

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RIO GRANDE DE SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

FELIZBERTO ALBERTO MANGO

CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE UMA INSTITUIÇÃO DE CONTROLE
EXTERNO NA ÁFRICA: O TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU (1992-2018)

Porto Alegre

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RIO GRANDE DE SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

FELIZBERTO ALBERTO MANGO

CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE UMA INSTITUIÇÃO DE CONTROLE
EXTERNO NA ÁFRICA: O TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU (1992-2018)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora
do Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas da UFRGS como parte dos requisitos
para obtenção do título de Mestre em Políticas
Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Da Ros

Porto Alegre

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

Mango, Felizberto Alberto
CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE UMA INSTITUIÇÃO DE
CONTROLE EXTERNO NA ÁFRICA: O TRIBUNAL DE CONTAS DA
GUINÉ-BISSAU (1992-2018) / Felizberto Alberto Mango.
-- 2020.
112 f.
Orientador: Luciano Da Ros.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Tribunal de Contas. 2. Guiné-Bissau. 3.
Desenvolvimento Institucional. 4. Controle Externo. 5.
Insurance Theory. I. Da Ros, Luciano, orient. II.
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados
fornecidos pelo(a) autor(a).

FOLHA DE APROVAÇÃO

FELIZBERTO ALBERTO MANGO

CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE UMA INSTITUIÇÃO DE CONTROLE
EXTERNO NA ÁFRICA: O TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU (1992-2018)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora
do Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas da UFRGS como parte dos requisitos
para obtenção do título de Mestre em Políticas
Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Da Ros

Aprovada em: 10/09/2020

Prof. Dr. Luciano Da Ros - Orientador (UFRGS)

Prof. Dr. Andre Luiz Marengo Dos Santos (UFRGS)

Profa. Dra. Ligia Mori Madeira (UFRGS)

Sandro Trescastro Bergue (TCE RS)

Porto Alegre

2020

AGRADECIMENTOS

Quando se chega ao final de uma etapa como essa, o melhor que se possa fazer é olhar para trás e agradecer as pessoas e as instituições que permitiram com que esse resultado fosse uma realidade. Por isso, começo por agradecer ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por ter aceitado uma proposta de pesquisa não relacionada à realidade brasileira; neste caso, uma proposta que pretenda estudar a evolução de uma instituição de controle externo de um país africano (Guiné-Bissau). Esse agradecimento se estende à FAPERGS (Fundação de Amparo à pesquisa do Estado RS) que, por meio de parceria com a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), financiaram a minha bolsa de estudo, o que me permitiu fazer a pesquisa de campo e me manter no Estado do Rio Grande do Sul durante estes dois anos. O agradecimento se estende ao meu orientador Luciano Da Ros, que de forma sábia soube-me orientar para a realização e conclusão da pesquisa; aqui deixo o meu muito obrigado. De igual forma, endereço este agradecimento a todos professores/as e colegas do programa com os quais trabalhei, pelos ensinamentos que me proporcionaram durante este período. Agradeço igualmente ao Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, através do seu Presidente, Secretário-Geral, Diretores dos Departamentos e todos funcionários, sem exceção, pela forma que me receberam e colaboraram para a realização da pesquisa, sem os quais não chegaria a esse resultado. Não poderia fechar este agradecimento, sem mencionar algumas individualidades que desde início participaram duma forma ou outra para que isso seja uma realidade. Por isso, menciono aqui o Dr. Ricardo Ossagô, o Dr. Marcus, os amigos Oraison Nomura Dias Costa, Maxiamiano Djaló, Fernando Siga, Farã Vaz, Joel da Silva, Marceno Urem da Costa, Quirino Sanca, e por último e não menos importante a minha família, minha namorada Satumata Sanha, minha filha Rubinela Bruna e o meu filho Diego Malbert Sanha Mango, que souberam sofrer durante a minha ausência para a realização deste percurso, sem esquecer da minha mãe Quinta Nancassa e o meu pai Alberto Mango (In memorian), meus irmãos e irmãs Namir Alberto Mango, Deonaldo Alberto Mango, Aldair Alberto Mango, Paniza Alberto Mango, Deonesa Alberto Mango, Judaica Quade, Edna Quade, Gabriela Quade, Valeria Quade e Reginalda Nbunde.

RESUMO

Este estudo procura compreender o contexto de criação e o desenvolvimento institucional de um órgão de controle externo em um país de baixa institucionalização democrática. Nesse sentido, procurou-se responder às seguintes perguntas de pesquisa: por que foi criado e como funciona o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB)? Quais papéis vem exercendo o TCGB em meio ao sistema político do país desde a sua criação em 1992? Sendo um estudo de caso, utilizou-se preponderantemente a abordagem qualitativa, baseada em coleta e análise de dados primários e secundários. Os resultados indicam que, do ponto de vista das razões da criação do TCGB, hipóteses relativas à influência estrangeira e à *insurance theory* são mais promissoras. Isso ocorre porque o TCGB foi criado em meio a um contexto de maior controle de despesas públicas, estimulado especialmente por organismos internacionais, mas foi mantido em condição de larga dependência política, especialmente junto à Presidência da República, que nomeou seus integrantes em 1992. Isso ocorreu a partir do aproveitamento da estrutura de um tribunal já existente (o Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, TAFC), que foi transformado no TCGB. Com efeito, e em quem pesem suas amplas atribuições, o TCGB manteve-se fundamentalmente irrelevante durante toda a década de 1990. O quadro começou a mudar no início da década de 2000 com o incremento da competição política, que induziu o TCGB a realizar as suas primeiras auditorias. No caso, o aumento da competição política estimulou a politização da atuação do TCGB, com este sendo inclusive utilizado pelo Presidente da República para pressionar o Poder Legislativo em 2003. Com o tempo, o TCGB foi se tornando cada vez mais atuante, realizando número crescente de auditorias, algumas das quais inclusive chegaram a ser publicizadas recentemente. Ainda assim, o TCGB não realizou nenhum julgamento de contas até este momento.

PALAVRA-CHAVES: Tribunal de Contas; Guiné-Bissau; Desenvolvimento Institucional; Controle Externo; *Insurance Theory*.

ABSTRACT

This study seeks to understand the context of the creation and institutional development of a supreme auditing institution in a country with low democratic institutionalization. In this sense, the following research questions were asked: why was it created and how does the Guinea-Bissau Court of Accounts (TCGB) work? What roles has the TCGB been playing in the country's political system since its establishment in 1992? As a case study, the qualitative approach was predominantly based on the collection and analysis of primary and secondary data. The results indicate that, from the point of view of the reasons that led to the creation of the TCGB, hypotheses related to foreign influence and insurance theory are more promising. This is because the TCGB was created amid a context of greater control of public spending, stimulated especially by international organizations, but it was maintained in a condition of great political dependence, especially with the Presidency of the Republic, which appointed its members in 1992. This occurred from the use of the structure of an existing court (the Administrative, Tax and Accounts Court, TAFC), which was transformed into the TCGB. Indeed, and in spite of its broad responsibilities, the TCGB remained fundamentally irrelevant throughout the 1990s. The situation began to change in the early 2000s with the increase in political competition, which induced the TCGB to carry out its first audits. In this case, the increase in political competition stimulated the politicization of the TCGB's performance, with it even being used by the President of the Republic to pressure the Legislative Branch in 2003. Over time, the TCGB became more and more active, realizing increasing numbers of audits, some of which have even recently been made public. Even so, the TCGB has not carried out any judgment of accounts so far.

KEY-WORDS: Court of Accounts; Guinea-Bissau; Institutional Development; Oversight; Insurance theory.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Atribuições do TCGB	48
Quadro 2. Funcionários efetivos do TCGB, por faixa etária e gênero	50
Quadro 3. Lista de presidentes do TCGB e de Presidentes da República (1992-2020)	52
Quadro 4. Experiência Política Prévia e Posterior dos Presidentes do TCGB	53
Quadro 5. Competências dos Órgãos e Unidades Orgânicas do TCGB	65
Quadro 6. Tipos de Auditorias Externas do TCGB, 2000-2013	75
Quadro 7. Origem das Auditorias Externas do TCGB por tipo, 2000-2013	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Auditorias Programadas e Concluídas pelo TCGB, 2001-2013

76

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Organograma do TCGB

64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFROSAI – The African Organisation of Supreme Audit Institutions
APU-PDGB - Assembleia do Povo Unido – Partido Democrático da Guiné-Bissau
BM - Banco Mundial
CNE - Comissão Nacional das Eleições
CR - Constituição da República
FD - Frente Democrática
FDS - Frente Democrática Social
FMI - Fundo Monetário Internacional
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
INE - Instituto Nacional de Estatística
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
INTOSAI - Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo Financeiro
IPC - Índice de Percepção da Corrupção
ISSAI - Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LO – Lei Orgânica
MADEM-G15 - Movimento para Alternância Democrática
MP - Ministério Público
OISC/CPLP - Organização das Instituições Supremas de Controlo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
ONG - Organização Não-Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
ONU – Organização das Nações Unidas
PAE - Programa de Ajustamento Estrutural
PAIGC – Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo-Verde
PALOP – Países Africanos da Língua Oficial Portuguesa
PCD - Partido da Convergência Democrática
PEE - Programa de Estabilização Económica
PEFA - Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira
PIB - Produto Interno Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREE - Programa de Reformas das Empresas do Estado
PRS – Partido da Renovação Social
SAI - *supreme audit institutions*
TAFC - Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas
TCGB - Tribunal de Contas da Guiné-Bissau
TI - Transparência Internacional
UE – União Europeia

