisão. Ele foi o primeiro alto funcionário julgado e condenado por corrupção desde 1975.

Em seguida da detenção de três estrangeiros em Bruxelas que tinham tentado de trocar dez títulos de tesouro falsos do BCSTP no valor total de 500 milhões de dólares norte-americanos em Janeiro de 1999, o governador e o administrador da instituição, Carlos Quarema e José Lucena respectivamente, foram demitidos pelo governo por estarem directamente implicados nesta tentativa de fraude. Só quando foi descoberto em Outubro daquele ano que já em 1996 tinham emitido mais dez títulos de tesouro também no valor de 500 milhões de dólares norte-americanos, os dois suspeitos foram detidos. Porém, em Março de 2000 o tribunal pôs os dois arguidos em liberdade provisória depois o seu advogado tinha apresentado um documento assinado pelo então primeiro ministro Armindo Vaz d'Almeida (1996) que confere plenos poderes passado para o ex-governador para assinar os títulos de tesouro. O ex-primeiro ministro desmentiu que a assinatura neste documento era a sua apresentando uma queixa crime contra o advogado. Ambos os suspeitos nesta tentativa de fraude são membros da Comissão Política do partido no poder, o MLSTP/PSD. Desde o início do escândalo os dois suspeitos mantiveram estas funções partidárias, nem suspensaram-se nem foram suspensos pelo seu partido até à conclusão do caso.

As causas da corrupção

Um factor da rotina crescente da corrupção em São Tomé e Príncipe foi o desaparecimento do controle dos fundos públicos nos primeiros anos da independência. Durante a época colonial todos os serviços públicos e departamentos tinham de submeter anualmente as suas contas para a auditoria ao Tribunal Administrativo em São Tomé, composto por quatro membros. Após a independência inicialmente este procedimento continuou, mas no correr de tempo foi sucessivamente abandonado. Em Fevereiro de 1982 os membros do tribunal reuniram-se pela última vez para aprovar despesas públicas. Desde 1991 o Supremo Tribunal da Justiça é encarregado de fiscalizar todas as despesas públicas. Porém, o tribunal não esteve em condições de cumprir esta tarefa devido à falta dos recursos financeiros, técnicos e humanos. Na prática, o controlo e a auditoria foram feitos pela Direcção das Finanças e da Inspeção Geral das Finanças que preparam anualmente o Orçamento Geral do Estado e autorizam as despesas programadas para os vários sectores.² Contudo, as regras orçamentais foram frequentemente ignoradas e muitas operações foram realizadas fora do orçamento oficial.

Um aspecto crucial da expansão da corrupção é a ausência completa de sanções legais resultando numa impunidade total. Várias comissões de inquérito da Assembleia Nacional investigaram casos de corrupção, mas nenhum destes casos foi levado ao tribunal. Desde a independência apenas um político proeminente foi julgado

² Dr. José Paquete d'Alva Teixeira, Conselheiro Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, A Evolução do Sistema de Controlo das Despesas Públicas em São Tomé e Príncipe, 25 April 1995.

por corrupção pelo tribunal local (em 1996), nenhum político foi condenado. Em princípio a Constituição democrática providencia uma jurisprudência independente, mas na prática é pouco provável que os juizes sejam imparciais, visto que são expostos a subornos, intimidação e todos os tipos de influências externas. Além disso os seus salários são baixos, enquanto o sistema jurídico foi afectado por problemas orçamentais, equipamento inadequado e a carência de juizes e magistrados bem formados. Como consequência, casos chegam ao julgamento apenas depois de atrasos consideráveis e investigações em casos criminais são impedidos.³ Mas não apenas a falta dos meios financeiros e dos quadros bem formados, mas também a primacia da política e as relações pessoais e as obrigações mútuas dos juizes no ambiente íntimo de uma sociedade pequena e pobre impediram o estabelecimento de uma judiciária independente e operável e a aplicação da lei em São Tomé e Príncipe.