SUMÁRIO

1. Introdução	13
2. Tribunais de Contas em Contextos Adversos: Teoria e Métodos	21
2.1. Empoderando Tribunais e Instituições de Auditoria: Hipóteses	22
2.2. Métodos Qualitativos, Estudo de Caso e Coleta de Dados	31
3. Os Condicionantes Internos e Externos da Criação do TCGB	34
3.1. Eventos Anteriores à Criação das Instituições Democráticas na Guiné-Bissau	34
3.2. A Criação do TCGB	37
4. Organização e Independência do TCGB	47
4.1. A Estrutura Orgânica do TCGB	48
4.2. O TCGB e a Presidência da República	51
4.3. O TCGB e o Governo	55
4.4. O TCGB e o Poder Legislativo	57
4.5. Desenvolvimentos Recentes do TCGB	58
5. A Atuação do TCGB	71
5.1. As Auditorias Extenas de TCGB	71
5.2. A Lenta e Errática Evolução das Auditorias do TCGB: de 2000 a 2006	77
5.3. O “Momento da Virada” das Auditorias do TCGB: de 2007 em diante	79
5.3.1. <i>Administração dos Portos da Guiné-Bissau (APGB)</i>	84
5.3.2. <i>Agência de Aviação Cível da Guiné-Bissau (AACGB)</i>	85
5.3.3. <i>Autoridade Reguladora Nacional (ARN)</i>	86
5.3.4. <i>Empresa de Eletricidade e Águas da Guiné-Bissau (EAGB)</i>	87
5.3.5. <i>Fundo de Conservação Rodoviário (FCR)</i>	88
5.3.6. <i>Sociedade Guiné Telecom</i>	89
5.3.7. <i>Sociedade Guinetel (GTM)</i>	90
5.3.8. <i>Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)</i>	91
5.3.9. <i>Ministério da Defesa Nacional (MDN)</i>	91
5.4. O (Não) Julgamento de Contas pelo TCGB	92
5.5. As Auditorias Internas do TCGB	95
5.6. TCGB e o seu papel de orientação das instituições políticas da Guiné-Bissau	96
6. Conclusão: Entre Irrelevância, Politização e Independência	97
7. Referências Bibliográficas	102
Apêndice I. Lista de Entrevistas	108
Apêndice II. Roteiro Semi-Estruturado de Entrevistas	109
Apêndice III. Termo de Consentimnto Livre e Esclarecido	111

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo intitulado “Criação e desenvolvimento de uma instituição de controle externo na África: o tribunal de contas da Guiné-Bissau (1992-2018)” é resultado do projeto de pesquisa desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e procura compreender o contexto de criação, de funcionamento e de desenvolvimento institucional de um órgão de controle em um país de baixa institucionalização democrática. Trata-se da criação de uma instituição de controle externo que tem por propósito a fiscalização e controle das despesas e receitas dos órgãos e das empresas públicas do país, que ocorreu em um período de transição política.

No caso, a partir de 1991 a Guiné-Bissau deixou de ser um regime de partido único sob os auspícios do Partido Africano da Independência de Guiné e Cabo Verde (PAIGC) e introduziu a competição política ao adotar um sistema pluripartidário que se pretende democrático. Nesse contexto, a pesquisa se propõe responder as seguintes perguntas: por que foi criado, de que forma se desenvolveu institucionalmente, e como funciona o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB)? – É este contexto que será apresentado a seguir.

A República da Guiné-Bissau é um pequeno país situado na Costa Ocidental da África. Possui área de cerca de 36 mil km² – pouco menor do que o Estado do Rio de Janeiro – e população, majoritariamente rural, estimada em menos de dois milhões de habitantes (Instituto Nacional de Estatística, 2016). É um país comparativamente pobre: seu Produto Interno Bruto (PIB) em 2018 atinge aproximadamente 1,5 bilhão de dólares estadunidenses, semelhante ao PIB do município de Pelotas, no Rio Grande do Sul. Isso resulta em um PIB per capita de pouco mais de 600 dólares estadunidenses anuais e o coloca na posição de número 178 de um total de 193 países para os quais a Organização das Nações Unidas (ONU) dispõe de dados. Não à toa, trata-se também de país pouco desenvolvido: seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) atinge 0.455, colocando-o na posição global de número 177, de um total de 189 países.¹

Trata-se, ademais, de um país jovem e politicamente instável. A Guiné-Bissau se tornou independente de Portugal em setembro de 1973, depois de um conflito armado que durou aproximadamente 11 anos. Ao longo da guerra de libertação, Guiné-Bissau e Cabo

¹ Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>, acesso em 12/11/2018.

Verde, que hoje é um outro país, lutaram conjuntamente com o objetivo de formar um único país independente. Todavia, uma vez emancipados da metrópole, se tornaram duas nações independentes em 1980. A separação dos dois países resultou de um golpe de estado liderado pelo General João Bernardo “Nino” Vieira, na Guiné-Bissau, que passou a governar o país autoritariamente até 1994. Para tanto, valeu-se sobretudo do regime de partido único vigente desde a independência do país e reconhecido por uma nova constituição outorgada em 1984, que conferia essa prerrogativa ao Partido Africano da Independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde (PAIGC), apoiado desde antes disso por diversos países do bloco socialista no contexto da Guerra Fria (CARDOSO, 1995a, 2004b; AUGEL, 2007).

Esse processo de liberalização política ocorrido na Guiné-Bissau ao longo do final da década de 1980 e início da década de 1990 não foi um processo apenas interno, mas também fortemente influenciado por fatores externos. Ao menos em parte, ele decorreu da imposição de condicionalidades econômicas e políticas que se iniciou em 1983 e se consolidou a partir de 1987 com o Plano de Ajustamento Estrutural (PAE), elaborado por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), aprofundado quando do desmoronamento do sistema socialista em 1989 que apoiava o regime do partido único sob a liderança do João Bernardo Vieira, líder do PAIGC e então presidente do país (CARDOSO, 1995a, 2004b; AUGEL, 2007).

Assim, o quadro partidário se alterou apenas em 1994, quando ocorreram as primeiras eleições multipartidárias no país, formalmente marcando a transição de regime para a democracia. Na ocasião, contudo, foi eleito à presidência o mesmo General João Bernardo “Nino” Vieira. Seu governo, todavia, contou com a participação de outros partidos, não se atendo apenas ao PAIGC como outrora, embora este tenha continuado sendo o principal partido do país desde então.² Quatro anos depois, em 1998, uma tentativa de golpe de estado interrompeu o mandato do primeiro presidente eleito e lançou o país em uma guerra civil que durou até o ano seguinte. Esse quadro de instabilidade não se alterou nos anos posteriores. Apesar de novas eleições presidenciais terem ocorrido, de forma mais ou menos regular, em 1994, 2000, 2005, 2009, 2014 e 2019 novos golpes de estado, tentativas de golpes de estado e episódios de dissolução do poder legislativo e sobretudo executivo também se sucederam com frequência, nos anos de 1998, 2003, 2004, 2009, 2010, 2011 e 2012, por vezes resultando no

² O PAIGC governou a Guiné-Bissau durante praticamente todo o período formalmente democrático do país. A única exceção ocorreu entre 2000 e 2003, quando o Partido da Renovação Social (PRS) governou o país (M' BUNDE, 2015, TEIXEIRA, 2015).

assassinato de chefes e ex-chefes de Estado e de comandantes militares. O próprio General João Bernardo “Nino” Vieira, que mais uma vez ocupava a presidência desde 2005, foi vitimado em um desses episódios em 2009.³ Com efeito, muitas dessas crises envolveram forças militares e paramilitares, demonstrando a permanente dificuldade de se estabelecer supremacia civil no país.

Como resultado, nenhuma legislatura e nenhuma presidência lograram êxito em concluir seus respectivos mandatos de cinco anos desde o início formal da democracia no país em princípios da década de 1990. A única e recentíssima exceção é a de José Mário Vaz, do PAIGC, presidente eleito em 2014. Ele se tornou o primeiro presidente do país a concluir seu mandato de 5 anos, ao final de 2019. O mesmo ocorreu com a última legislatura, eleita no mesmo ano (CARDOSO, 1995a, 2004b; AUGEL, 2007; SANGREMAN et al, 2006; BWOCK, 2016). Ainda assim, não se foi um processo estável. Em 2015, iniciou-se um conflito interno ao PAIGC entre o presidente do partido, Domingos Simões Vieira, e o presidente do país José Mario Vaz. Sendo vencedor das eleições legislativas, o PAIGC formou o governo da IX legislatura, elegendo como primeiro-ministro o presidente do partido, Domingos Simões Pereira. Depois de aproximadamente um ano, contudo, seu governo foi derrubado pelo presidente José Mario Vaz sob alegações de corrupção e nepotismo. Isso inaugurou uma crise institucional em que foram nomeados e derrubados oito (8) primeiros-ministros até o fim do mandato do presidente em 2019.

O ciclo de instabilidade, contudo, não se encerrou ali. As eleições legislativas de 2019 para a X legislatura foram igualmente vencidas pelo PAIGC, e seu líder Domingos Simões Pereira foi novamente indicado pelo partido para ocupar o cargo de primeiro-ministro, nome este recusado pelo ainda presidente José Mario Vaz, que veio a nomear Aristides Gomes da Silva, também do PAIGC, para a posição. Este governo, por sua vez, foi derrubado por Umaro Sissoco Embalo, candidato apoiado pelo MADEM-G15², partido dissidente do PAIGC, que foi considerado vencedor das eleições presidenciais ocorridas no final de 2019 pela Comissão Nacional das Eleições (CNE), derrotando no segundo turno justamente o líder de PAIGC, Domingos Simões Pereira. O resultado das eleições, no entanto, está sendo contestado judicialmente ante o Supremo Tribunal de Justiça, que só veio a deceder o caso, e tampouco havia sido reconhecido pela Assembleia Nacional Popular quando da escrita desta dissertação. Ainda assim, Umaro Sissoco Embalo realizou uma posse “simbólica” como

³ Fonte: <https://www.publico.pt/2009/03/03/mundo/noticia/nino-vieira-foi-morto-a-catanada-depois-de-ferido-a-tiro-1367481>, acesso em 10 de agosto de 2020.

presidente e nomeou Nuno Gomes Nabiam,⁴ líder de outro partido, como primeiro-ministro, gerando acusações de golpe de estado.

Em que pese a instabilidade de Umaro Sissoco Embaló no cargo de presidente, ela marca somente a segunda vez em que o país não foi governado pelo PAIGC. Antes disso, a única exceção havia ocorrido entre 2000 e 2003, quando o Partido da Renovação Social (PRS) governou o país (M' BUNDE, 2015, TEIXEIRA, 2015). Com efeito, em que pese a introdução do multipartidarismo em 1994, o PAIGC segue sendo o principal partido político da Guiné-Bissau, tendo governado o país por praticamente todo o período desde 1994 – e, antes disso, por meio do sistema de partido único.

Essas sucessivas crises contribuíram e ainda contribuem para a massiva presença de corrupção no setor público da Guiné-Bissau (DJU, 2015). Esta é considerada amplamente difundida tanto no âmbito da burocracia do nível da rua como junto aos altos escalões do governo, onde se encontra crescentemente articulada ao tráfico internacional de drogas e armas (Transparência Internacional, 2017). Não à toa, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) definido pela Organização Não-Governamental (ONG) alemã Transparência Internacional (TI) para o país atinge um escore de apenas 17 pontos, de um total de 100 pontos possíveis e no qual mais pontos significam menor percepção de corrupção. Isso coloca a Guiné-Bissau na posição de número 171 de um total de 180 países examinados pela ONG no ano de 2017.⁵

Ao menos em parte, isso decorre da fragilidade das várias instituições políticas do país, incluindo aquelas responsáveis pelo controle externo da administração pública. Como sintetiza o relatório da TI para a Guiné-Bissau em anos recentes, “os quadros jurídicos e institucionais anti-corrupção do país permanecem inadequados e, apesar de algumas tentativas de reforma, os esforços anti-corrupção raramente vão (...) além de meras palavras” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL 2017, 1, traduzido). A pesquisa executada nesta dissertação de mestrado analisa uma dessas instituições, qual seja, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB).

² É importante informar que durante as eleições presidenciais de novembro de 2019, o líder de APU-PDGB Nuno Gomes Nabiam se desfez o seu apoio ao PAIGC, apesar de alguns membros do partido e deputados de APU-PDGB continuarem no acordo de incidência parlamentar assinado com o PAIGC. Sendo um dos candidatos derrotados na primeira volta da eleição presidencial de novembro de 2019, Nabiam optou por apoiar o candidato Umaro Sissoco Embaló que também obteve apoio de José Mario Vaz, Carlos Gomes Junior, terceiro, quarto e quinto candidatos mais votados.

⁵ Disponível em: <https://www.transparency.org/country/GNB>, acesso em 12/11/2018.

O TCGB é um órgão de auditoria responsável pelo controle externo das contas públicas do país. Ele foi instituído pelo Decreto-Lei n. 7, de 27 de novembro de 1992, editado pelo então presidente General João Bernardo “Nino” Vieira. Ele substituiu o antigo Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas (T AFC), cuja falta de independência e estrutura eram vistas oficialmente como inadequadas em face da nova realidade democrática que então se projetava para o país (LEI ORGÂNICA DO TCGB, 1992).

O T AFC, antecessor do TCGB, operava desde a época colonial. Porém, ele praticamente deixou de funcionar após a independência da Guiné-Bissau em 1973, limitando-se apenas à aposição de vistos em diplomas de provimento, entre outros. Em 1984, ademais, o Decreto n. 9/1984 definiu que “toda a matéria que era da competência do contencioso tributário do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas [...] transitou para a alçada [...] do Tribunal Fiscal, integrado no Ministério das Finanças”. (LEI ORGÂNICA, p. 197). Isto é, criou-se uma nova estrutura, o Tribunal Fiscal, junto ao Ministério das Finanças, reduzindo ainda mais as já poucas funções do T AFC. Então, no final de 1992, criou-se o TCGB, com competência tanto para questões de contas públicas como para questões administrativas, após a introdução do pluripartidarismo em maio de 1991. Estabelecia-se, assim, pela primeira vez, a função de controle externo da administração pública na Guiné-Bissau, algo inexistente desde a independência do país. Posteriormente, com a Lei n. 3/2002, as competências administrativas do TCGB foram transferidas aos tribunais comuns, criados naquela lei, de tal forma que o TCGB pôde finalmente passar a se dedicar apenas ao controle externo da administração pública desde então.

A criação do TCGB ocorreu, portanto, no contexto das reformas institucionais que formalmente realizaram a transição do autoritarismo à multipartidarismo como regime político na Guiné-Bissau, cujo maior símbolo foram as eleições multipartidárias de 1994, mas que se iniciou anos antes. Estas reformas incluíram, por exemplo, revisões constitucionais de 1991, que revogaram o sistema de partido único e introduziram o multipartidarismo, e a promulgação de uma nova constituição em 1993, que estabeleceu um conjunto de direitos civis básicos e um sistema semi-presidencialista de governo com forte preponderância do presidente, entre outros. Muitas dessas reformas, frise-se, ocorreram no contexto de fim da Guerra Fria, quando ruiu o apoio externo ao PAIGC pelos países do bloco socialista, então em processo de dissolução (CARDOSO, 2004).

O estabelecimento do TCGB antes tanto da vigência da constituição de 1993 como da realização das eleições multipartidárias de 1994, entretanto, permitiu ao presidente de então nomear os primeiros integrantes do novo tribunal de contas do país. Um deles foi, por exemplo, Marceano Valentim Dama, o qual fora presidente do extinto TAFC desde 1990 e que permaneceria à frente do TCGB até 1995. Ainda assim, os poderes atribuídos ao TCGB são extremamente amplos e, pelo menos do ponto de vista formal, resguardam significativo potencial de controle da administração pública.

Em relação ao enquadramento institucional, conforme consta na constituição do país e na respectiva lei orgânica do TCGB, e diferentemente do que ocorre em diversos países, como o Brasil, o TCGB faz parte do Poder Judicial, figurando entre os Órgãos de Soberania do país, os quais incluem o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular, o Governo e os Tribunais (OISC/CPLP, 2005; LEI ORGÂNICA DO TCGB, 1992). Em paralelo, o TCGB é considerado um órgão independente, sendo responsável pelo assessoramento da Assembleia Nacional Popular na atividade de fiscalização das contas públicas da Guiné-Bissau (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL 2017). Desta forma, as suas competências incluem as seguintes:

“a) fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos atos e contratos de que resulte receita ou despesa para as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal; b) fiscalizar as entidades jurisdicionadas e julgar as respectivas contas, quando for o caso; c) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado; d) fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente por meio de empréstimos ou subsídios. Compete ainda ao Tribunal: a) Proceder a inquéritos, auditorias e outras formas de averiguação, por intermédio dos seus serviços ou de outros serviços da Administração Pública, nomeadamente a Inspeção-Geral de Finanças; b) Ordenar a reposição total ou parcial de verbas ilegalmente despendidas; c) Aplicar multas; d) Emitir instruções, de execução obrigatória, sobre o modo como devem ser organizados os processos a serem submetidos à sua apreciação; e) Recomendar às entidades competentes a adoção das medidas que entenda necessárias; f) Aprovar os planos e os relatórios anuais de atividades; g) Aprovar os regulamentos internos necessários ao seu funcionamento” (OISC/CPLP 2005, 20-21).

Com sede na capital do país, Bissau, o TCGB possui jurisdição igualmente ampla. Ela inclui todas as instituições públicas do país, dado o caráter unitário da Guiné-Bissau, além de serviços diplomáticos e consulares no exterior. A jurisdição do TCGB engloba também todos os serviços, empresas e entidades que se utilizem de recursos públicos de qualquer natureza. Desta forma, os entes sob jurisdição do TCGB incluem os seguintes:

“a) O Estado e todos os seus serviços; b) os serviços autônomos; c) A administração local; d) as empresas públicas; e) quaisquer entidades que utilizem fundos provenientes de alguma entidade pública ou obtidos com a sua

intervenção, nomeadamente por meio de subsídios, empréstimos ou avales” (OISC/CPLP 2005, 21).

De forma a exercer essas amplas competências, o TCGB dispõe de uma série de instrumentos de fiscalização e controle. Estes, por sua vez, incluem os seguintes:

“a) Parecer sobre a Conta Geral do Estado; b) Fiscalização prévia, exercida por intermédio da concessão ou recusa do visto, sobre os atos e contratos sujeitos a esse tipo de fiscalização, com o objetivo de verificar sua conformidade com a legislação aplicável; c) Prestação de contas anual, cujo objetivo é apreciar a legalidade das atividades das entidades sujeitas à prestação de contas, bem como da respectiva gestão econômica, financeira e patrimonial. O pessoal dirigente, técnico superior e técnico da Direção de Serviços do Tribunal de Contas, tem direito, quando em serviço, a ingressar e transitar livremente nas instalações de todos os serviços e organismos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas, não lhe podendo ser, a qualquer título, vedado o acesso aos locais onde se encontram os documentos a examinar ou os indivíduos a inquirir.” (OISC/CPLP 2005, 21)

Além de poder elaborar pareceres sobre a prestação de contas dos jurisdicionados, portanto, o TCGB também pode realizar atividades de fiscalização e auditoria sem que haja qualquer necessidade de justificativa ou mesmo investigação em curso, e sem que os jurisdicionados possam oferecer qualquer resistência a isso – exercendo, desta maneira, o chamado “poder de devassa”. Por fim, seus poderes não se limitam a emitir pareceres, incluindo a capacidade de julgar contas e aplicar multas (OISC/CPLP 2005, 22).

Como um órgão colegiado, o TCGB funciona em plenário, salvo em casos de visto, nos quais a sua competência pode ser exercida pelo juiz individual respectivo. As sessões plenárias ordinárias são realizadas uma vez por semana, embora sessões extraordinárias possam ser convocadas pelo presidente da corte ou por requerimento dos juízes (OISC/CPLP, 2005). O TCGB é composto por três juízes cuja nomeação é feita de acordo com os mesmos critérios dos juízes do Supremo Tribunal de Justiça – i.e., mediante concurso curricular aberto aos Magistrados Judiciais e do Ministério Público, e a outros juristas de mérito nos termos da lei (Ibid). Isso implica que a área de formação dos juízes do TCGB é quase exclusivamente jurídica. A única e importante exceção é o presidente do tribunal, que é nomeado diretamente pelo presidente do país.

Formalmente, o TCGB goza de grande autonomia. Seus juízes são considerados independentes e inamovíveis, sendo também nisso equiparados aos membros do Supremo Tribunal de Justiça para efeitos de remunerações, direitos, regalias, tratamento e deveres (BRASIL 2005; LEI ORGÂNICA DO TCGB, 1992). A lei orgânica estabelece ainda que o presidente do TCGB é formalmente eleito por seus pares por um período de quatro anos,

renovável uma vez por igual período (OISC/CPLP 2005; LEI ORGÂNICA DO TCGB 1992). Atua junto ao TCGB um magistrado do Ministério Público, o qual é nomeado pelo Procurador-Geral da República – este, por sua vez, é indicado pelo presidente do país. O integrante do Ministério Público pode intervir em todos os processos e participar de todas reuniões e sessões, usando da palavra e requerendo o que achar conveniente para prosseguir com as investigações de seu interesse (ibid). Por fim, o TCGB possui, sob a superintendência do presidente, uma Direção de Serviços com funções de apoio técnico e administrativo, cujo pessoal é nomeado por despacho do próprio presidente da corte (ibid).