Devido à ausência de um sistema de auditoria efectivo e uma justiça fraca os corruptos não arriscaram quaisquer sanções. Nestas condições de impunidade a corrupção facilita lucros imediatos sem grandes riscos, enquanto negócios honestos exigem maiores investimentos, mais riscos e lucros muitas vezes somente a longo prazo. Em vez de arriscar sanções, frequentemente ministros e funcionários corruptos foram promovidos para cargos bem remunerados em projectos locais ou em organizações internacionais no estrangeiro, muitas vezes com o apoio de governos estrangeiros e organizações multilaterais. Sempre que uma medida disciplinar ou legal seja tomada contra alguém suspeito de corrupção, seus parentes e amigos costumam mobilizar pessoas influentes prevenindo uma tal medida. Enquanto acusações mútuas de corrupção se tornaram parte integral da vida política, a imposição de sanções legais para actos de corrupção muito provavelmente enfrenta desaprovação social dentro da elite política. Num ambiente pequeno dominado por relações face a face os riscos de um possível conflito aberto são considerados demasiado grandes. Além disso, numa sociedade pequena e pobre onde a elite política e administrativa é interligada por relações pessoais e uma rede complexa de dependências e obrigações mútuas o Estado mal pode desenvolver uma autonomia suficiente perante os inúmeros interesses particulares. De facto existe um conflito permanente entre princípios particulares e universalistas que é frequentemente decidido a favor dos primeiros. Para muitas instituições é difícil aplicar regras imparciais, porque os cidadãos frequentemente reclamam relações pessoais ou simplesmente subornam os funcionários. A alfândega dava prova disso. No primeiro semestre de 1995 para importações no valor total de 10.846 milhões de dobras (7.6 milhões de dólares norte-americanos) apenas taxas alfandegárias de 13 milhões de dobras foram pagas ao Estado. Sem as isenções excessivas praticadas pelos funcionários da alfândega 4.922 milhões de dobras (3.5 milhões de dólares norte-americanos) tinham entrado nos cofres do Estado.⁴

A erosão dos salários por medidas de austeridade e a inflação dos últimos anos contribuíram para a expansão da corrupção, pelo menos relativamente a pequena corrupção. Salários que já não estão ligados aos preços dos produtos da primeira necessidade tornaram funcionários públicos mais receptíveis para subornos e a corrupção. Muitos funcionários tentam aumentar os seus salários por inúmeras actividades, tanto legais como ilegais. Equanto a corrupção faz parte de uma estratégia de sobrevivência para muitos funcionários públicos, se tornou uma fonte de enriquecimento para a elite política e administrativa. Estas pessoas frequentemente consideram o seu cargo público como um fundo para o seu vencimento pessoal e a redistribuição entre os seus clientes e familiares que tentam maximar. O volume deste vencimento depende das oportunidades, da prontidão individual e os talentos para se aproveitar destas oportunidades para benefícios pessoais. Tais práticas assumiram formas grotescas quando durante mudanças de governo ministros demissionários saquearam os seus gabinetes levando para casa completos equipamentos de escritório.

Estas atitudes predatórias são profundamente radicadas em hábitos institucionais locais e não estão relacionadas apenas com um determinado partido político ou regime. Embora não possam simplesmente ser equiparadas com actividades ilícitas, práticas sociais como redes de solidariedade familiares e clientelistas, assim como pressões para a acumulação redistributiva foram favoráveis à corrupção.⁵ Um provérbio local ilustra bem o impacto

³ U.S.Department of State. São Tomé and Príncipe Country Report on Human Rights Practices for 1996. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Janeiro de 1997.

⁴ Revisão das Finanças Públicas. Aide Memoire da Missão do Banco Mundial, 3 a 17 de Dezembro de 1996, p. 37.

⁵ Veja Sardan 1999.

das obrigações sociais: *Quem tem padrinho na cozinha não passa fome*. A introdução da economia de mercado e a propaganda neo-liberal também encorajaram involuntariamente a corrupção, porque promovem um espírito cobiçoso e a acumulação da riqueza pessoal que antes foi oficialmente condenado em nome do sistema socialista.⁶ Claro que o neo-liberalismo não sanciona todos os métodos da acumulação do capital, e muito menos práticas corruptas, mas por outro lado não constitui qualquer obstáculo moral para o enriquecimento pessoal de uma pequena elite à custa de uma maioria pobre.

Enquanto o país recebeu durante muitos anos a maior ajuda de desenvolvimento por capita, a absorção e a eficiência da ajuda externa foram em grande parte decepcionantes. Apesar de toda a ajuda, até recentemente não houve crescimento económico real, enquanto a pobreza das massas até aumentou. O Banco Mundial atribuiu a ineficiência da ajuda externa a uma falta de coordenação dos doadores e as fracas capacidades organizativas.⁷ Contudo, hábitos institucionais e uma prática política caracterizados por clientelismo, corrupção e falta de responsabilidade também contribuíram para os fracos rendimentos da ajuda. Além disso, fracas instituições foram afectadas por uma morosidade generalizada, falta de seriedade e uma coordenação deficiente. Por sua vez, esta foi causada pela prioridade que os responsáveis deram à competição pessoal pelos fundos externos ao detrimento da execução de programas e projectos. As competências dos vários ministérios não foram simplesmente definidas por considerações de eficiência, mas foram orientadas por questões relacionadas com o controlo e o acesso a fundos externos que formam a fonte da corrupção e do clientelismo político.