O contraste entre um estado nacional incipientemente institucionalizado, por um lado, e as amplas atribuições de um órgão de controle externo da administração pública, por outro, é evidente. A literatura sobre as chamadas “instituições supremas de auditoria” (*supreme audit institutions*, que incluem tribunais de contas, controladorias etc.), contudo, pouco examinou as tensões decorrentes da atuação de órgãos dessa natureza em contextos tão adversos como o enfrentado pelo TCGB. De uma forma geral, as pesquisas existentes se concentram em diagnósticos sobre a importância e as características gerais dessas instituições (e.g., Dye e Stepenhurt 1998, Blume e Voigt 2011), bem como em descrições de seu funcionamento em contextos de consolidação da democracia em países de níveis de desenvolvimento e de renda médios, como os do Leste e Centro da Europa (e.g., Pintea e Achim 2009, Reed 2013) e da América Latina (e.g., Santiso 2006, 2009, Menezes 2016), incluindo o Brasil (e.g., Speck 2000, Loureiro, Teixeira e Moraes 2009, Melo, Pereira e Figueiredo 2009, Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira 2016).

O desafio que se impõe a esse projeto de pesquisa é, portanto, diverso. Trata-se de compreender como e por que foi criada, e de que forma se desenvolveu, uma instituição dessa natureza em um contexto praticamente generalizado de baixa institucionalidade e quais funções o TCGB exerce *de fato* em meio ao sistema político do país. Assim, essa pesquisa se ampara especialmente nos poucos trabalhos existentes que examinam o funcionamento de instituições supremas de auditoria em países africanos com níveis de renda e de desenvolvimento semelhantes aos da Guiné-Bissau. Estes incluem, por exemplo, a pesquisa comparativa de Wang e Rakner (2005) sobre Malawi, Tanzânia e Uganda, e o estudo de caso de Isaksson e Bigsten (2012) sobre Rwanda. Nesses dois casos, contudo, fica evidente que os desafios impostos pelo sistema político à atuação desses órgãos – com limitações dramáticas à autonomia e ao desenvolvimento de capacidades institucionais próprias – as afastam quase

por completo de suas alegadas pretensões de aperfeiçoamento da *accountability*, da transparência e da responsividade governamentais, relegando-as à inoperância quase total.

Por isso mesmo, cumpre indagar por que teriam sido criadas e quais papéis de fato exercem instituições dessa natureza em ambientes políticos tão desafiadores. Dito de outra forma: se essas instituições são praticamente irrelevantes em tais contextos, resta explicar por que elas existem *at all*; inversamente, se as instituições exercem algum papel dentre as muitas limitações que as cercam, resta descrever e explicar qual seria ele. Essas são as questões que orientam essa pesquisa.

2. TRIBUNAIS DE CONTAS EM CONTEXTOS ADVERSOS: TEORIA E MÉTODOS

Este capítulo aborda a literatura, as teorias e principais conceitos que examinam a atuação de tribunais e órgãos de controle em países em processo de democratização. Com efeito, ele busca dar suporte à formulação das hipóteses e à análise do material empírico da pesquisa. O presente estudo procura compreender o contexto de criação, de funcionamento e de desenvolvimento institucional de um órgão de controle em um país de baixa institucionalização democrática. Trata-se da criação de uma instituição de controle externo que tem por propósito a fiscalização e controle das despesas e receitas dos órgãos e das empresas públicas do país, que ocorreu em um período de transição política.

No caso, a partir de 1991 a Guiné-Bissau deixou de ser um regime de partido único sob os auspícios do Partido Africano da Independência de Guiné e Cabo Verde (PAIGC) e introduziu a competição política ao adotar um sistema pluripartidário que se pretende democrático. Nesse contexto, a pesquisa se propõe responder as seguintes perguntas: por que foi criado, de que forma se desenvolveu institucionalmente, e como funciona o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB)? Dito de outra forma, quais motivos levaram à criação e quais papéis vem exercendo o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau em meio ao sistema político do país desde o seu estabelecimento em 1992?

2.1. Empoderando Tribunais e Instituições de Auditoria: Hipóteses

Dado o objetivo geral da pesquisa de descrever e explicar as causas da criação e a atuação do TCGB em sua relação com demais instituições políticas do país desde sua instituição em 1992, este pode ser desagregado nos seguintes objetivos específicos: a) descrever e explicar o processo de criação do TCGB, incluindo as diferentes motivações dos atores responsáveis por ele em meio ao contexto político no qual ocorreu essa inovação institucional; b) descrever as principais atribuições legais, poderes formais e regras de funcionamento do TCGB, bem como se e de que forma essas foram alteradas ao longo do período examinado; c) descrever o perfil dos integrantes do TCGB (i.e., formação, trajetória profissional e política pregressa e posterior ao ingresso no órgão etc.) e sua respectiva estabilidade nos cargos, bem como se e de que forma essas variaram ao longo do período examinado; d) descrever quais são os principais recursos disponibilizados ao TCGB (orçamento, pessoal, infraestrutura etc.), bem como se e de qual forma esses variaram ao longo do período examinado; e) descrever quais foram os principais produtos oriundos da atuação do TCGB ao longo do período examinado (i.e., relatórios, auditorias, decisões, recomendações, sanções etc.) em vista de quais temas e entes jurisdicionados; e f) descrever os principais efeitos da atuação do TCGB junto aos poderes executivo e legislativo.

Embora se trate de pesquisa largamente exploratória, a pesquisa estabelece como ponto de partida três hipóteses (nomeadamente: H1, H2, H3) que buscam responder, ainda que de forma relativamente ampla, as perguntas de pesquisa propostas. Essas hipóteses, embora sejam tratadas separadamente abaixo, não precisam ser vistas como rivais ou alternativas: elas podem inclusive ser complementares e/ou adicionais, um ponto ao qual se retornará oportunamente. As três hipóteses são as seguintes:

H1: O TCGB foi criado por iniciativa da elite política do regime que vigorou ao longo da década de 1980 e atua preponderantemente como mecanismo de sua preservação ante a incerteza oriunda da introdução de competição política no início da década de 1990. Nesse contexto, o TCGB protege os integrantes e as políticas do regime anterior à introdução da competição política no país, ao mesmo tempo em que ataca potenciais opositores e suas políticas uma vez esses ocupem o governo. A título de síntese, essa hipótese pode ser chamada de “O TCGB como instrumento do PAIGC”.

H2: O TCGB foi criado por influência estrangeira em meio ao contexto de fim da Guerra Fria. Dada fragilidade econômica do país e a necessidade de mudança dos laços diplomáticos ocorrida no início da década de 1990, o TCGB teria sido criado como parte da resposta local a uma agenda externa de maior liberalização econômica proposta no período. Nesse contexto, o TCGB é uma instituição preponderantemente indesejada pelas elites políticas locais, resultando em uma atuação de impacto muito limitado. A título de síntese, essa hipótese pode ser chamada de “O TCGB como resultado de influência estrangeira”.

H3: O TCGB foi criado por pressão política que partidos e grupos de oposição exerceram no final dos anos de 1980 e início de 1990 contra o então regime do país, de modo a democratizá-lo e potencializar a competição política no país. Nesse contexto, o tribunal exerce uma função relativamente independente em relação aos diferentes governos. Para fins heurísticos, essa hipótese pode ser designada de “O TCGB como resultado dos esforços da oposição política”.

Estas hipóteses foram formuladas à luz de teorias já estabelecidas na literatura, seja no campo específico de políticas públicas, seja no estudo de instituições judiciais. São elas: teorias de seguro político (*political insurance*) e de preservação hegemônica (H1); teorias de difusão de políticas públicas (H2); e teorias sobre o papel da competição política no empoderamento das instituições de *accountability* horizontal (H3). Essas teorias estão detalhadas abaixo.

Nas duas últimas décadas, diversos estudos tem abordado o fortalecimento, as reformas e, sobretudo, a evolução das instituições judiciais e/ou de controle financeiro em muitos países do mundo. Como resultado, novas teorias foram formuladas para auxiliar a compreender esses processos (Ginsburg, 2003; Finkel, 2008; Ingram, 2009; Hilbink, 2012; Epperly, 2017, 2019; Hall e Taylor, 2003; Hirschl, 2004; Berry e Berry, 1990a, 2007b; Coelho, 2016; Speck, 2001; Santiso, 2006).

Antes disso, contudo, é importante observar que esse trabalho se vale de literatura que aborda tanto instituições judiciais como instituições de controle financeiro. Isso ocorre porque o TCGB não se enquadra com clareza na maioria das classificações propostas para o exame específico das instituições de controle financeiro. Speck (2001), por exemplo, classifica instituições superiores de auditoria e controle entre aquelas ligadas ao poder executivo,

ligadas ao poder legislativo ou autônomas. Neste sentido, Santiso (2006) examina o que chama de agências autônomas de auditoria e as classifica entre as colegiadas com poderes quasi-judiciais, as colegiadas sem autoridade judicial e as agências uninominal, sendo liderada por um único auditor geral. Examinando-se essas classificações, não fica claro como se poderia classificar o TCGB. Sendo ele explicitamente um órgão do poder judicial, ele tampouco pode ser considerado “autônomo,” como no modelo proposto por Speck (2001), dado que integra um poder do estado – mas nenhum daqueles que o autor sugeriu, executivo e legislativo, e ainda que auxilie o trabalho da Assembléia Nacional Popular através dos pareceres das Contas Gerais do Estado. De igual forma, a classificação de Santiso (2006) não captura o fato de que o TCGB é propriamente uma instituição judicial, e não apenas quasi-judicial. Assim, dada a natureza judicial do TCGB, e ainda que isso seja *sui generis* em relação à maioria das instituições de auditoria existentes, fez-se relevante incorporar a literatura sobre reforma de instituições judiciais como subsídio para a formulação de hipóteses, mesmo porque tanto instituições de auditoria como judiciais se aproximam no exercício de funções de *accountability* legal (Bovens 2007, Da Ros 2019).

A primeira hipótese (H1) decorre justamente dessa literatura. “O TCGB como instrumento do PAIGC” baseia-se principalmente na *insurance theory* (Ginsburg, 2003, 2012, 2013; Finkel, 2008) e, subsidiariamente, na teoria de preservação hegemônica (Hirschl 2004), ambas voltadas a examinar o processo de “empoderamento judicial” que caracteriza a construção e o desenvolvimento institucional de tais órgãos (Da Ros 2017, Da Ros e Ingram 2018, 2019, Da Ros e Taylor 2019, Hilbink e Ingram 2019).

Os teóricos da *insurance theory* procuraram responder à seguinte pergunta, de caráter contraintuitivo: por que líderes políticos concedem parte considerável dos seus próprios poderes aos tribunais, concedendo a estes ampla independência? A resposta dada por estes teóricos é basicamente o seguinte: os líderes fazem isto para se proteger de ameaças futuras, contra si ou contra as políticas adotadas por eles, que poderão surgir como resultado de um contexto de crescente competição política. Isto é, uma vez que provavelmente irão perder o poder no futuro, líderes políticos de hoje promoveriam a maior independência judicial como uma forma de se proteger, no futuro, dos efeitos do incremento da competição política. Reformas judiciais seriam, poranto, “apólices de seguro” a serem resgatadas no futuro por elites políticas ora no poder, mas que temem perdê-lo em um futuro próximo (Ginsburg, 2003; Finkel, 2008). Em tempo, pesquisa recente de Epperly (2017, 2019) chama a atenção

para o fato de que essa hipótese seria igualmente válida (e possivelmente até mais) em contextos não democráticos marcados por aumento da competição política. Isso ocorreria porque os riscos associados à perda do poder político seriam maiores em não democracias do que em democracias, gerando incentivos ainda mais fortes para o empoderamento do Poder Judiciário.

Semelhante a esta, existe a teoria de preservação hegemônica (*hegemonic preservation*) que também ajuda no entendimento das reformas judiciais levados a cabo pelas elites políticas cambaleantes no poder. De acordo com Hirschl (2004) as reformas judiciais acontecem na maioria das vezes não porque a elite política quer expandir os direitos civis e políticos. Ao invés disso, elas decorrem de interesses da elite política em preservar seus status hegemônico conquistado ao longo do tempo, buscando em um Poder Judiciário mais forte uma forma de proteção do status quo.

Mais recentemente, contudo, Ginsburg (2012) procura entender o papel que os tribunais têm exercido em países em processos de democratização. No caso, haveria diferenças importantes entre países em contextos que estariam de fato progredindo de forma “estável” para o avanço da democracia, e outros em que as práticas democráticas ainda estariam evoluindo de forma mais “instável”. No caso, os tribunais podem desempenhar dois tipos distintos de funções, servindo como meros legitimadores do regime ou aproveitando-se ocasionalmente para fazer cumprir as leis (ibid). O autor, com efeito, sugere poder haver um comportamento associado à ideia de *insurance* (i.e., tribunais como legitimadores do regime), mas abre-se também à possibilidade destes atuando como arenas mais autônomas de tomada de decisão (i.e., tribunais como aplicadores ocasionais das leis). Essa cisão é importante porque demonstra que a introdução da competição política não precisa conduzir apenas a um resultado, em que as reformas de instituições judiciais beneficiam exclusivamente a elite política ora no poder. Com efeito, ao passo que a primeira possibilidade sugerida por Ginsburg (2012) conduz à H1, o mesmo não ocorre na segunda possibilidade, mais afeita à H3.

Esta cisão sugere, em outras palavras, que o incremento da competição política produz não apenas um, mas vários efeitos ao longo do tempo. Uma das consequências disso, seria, o surgimento de maior (e não menor) independência judicial. O trabalho de Hilbink (2012) dá suporte a essa interpretação. Para a autora, do ponto de vista formal, as reformas judiciais quase sempre ampliam a independência dos tribunais, mesmo aquelas feitas sob condições

análogas às sugeridas pelos teóricos da *insurance*. Porém, há uma distinção importante no que concerne aos tipos de independência judicial. Estes seriam de dois tipos: a independência judicial *negativa* e a *positiva* (ou assertiva). Ao passo que uma seria expressa formalmente, por meio das atribuições estabelecidas na legislação e ausência de interferência explícita dos demais poderes sobre os trabalhos dos juízes, a segunda diria respeito ao comportamento dos magistrados, que passaria a decidir casos mesmo que isso implicasse em utilizar seus poderes formais interferindo sobre os demais poderes do estado. Isto é, a primeira forma de independência trata das regras formais que regem as nomeações judiciais, o tempo de mandato, a jurisdição e o orçamento, ao passo que a segunda, só pode ser analisada empiricamente, avaliando o que os juízes realmente fazem ou não em casos que envolvem atores poderosos, dando vazão ao que Kapiszewski chamada de ‘assertividade judicial’ (ibid). Em última análise, a autora sugere que se deve atentar para as diferenças entre independência judicial *de jure* e *de facto* (Rios-Figueroa and Staton 2014).

Atores políticos que reformam o judiciário em busca de *insurance* fortalecem, no curto prazo, a independência *negativa* ou *de jure*. Contudo, em longo prazo, se – e apenas se – o incremento da competição política se estabiliza, essas reformas iniciais podem dar vazão à independência *positiva* ou *de facto*, com os magistrados atuando de forma mais autônoma. Essa possibilidade é coerente com H3, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento das instituições judiciais após a sua criação ou reforma do ponto de vista legal e constitucional.

É importante salientar que esta pesquisa propõe analisar precisamente os dois tipos de independência propostos no trabalho Hilbink (2012). Por um lado, far-se-á uma análise da organização formal do TCGB e do outro lado, procura-se analisar como o tribunal e seus membros de fato tem atuado ao longo do período. Neste sentido, a terceira hipótese pode ser útil ao seu estudo, seja para compreender as motivações da criação do TCGB, seja para compreender como a atuação do tribunal se desenvolveu desde que ele foi criado.

A terceira hipótese sugerida acima, assim, sugere que o tribunal teria se formado a partir da luta política desencadeada pelos partidos políticos guineenses de oposição ao regime de partido único do PAIGC, no final da década de 1980 e início de 1990. Estes teriam tensionado para que houvesse mudanças rumo à maior liberalização do regime, como de fato aconteceu no ano de 1991, permitindo que a criação do TCGB possa ter ocorrido “como resultado dos esforços da oposição política”. Criado ainda sob governo do PAIGC, mas já sob

multipartidarismo, o TCGB pode ter sido uma concessão aos – e um subproduto dos – esforços da oposição por maior liberalização política.

Novamente a questão “por que criar tribunais fortes?” se impõe, mas é abordada de forma menos formalista e também menos funcionalista. Parte-se, assim, de premissas próprias do institucionalismo histórico, que buscam integrar não somente os efeitos imprevistos das reformas à análise, decorrentes dessas de junções críticas, mas também o papel desempenhado por diferentes ideologias e assimetrias de poder (Hall e Taylor 2003). Isso se relaciona tanto à reforma legal, ou legislativa, de uma instituição quanto o seu modo posterior de funcionamento, que não pode ser reduzido a essas novas regras. Quer dizer, o comportamento dos agentes no interior de uma instituição recentemente criada ou reformada – e, em decorrência disso, o papel desempenhado por ela – não pode ser resumido às regras formais que balizam seu funcionamento. Neste quadro, Ingram (2016) considera que a competição política pode ser uma pré-condição para a emergência de reformas judiciais, mas que seu efeito é indeterminado *a priori*. O autor lembra que há muitos achados na literatura que associam o incremento e a manutenção da competição política ao longo do tempo não apenas a reformas como *insurance*, mas a reformas como concessões às oposições – e concessões relativamente pouco custosas, uma vez que seus efeitos se materializam apenas em médio e longo prazo – e também à emergência de comportamentos mais independentes dos magistrados (ibid). Ao mesmo tempo que pode gerar reformas, a competição política frequentemente induz juízes a atuar de forma mais independente, levando em menor conta o custo político de suas decisões ao desafiar, por exemplo, atores políticos que exercem o poder de forma menos monopolista (Da Ros 2007). Isso sugere que a criação de “tribunais fortes” sequer pode ter sido o objetivo inicial dos reformistas, mas que as próprias cortes se fortaleceram após terem sido instituídas ou reformadas.

Finalmente, a hipótese de impacto de fatores externos, denominada “o TCGB como resultado de influência estrangeira”, nasce em decorrência da participação de duas organizações financeiras transnacionais nas transformações políticas e econômicas que aconteceram na Guiné-Bissau nas décadas de 1980 e 1990, nomeadamente o FMI e o BM, tal qual ocorrera com diversos outros países no mesmo período (Cardoso, 1996). A hipótese, portanto, ampara-se em teorias sobre a difusão de políticas públicas (Berry e Berry, 2007; Coelho, 2016; Graham, 2008).

De acordo com Berry e Berry (2007), diversos modelos de difusão de políticas públicas foram desenvolvidos nos últimos tempos, mas a principal diferença entre eles residiria nos “canais” de comunicação e influência assumidos pelos governos. Assim, de acordo com os autores, os modelos existentes seriam cinco, a saber: interação nacional; difusão regional; líder-retardatário; isomorfismo; e influência vertical. O primeiro seria um processo de aprendizado e assimilação que se processaria por meio da interação dos funcionários de um estado com os funcionários de outros estados. O segundo ocorreria principalmente quando os estados são influenciados pelas políticas adotadas por estados geograficamente próximos. O terceiro ocorreria em decorrência da liderança regional exercida por um país; uma vez que este adota determinada política pública, os demais tendem a seguir o seu exemplo. O quarto argumenta que os estados adotam políticas de outros estados em decorrência de semelhanças consideradas importantes, sejam elas geográficas, ideológicas, culturais, demográficas ou históricas. Por fim, o quinto modelo aplica-se fundamentalmente ao ambiente subnacional; no caso, a emulação das políticas públicas não aconteceria porque estados optam por adotar políticas de outros estados, mas sim porque são obrigados a fazê-lo, por meio de uma imposição vertical oriunda do governo central ou federal.

Dos modelos mencionados acima, possivelmente o modelo de difusão regional é o mais interessante ao caso do TCGB. Isso ocorre porque a adoção do tribunal é apenas parte de um amplo rol de mudanças institucionais que aconteceram no país no período. E, sobretudo, porque esse amplo processo de reforma não aconteceu somente na Guiné-Bissau, mais em muitos países da região e continente entre o final de década de 1980 e início da década de 1990. A junção crítica do final de Guerra Fria gestou um ambiente propício para a adoção de várias reformas mundo afora, muitas das quais acriticamente emuladas de outros países por consequência da influência de organismos transnacionais. Nesse contexto, “best-practices” e “casos de sucesso” possuem amplo apelo e sugerem a adoção de medidas especialmente por conta de seu valor simbólico (Coelho, 2016).