Apesar de vários pedidos dos doadores multilaterais de acomodar todo o Departamento de Cooperação no Ministério das Finanças a fim de melhorar a utilização, eficiência e coordenação da ajuda externa, durante muitos anos os vários doadores foram divididos entre dois ministérios. O Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Africano do Desenvolvimento e a União Europeia tinham de negociar com o Ministério das Finanças, enquanto o Ministério dos Negócios Estrangeiros era o interlocutor das organizações das Nações Unidas e de todos os parceiros bilaterais. A única razão desta divisão era que o presidente que constitucionalmente é responsável da política externa queria manter o controle sobre pelo menos uma parte da ajuda externa. Além desta divisão, houve vários fundos dos doadores geridos por outros ministérios sem qualquer supervisão do Ministério das Finanças, o que aumentou a sua vulnerabilidade para o abuso.⁸ Como resultado da apropriação ilícita dos fundos do Estado emergiu uma pequena elite relativamente rica que se sustenta em grande parte pela ajuda externa. Utilizou estes fundos em primeiro lugar para o consumo e a redistribuição através do clientelismo em vez de para investimentos produtivos na economia local. Enquanto as eleições multipartidárias em São Tomé e Príncipe foram livres, pacíficas e justas, a competição eleitoral tornou-se também num instrumento para ter acesso a fundos do Estado e dos doadores internacionais.

CONCLUSÕES

Desde a transição democrática em 1991 São Tomé e Príncipe tem tido um bom desempenho no capítulo dos direitos humanos. As mudanças de governo ocorreram de forma pacífica e de acordo com as regras da Constituição democrática. Contudo, os políticos democraticamente eleitos demonstraram atitudes políticas e hábitos similares aos dos praticados durante o regime do partido único. O poder político e cargos administrativos foram encarados como um meio para apropriação e distribuição ilícitas de recursos em vez de um serviço público. Instituições democráticas absorveram simplesmente as atitudes políticas e modos clientelistas de distribuição de recursos que tinham caracterizado o antigo regime. A entrada de fundos estrangeiros e a criação, muitas vezes descoordenada, de programas e projectos, no âmbito das reformas económicas e estruturais, aumentaram e facilitaram significadamente as oportunidades para o *rent-seeking* e para a prática de todas as formas de corrupção pelos responsáveis. A democracia apenas introduziu maior transparência na governação mas não conduziu a uma maior responsabilização e muito menos a ainda à redução de corrupção.

⁶ Em relação a Moçambique veja Harrison 1999: 543.

⁷ The World Bank, São Tomé and Príncipe. Draft Development Strategy Note, Maio de 1996.

⁸ The World Bank, São Tomé and Príncipe. Public Finance Review, Setembro de 1997, p. 72.

BIBLIOGRAFIA

1. Doig, Alan, 2000, In the State We Trust? Democratisation, Corruption and Development. In: Alan Doig and Robin Theobald (eds.), *Corruption and Democratisation*. London and Portland, Oregon: Frank Cass.
2. Doig, Alan and Theobald, Robin, 2000, Introduction: Why Corruption. In: Alan Doig and Robin Theobald, *Corruption and Democratisation*. London and Portland, Oregon: Frank Cass.
3. Harrison, Graham, 1999, Corruption as 'boundary politics': the state, democratisation, and Mozambique's unstable liberalisation. *Third World Quarterly* 20 (3):537-550.
4. Sardan, Jean-Pierre Olivier de, 1999, A moral economy of corruption in Africa? *The Journal of Modern African Studies* 37(1):25-52.
5. Seibert, Gerhard, 1999, *Comrades, Clients and Cousins. Colonialism, Socialism and Democratization in São Tomé and Príncipe*. Research School CNWS, Universidade de Leiden.
6. Stasavage, David, 2000, Causes and Consequences of Corruption: Mozambique in Transition. In: Alan Doig and Robin Theobald, *Corruption and Democratisation*. London and Portland, Oregon; Frank Cass.