Finalmente, as três hipóteses não precisam ser interpretadas necessariamente como rivais ou alternativas. Elas podem ser complementares, ou adicionais. Pode-se vislumbrar um cenário, por exemplo, em que a criação do TCGB foi motivada por influência externa (H2), mas afeiçãoada aos interesses de curto prazo de grupos políticos então dominantes (H1), resultando no surgimento de uma instituição paulatinamente mais autônoma, conforme a competição política se aprofundou com o passar do tempo (H3). Balizada pela profunda

instabilidade política da Guiné-Bissau, essa conjunção das três hipóteses discutidas acima parece capturar, em alguma medida, a história do TCGB ao longo dos últimos anos – como, ademais, parece ocorrer com outras instituições de auditoria em contextos análogos.

A literatura sobre as chamadas “instituições supremas de auditoria” (*supreme audit institutions*, SAIs, i.e., tribunais de contas, controladorias etc.), entretanto, pouco examinou a atuação de órgãos dessa natureza em contextos tão adversos como aquele em que se situa o TCGB. Como frisado na introdução, as pesquisas existentes sobre esses órgãos tendem a se concentrar em países de níveis de desenvolvimento e de renda médios, como os do Leste e Centro da Europa (e.g., Pintea e Achim 2009, Reed 2013) e da América Latina (e.g., Santiso 2006, 2009, Menezes 2016), incluindo o Brasil (e.g., Speck 2000, Loureiro, Teixeira e Moraes 2009, Melo, Pereira e Figueiredo 2009, Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira 2016).

Essa pesquisa, portanto, se ampara também nos escassos trabalhos existentes que examinam o funcionamento de SAIs em países africanos com níveis de renda baixa e precária institucionalidade. Estes incluem, por exemplo, a pesquisa comparativa de Wang e Rakner (2005) sobre Malawi, Tanzânia e Uganda, e o estudo de caso de Isaksson e Bigsten (2012) sobre Rwanda. No caso do primeiro, que foi encomendado pela Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (Norad), Wang e Rakner (2005) comparam as SAIs de Malawi, Uganda e Tanzânia em relação à duas dimensões distintas. A primeira diz respeito aos seus mandatos, capacidades e autonomia. A segunda avalia os seus recursos relacionais, que incluem interações com o parlamento, a sociedade civil e os doadores. Em geral, o estudo concluiu que existem pontos fracos nos mandatos de todas instituições, e que o domínio do executivo é uma ameaça particularmente grave na Tanzânia. A nomeação do auditor-geral é realizada pelo presidente da república nos três países, apesar da nomeação depender da aprovação do parlamento em Uganda e em Malawi, – o que não ocorre na Tanzânia, porém não acontece no caso de TCGB, pois a nomeação e a demissão do seu presidente depende unicamente do presidente da República da Guiné-Bissau. Em todos os países, nota-se que o orçamento insuficiente obriga o auditor-geral a dispendir tempo significativo fazendo *lobby* junto aos doadores e ao ministério das finanças apenas para obter os recursos necessários para que as SAIs continuem minimamente existindo. Curiosamente é um fato muito parecido com a situação do TCGB, pois, em muitas situações como constatará mais a frente, esta instituição tem passado por dificuldades de ordem financeira para realizar o seu trabalho. No entanto, este estudo constata ainda que a coordenação limitada dos doadores aumenta a carga de

trabalho interno das SAIs e impõe demandas excessivas à uma capacidade institucional já fraca. A falta de cooperação com os meios de comunicação e a sociedade civil, por sua vez, é igualmente escassa e representa uma oportunidade perdida de promover e melhorar o trabalho das instituições. Sobre este último ponto, o TCGB tem melhorado bastante, tendo em conta a política adotada pela instituição para melhorar a sua imagem no seu da sociedade guineense, tendo realizado várias ações com o intuito de fazer-se conhecer, como se verá no desenvolvimento do trabalho. No geral, portanto, as SAIs dos três países não parecem ser capazes de cumprir suas tarefas mínimas devido à grave falta de recursos financeiros, à infraestrutura precária e à carência de expertise, todas essas reféns da ampla assimetria de poder em relação ao poder executivo. A realidade vivida por estas organizações, de modo geral é muito parecida com aquela com que enfrenta o TCGB ou mesmo pior daquela observada neste estudo de caso.

O trabalho de Isaksson e Bigsten (2011) sobre a SAI de Rwanda, por fim, não chega à conclusão muito distinta. Ele contrasta o ideal programático de independência da instituição, conforme definido em suas regras legais e constitucionais, às restrições operacionais concretas enfrentadas por ela no seu dia-a-dia. Com efeito, há uma imensa dissonância entre o idealizado e o realizado, particularmente em termos da capacidade da instituição no que diz respeito à execução mínima de tarefas e rotinas. A conclusão demonstra que as restrições à capacidade da instituição afetam negativamente aspectos importantes da independência funcional da SAI no país, situação muito semelhante em muitos aspetos ao caso do TCGB.

Os estudos sobre SAIs em países africanos de baixa renda citados acima não são alvissareiros para a atuação do TCGB, para dizer o mínimo. Assim, em que pesem as três hipóteses iniciais, é importante lembrar que elas foram formuladas e testadas exclusivamente em contextos de renda média e de relativa institucionalidade. O contexto em que se insere a atuação do TCGB é distinto e, conseqüentemente, demanda moderação das expectativas quanto aos achados da pesquisa com vista ao exame das hipóteses. Quer dizer, a verificação empírica de uma atuação mais ou menos autônoma do TCGB não pode ser examinada com base necessariamente nos mesmos critérios e métricas das experiências que deram vazão às hipóteses. Antes disso, eles devem ser adequados ao contexto profundamente adverso e de baixa institucionalidade próprio do caso estudado.

2.2. Métodos Qualitativos, Estudo de Caso e Coleta de Dados

Esta pesquisa é um estudo de caso que aborda a criação e o funcionamento do TCGB. Pela ambiguidade que o termo carrega, Gerring (2011) sugere que um trabalho pode ser considerado estudo de caso quando o fenômeno em questão for delimitado espacialmente e que o caso deve ser observado durante único período do tempo, ainda que porventura extenso. Abordando apenas uma instituição durante período ininterrupto que vai de 1992 até 2018, trata-se inequivocamente do desenho adotado nesta pesquisa.

De igual forma, o estudo exige uma abordagem preponderantemente qualitativa, baseada na coleta de dados de fontes primárias e secundárias. Para Tierney e Clemens (201), a vantagem de se abordar qualitativamente um objeto como este é que ele pode apresentar adequadamente um contexto e, desta forma, dar significado a uma realidade a partir de observações que não necessariamente comensuráveis. Esta é exatamente o caso desta pesquisa, cuja pergunta induz o pesquisador a reconstruir o contexto de criação e de posterior desenvolvimento institucional do TCGB ao longo dos anos a partir de um conjunto que não é fixo e tampouco definido de antemão de indicadores ou observações.

Em relação à coleta de dados primários, o pesquisador realizou pesquisa de campo em Bissau, capital da Guiné-Bissau, país do mestrando, entre janeiro e março de 2019, com recursos próprios. Um dos motivos que conduziu o pesquisador a essa abordagem é o fato de que muitos documentos necessários à pesquisa somente podem ser obtidos diretamente no país e na instituição examinada, não se encontrando disponíveis *on-line*. Quer dizer, na ausência de ida ao campo, provavelmente seria impossível obter parte significativa do material que embasa a pesquisa. Outro motivo é que isso permitiu entrevistar atuais e ex-funcionários do TCGB, de forma a apreender suas percepções sobre o funcionamento do órgão e colher outras informações para a pesquisa, algo que tampouco seria possível sem visitar diretamente o país e instituição.

Assim, durante o período, foram realizadas 16 (dezesseis) entrevistas semi-estruturadas com atuais e ex-funcionários do TCGB, incluindo diretores de departamentos e juízes conselheiros do tribunal, bem como seu secretário-geral e o representante do Ministério Público. As entrevistas foram pautadas por um roteiro flexível de perguntas, que consiste em questões sobre a criação do TCGB, suas práticas e reformas desde a sua criação até a

atualidade, assim como avaliação que estes agentes fazem da instituição no tocante aos seus problemas e desafios. As entrevistas dos atuais funcionários do TCGB ocorreram em seus gabinetes na sede da instituição. Com relação às entrevistas de ex-funcionários, essas aconteceram na casa de um deles e no escritório de advocacia de outro. Com uma exceção, todos participantes aceitaram ter as suas entrevistas gravadas. No caso excepcional, foram tomadas notas no caderno de campo do pesquisador. Para análise, primeiramente foram feitas transcrições de todas as entrevistas gravadas com a utilização da ferramenta de “digitação por voz” no Google Drive, com as devidas correções dos possíveis erros de grafia. Depois, as transcrições foram lidas e os trechos mais importantes foram utilizados para ajudar a responder as questões de pesquisa, atentando para triangular essas conclusões com dados – primários e secundários – oriundos de outras fontes.⁶ A lista completa de entrevistados e o roteiro de entrevistas constam, respectivamente, nos Anexos I e II dessa dissertação.

Ainda em relação aos dados primários, foram consultados diversos documentos para a elaboração da pesquisa. Estes incluíram as leis orgânicas de instituições públicas, nomeadamente do TCGB e do Ministério Público, a primeira e a segunda Constituição da República e suas emendas, o plano de reorganização interna do TCGB,⁷ o seu plano estratégico de comunicação e de auditoria, entre outros, todos coletados no próprio Gabinete de Documentação, Planejamento e Orçamento do TCGB.

Outra parte da coleta de dados primários envolveu pesquisa em arquivos jornalísticos. Esta abrangeu as notícias do jornal *Nô Pintcha*, veículo público de comunicação existente desde a década de 1970, que foram consultadas na sede do próprio jornal, assim como na Biblioteca Nacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), também em Bissau. A coleta envolveu notícias relacionadas ao envolvimento de FMI e do BM no que se refere às suas ações no âmbito do Programa de Ajustamento Estrutural que estas organizações desenharam e implementaram no país no final de 1980 e início de 1990, período examinado.

⁶ Durante a pesquisa de campo, verificou-se a necessidade de adaptar o questionário, tendo em conta precisamente as reformas feitas na instituição. Estas incluíram maior divisão de tarefas, redefinição das atribuições dos departamentos. O questionário foi adaptado, especificando mais as questões para cada departamento, levando em considerações as suas funções.

⁷ Durante a pesquisa de campo, o pesquisador obteve informações de que o TCGB estava num processo de reforma institucional em que havia um plano de reorganização interna da instituição, o qual foi-me dado uma cópia. Neste plano, pode-se verificar todas alterações, o desenho, as atribuições e competência dos órgãos que passarão a fazer parte da instituição. Aparentemente, o plano já estava sendo implementado antes mesmo de ter sido aprovado pela Assembleia Nacional Popular da Guiné-Bissau, o que era considerado ilegal por alguns funcionários entrevistados, pois a sua implementação demandaria substituição da Lei Orgânica em vigor, e essa alteração não tinha acontecido até então.

Por sua vez, com relação aos dados secundários, foram consultados sobretudo livros que abordam o processo de democratização na Guiné-Bissau. Estes foram adquiridos na Revista Soranda do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) da Guiné-Bissau, e consistem em livros escritos por pesquisadores daquele que é o principal centro de pesquisa do país e publicados pela própria instituição. Este inclui, por exemplo, o livro intitulado, “O programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau: Análise dos Efeitos Sócio-Económicos”, coordenado pelo António Isaac Monteiro e publicado em 1996 em Bissau; o livro intitulado “Transição Democrática na Guiné-Bissau e outros Ensaaios”, coordenado por Johannes Augel e Carlos Cardoso, publicado igualmente em 1996 pela mesma instituição; e o livro “Pluralismo Político na Guiné-Bissau: (uma transição em curso)”, coordenado por Fafali Koudawo e Peter Karibe Mendy, publicado igualmente em 1996 pela mesma instituição. Estes livros contêm vários artigos de diferentes pesquisadores nacionais e internacionais que abordam a literatura sobre o processo de transição na Guiné-Bissau. A análise desses documentos, conjuntamente às fontes primárias, permitiu reconstruir o contexto da criação e da evolução do TCGB desde 1992, por meio do método de rastreamento dos processos, destacando os eventos que ocorreram antes, durante e depois da criação do TCGB (Cunha 2018).

3. OS CONDICIONANTES INTERNOS E EXTERNOS DA CRIAÇÃO DO TCGB

Uma das principais questões que nortearam esta pesquisa foi “por que se criou o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau em 1992”? Esta interrogação orientou parte significativa da pesquisa de campo realizada na sede da própria instituição em Bissau. Porém, de forma a responder adequadamente a esta pergunta, devem ser abordados alguns eventos que aconteceram o período da criação do TCGB. Estes constituem o contexto em meio ao qual essa inovação institucional ocorreu, situando-a em meio a um conjunto de mudanças do regime político do país, que impulsionou a criação e a reforma de várias instituições da jovem República da Guiné-Bissau no início da década de 1990, um país que se tornara independente de Portugal havia apenas duas décadas, depois de um longo conflito armado que durou mais de dez anos.

Isto posto, este capítulo está organizado da seguinte forma. Na primeira seção, será apresentado esse contexto que antecede a introdução do multipartidarismo no país em princípios da década de 1990. Posteriormente serão analisados os determinantes internos, externos, assim como os diferentes discursos e atuação dos atores em meio a esse processo da criação do TCGB.

3.1. Eventos Anteriores à Criação das Instituições Democráticas na Guiné-Bissau

Como já explicado, ao longo da guerra de independência, Guiné-Bissau e Cabo-Verde lutaram lado-a-lado com o objetivo de formar um único país. No entanto, depois de emancipados, eles se tornaram duas nações independentes em 1980 após a ocorrência de um golpe de estado denominado “Movimento Reajustador”⁸, liderado por João Bernardo “Nino” Vieira, na Guiné-Bissau, que passou a governar o país por meio de um regime de partido único à frente do Partido Africano da independência da Guiné-Bissau e Cabo-Verde (PAIGC) até 1994 (CARDOSO, 1995, 2004).

⁸ “Movimento Reajustador” é o nome dado ao golpe de estado de 14 de novembro de 1980 e é considerado o produto de uma “política de unanimidade” levada a cabo pelo PAIGC a fim de criar um ambiente de medo e insegurança para aqueles que queriam desafiar o partido-estado (MENDY, 1996).

Nesse sentido, o primeiro evento a ser abordado é o golpe de estado ocorrido em 1980, liderado pelo ex-militar e comandante João Bernardo Vieira, também conhecido pela alcunha “Nino Vieira”, que se transformou em presidente da Guiné-Bissau desde então até 1994, quando foi realizada a primeira eleição multipartidária no país, que também o consagrou como primeiro presidente eleito do país. A importância do golpe de estado de 1980 decorre do fato que foi a partir dele que a Guiné-Bissau deixou de ser um país de dupla nacionalidade e se tornou em um único país por conta da ruptura e separação política com Cabo-Verde.

Com a tomada do poder pelos militares e continuação do governo nos moldes do partido único, houve umas séries de eventos que altearam profundamente a política no país. Entre estes, pode-se destacar a outorga da Constituição da República em 1984, que instituiu o PAIGC como o único representante legítimo do povo guineense, e algumas tentativas de golpes de estado (como o de 17 de Outubro de 1986⁹), a implementação fracassada Programa de Estabilização Econômica (PEE) de 1983-1984, e a conseqüente crise econômica que assolou o país na década de 1980. Este último evento é importante porque ensejou a entrada em cena de organizações internacionais, como BM e o FMI, que incentivaram a adoção de ampla reforma do estado e da economia, principalmente no setor financeiro, com conseqüências relevantes para a adoção de instituições como o TCGB, conforme será discutido a seguir (Cardoso, 1996; Maanem, 1996).

Antes do Plano Ajustamento Estrutural (PAE), a Guiné-Bissau já tinha tentado seguir o modelo desenvolvimentista, na tentativa de modernizar a sua produção, com investimentos nos projetos industriais estatais em grande escala, financiados com empréstimos de longo prazo do Banco Mundial nos anos de 1970. Estes créditos eram investidos na modernização de equipamentos, mas acabaram não tendo efeitos positivos pela falta de manutenção e pela concentração na capital do país, tanto dos intelectuais como das indústrias, o que acabou desencorajando e desarticulando a produção artesanal do campo e produziu resultados negativos como a “diminuição progressiva da produção de alimentos, êxodo rural, dependência externa incontrolada, ameaça permanente de colapso econômico nacional”

⁹ O caso de “17 de outubro de 1986” foi uma data em que doze (12) pessoas (maioria da étnia Balanta, uma das mais populosas do país, com uma forte presença nas Formas Armadas do país) acusadas de fomentar um golpe de estado contra o presidente João Bernardo Vieira (Nino Vieira), foram condenadas à pena de morte e seis (6) das quais acabaram por ser executadas na Guiné-Bissau após sofreram várias acusações de que estariam preparando o golpe de Estado no país (Norberto Tavares de Carvalho, Genève, Outubro de 2008). É importante notar que a Guiné-Bissau conheceu na sua história recente pós-independência várias perseguições políticas, torturas e assassinatos das suas lideranças políticas e militares, através de várias acusações de golpes e tentativas de golpes do estado no país, entre eles pode-se citar o golpe denominado de “Movimento Reajustador” de 1980, liderado pelo Nino Vieira; acusações de tentativas de golpe em 1984, 1985 e 1987.

(Cardoso, 1996, p. 17). Associado a isto, declinavam os índices produtivos, aumentavam a dívida externa e a inflação, e desvalorizava-se a moeda local. Esse contexto levou o governo a adotar o Plano de Desenvolvimento de 1983-1984, com o objetivo de estabilizar a economia do país e de “criar bases sólidas para a situação econômica e financeira; liberalizar o comércio; racionalizar o uso da ajuda externa e controlar a economia” (ibid).

Estes fatores obrigaram o regime de forma tímida a lançar uma nova estratégia para desenvolvimento que vislumbrava a liberalização econômica (e política) do país. O programa de estabilização econômica foi assessorado pelo duo FMI/BM e se inseria nas suas políticas de condicionar o governo com desembolso ou não dos fundos dependendo do cumprimento das metas estabelecidas. O plano estava dividido em três fases: a primeira previa a estabilização financeira; a segunda previa o reequilíbrio da economia; e a terceira previa o desenvolvimento autônomo, propostas que vieram a ser retomadas em 1986, com a adoção do PAE, pois nenhuma dessas fases foi cumprida até esse ano (ibid). Também destinado a reestruturar a economia guineense, o PAE tinha como condicionalidades econômicas:

“A drástica redução das despesas públicas e do tamanho da burocracia; a redução e eventual suspensão dos subsídios a produtos essenciais tais como alimentos e combustíveis; o desmantelamento dos monopólios do Estado e a sua privatização; o encorajamento da expansão da produção e exportação agrícolas; a liberalização do comércio interno e externo; e reformas institucionais.” (Mendy, 1996, p.41-42)

Como se vê, havia uma forte preocupação por parte das organizações financeiras multilaterais em fazer as reformas econômicas, mais do que reformas propriamente institucionais, apesar destas também constarem no pacote das exigências. Para Mendy (1996), vários fatores contribuíram para o processo de democratização na Guiné-Bissau, entre eles a própria erosão institucional interna ao partido-estado e a conseqüente instabilidade política, a crise econômica, e a forte pressão dos organismos multilaterais para a adoção das políticas liberais (Mendy, 1996). Em paralelo a essas mudanças internas à política e economia da Guiné-Bissau, é importante destacar a mudança na geopolítica internacional que estava acontecendo neste mesmo período e que teve um impacto importante sobre o contexto africano e em especial guineense. No caso, o gradativo encerramento da Guerra Fria permitiu que as instituições financeiras de Bretton Woods ganhassem acesso a países que antes se alinhavam ao bloco de países socialistas ou que, mesmo sem posição clara, recebiam apoio da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), como é o caso da Guiné-Bissau. Esta deixou de ser apoiada por esta potência após a queda da URSS, o que obrigou a então elite política a redefinir os seus objetivos de acordo com o contexto de então, com reflexos claros

sobre a redefinição das instituições políticas do país, como será abordado com mais detalhes a seguir (Cardoso, 1996).

3.2. A Criação do TCGB

Quando se fala na criação e reforma de instituições políticas, parte do desafio é pensar se suas causas se devem a fatores endógenos ou exógenos (Mahoney e Thelen, 2009). Tomando esse argumento como norte, espera-se identificar quais os atores e fatores, exógenos e endógenos, participaram na idealização e reforma do TCGB, instituído em 1992 num contexto de transição do regime do partido único para o regime pluripartidário no país. Em termos gerais, como está descrito abaixo, a criação do TCGB foi fruto de um contexto que favorecia a adoção de regras fiscais mais austeras e o maior controle da despesa pública em paralelo à adoção de instituições que aumentassem o poder da crescente oposição, mas essa reforma foi controlada pelo governo, com a manutenção do pessoal à frente do tribunal anteriormente existente.

Nesse sentido, tanto o contexto nacional como internacional parecem ter sido decisivos para, ao menos, gerar o ambiente que tornou a criação do TCGB possível. O duo BM/FMI foi identificado como agente exógeno que participou das mudanças institucionais nesse sentido, primeiro através do PEE de 1983 e depois com o PAE de 1987. Este obrigava o país a cumprir um conjunto de metas e realizar diversas reformas para permitir o desbloqueamento de empréstimos. Nesse sentido, um relatório do BM apresentado ao governo em 1986 buscou elencar os principais problemas econômicos do país, incluindo:

“O excessivo consumo, quer particular, quer público, provocando o aumento dos défices das dívidas existentes; produção agrícola mínima devido aos preços demasiado baixos; enormes défices no orçamento do Estado, provocados por um investimento essencialmente não produtivo, pelo aumento das dívidas e pelos atrasos no seu pagamento; - grande dependência da ajuda externa” (Maanem, 1996, p. 30-31)

A partir deste diagnóstico da situação econômica do país, BM/FMI consideraram que os problemas eram de natureza estrutural e foi a partir daquele momento que se elaborou o PAE, com objetivos de médio e longo prazo. Inicialmente, pretendia-se estabilizar a economia (1987/1989) e posteriormente se passaria ao desenvolvimento autossustentado (1993). Para tanto, o governo de então regime teria que adotar as seguintes medidas:

“Aumento da produção agrícola tanto para consumo interno como para exportação, podendo esta última contribuir para a obtenção de divisas para pagar as dívidas; redução do papel do Estado na provisão de infra-estruturas, de serviços sociais, da ordem pública, etc..., para reduzir o déficit orçamental e conceder mais apoio aos setores produtivos; prossecução de uma estratégia para sustentar a inflação e anular a diferença cambial entre as taxas oficiais e não oficiais. O objetivo seria estimular a exportação e limitar a importação de tal maneira que o Governo pudesse ter mais controlo sobre as dívidas. Tudo isto exigia uma grande transformação econômica, ou seja: liberalização do comércio interno e abolição do monopólio do Estado nas atividades comerciais; abolição das subvenções, liberalização do comércio de divisas; diminuição da carga fiscal no comércio externo; modernização do sistema bancário e aumento dos juros; racionalização do investimento estatal, reestruturação e privatização” (Maanem, 1996, p. 31).

Para Cardoso (1996), o PAE, que começou a ser implementado em 1987 com a concessão da primeira parcela de crédito dada em maio, demonstra claramente que o governo de então decidiu adotar um perfil liberal de desenvolvimento. O governo, no entanto, enfrentou uma série de dificuldades para cumprir o acordado com os órgãos de financiamento, particularmente para implementar as fases posteriores e mais profundas do PAE. Dentre as metas dessas fases, encontra-se o controle mais rígido de despesas públicas. Uma das notícias da edição n. 1343, publicada em 1990 pelo jornal do Estado guineense *Nô Pintcha*, espelha as intensas tratativas entre o governo guineense e as organizações multilaterais:

“[...] as negociações entre o Governo guineense, o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial quanto à implementação da segunda fase do Programa de Ajustamento Estrutural exige do país ainda, uma maior austeridade nas despesas públicas, como condição para o desbloqueamento da verba” (Jornal *Nô Pintcha*, ano XVI. n. 1343, sábado, 21 de abril de 1990).

Duas semanas depois das exigências impostas pelas duas organizações, o então Ministro da Economia e Finanças Manuel dos Santos, fez um apelo quando regressou ao país dos Estados Unidos, onde negociou o desbloqueio da verba da segunda parte do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), informando aos guineenses sobre a redução dos gastos e pela adoção da política de austeridade recomendada por BM/FMI:

“Penso que nós temos que fazer uma contenção das despesas em salários e das despesas públicas, porque não faz sentido gastar mais receitas da Função Pública, se por outro lado, estamos a mal-gastar o dinheiro do Estado”, [...] o Governo vai adoptar algumas medidas para entravar gastos exagerados [...] o funcionamento do Estado tem que ser coberta pelas receitas” (Jornal *Nô Pintcha*, ano XVI. n. 1344, sábado, 05 de maio de 1990).

Envolto simultaneamente em um processo de liberalização política, que induziu o país a adotar o pluripartidarismo em 1991, as dificuldades encontradas em adotar essas metas no período se intensificaram. Essas dificuldades induziram BM e FMI a reduzir a ajuda externa nos anos 1991 e 1992, como forma de condicionar o desbloqueio das parcelas do PAE para o país, tornando ainda mais frágeis as condições do país. Como noticiou o jornal *Nô Pintcha* em princípios de 1992, “a ajuda externa a Guiné-Bissau reduziu menos 17 milhões de dólares (cerca de 85 bilhões de pesos) entre 1990 e 1991” (Jornal *Nô Pintcha*, ano XVII. n. 1394, quarta-feira, 04 de março de 1992). Associado a estas queixas, o BM exigia a implementação de um programa de privatização de empresas públicas, uma vez que haveria falta de transparência e de informações ao público nos negócios de muitas delas (Jornal *Nô Pintcha*, no XVII, n. 1390, 26 fevereiro de 1992; Cardoso, 1996).

Passados cinco anos do início do PAE em 1992, este parece ter contribuído para o cenário de fragilidade e instabilidade no país. Além de melhorais pontuais em setores produtivos que reagiram bem às medidas de liberalização, as políticas financeiras, monetárias e estruturais não pareciam estar cumprindo os objetivos iniciais, gerando taxas de inflação e dívida externa elevadas. Dito de outra forma, após a avaliação dos primeiros cinco anos da sua aplicação, o impacto do PAE foi aquém das expectativas, o que levou ao bloqueio da terceira prestação do BM (Cardoso 1996). Isto aconteceu pelo descumprimento dos acordos por parte do governo da Guiné-Bissau, incluindo:

“[...] a não adoção de medidas conducentes à melhoria da arrecadação de receitas tributárias, inclusão no orçamento para 1992 de receitas de fundos autónomos, vendas de pescado e outras receitas actualmente extra-orçamentais; recolha efectiva de fundos de contrapartida; o não cumprimento dos acordos relativos à facturações, em divisas, de electricidade, combustíveis, com a entrada das divisas no Banco Central; a não satisfação da implementação da programação monetária para o primeiro semestre de 1992” (Cardoso, 1996, p. 20).

O contexto em princípios de 1992 era, assim, de extrema fragilidade política e econômica na Guiné-Bissau. Por isso, o governo tinha pouca margem de manobra em suas negociações com as instituições multilaterais e viu-se obrigado a cumprir com algumas exigências do PAE para sanear a crise econômica que o país vivia. Entre as medidas exigidas, o governo tinha que diminuir os gastos, controlar as despesas e as receitas do estado. Isto induziu o governo a adotar, por exemplo, o Programa de Reformas das Empresas do Estado (PREE), que realizou estudos sobre privatizações de empresas públicas como parte de um

amplo plano de reforma do estado (Jornal Nô Pintcha, no XVII, n. 1390, 26 fevereiro de 1992).

Foi nesse mesmo contexto que se criou o TCGB, no final daquele ano, como órgão encarregado de controlar as despesas e as receitas do estado, em substituição ao Tribunal Fiscal, Administrativo e de Contas, que existia no país desde a independência e exercia diversas missões institucionais simultâneas. É importante notar que o PAE não falava explicitamente na adoção de um órgão como veio a ser o TCGB: ele mencionava vagamente a adoção de medidas de controle fiscal e de uma política de austeridade dos gastos públicos, algo reiteradamente frisado pelas autoridades dos órgãos multilaterais. Dito de outra forma, o PAE e as exigências de FMI/BM não impunham diretamente a adoção do TCGB, mas constituíram um contexto importante que conduziu à sua adoção.

Assim, percebe-se que a influência dos órgãos multilaterais estrangeiros parece ter sido uma causa necessária, porém isoladamente insuficiente para a adoção do TCGB em 1992. Em parte, isso ocorre porque ele não é uma instituição inteiramente nova, mas uma inovação em relação a uma instituição pré-existente no país, o Tribunal Fiscal, Administrativo e de Contas. Em parte, isso também ocorre porque não consta nos documentos das instituições multilaterais¹⁰ e tampouco nos documentos de imprensa citados acima qualquer exigência explícita em relação à criação do TCGB ou de órgão equivalente. A exigência era de controle de gastos, o que poderia gerar o redesenho de uma instituição existente ou não. Em parte, ainda, porque esse contexto de influência de instituições estrangeiras ocorreu em paralelo aos eventos que levaram à derrocada do sistema de partido único, implicando em amplo redesenho das instituições do país de uma forma geral. Assim, em adição aos incentivos externos, parece ter havido também um conjunto de interesses internos que motivaram a criação do TCGB em 1992 – i.e., tanto internos à política da Guiné-Bissau como internos à própria instituição.

Com efeito, quando questionados sobre as razões da criação do TCGB, os entrevistados tiveram entendimentos diferentes sobre o assunto, algo que aparece na fala tanto de atuais como de ex-funcionários do órgão. Alguns atribuem a criação do TCGB à necessidade de o governo criar um órgão que pudesse controlar os gastos públicos. Aqui, o argumento é que havia pouca margem de escolha ao presidente de então, e que a criação do

¹⁰ Após a consulta dos relatórios da primeira e segunda parcela de crédito no âmbito do Programa de Ajustamento Estrutural (1987-1988) do Banco Mundial, não se encontrou nenhuma referência que abordasse a criação do TCGB.

TCGB foi parte de um conjunto de mudanças que decorria das imposições de organizações financeiras internacionais. Esta versão encontra-se reproduzida na fala de um ex-funcionário entrevistado para fins dessa pesquisa. Tendo ingressado no TCGB em 2003 e se aposentado em 2018, o entrevistado exerceu diversas funções no órgão, incluindo os cargos de Contador-Chefe e chefe de Repartições de Recursos Humanos, além de ter desempenhado funções relativas à fiscalização prévia e sucessiva. De acordo com ele, o TCGB foi criado como

“[...] um imperativo, o vento da democracia impingia aos países recém-libertados e como a democracia passa necessariamente pela transparência na governação e para que haja uma governação transparente tem que haver um órgão externo de controle, o Tribunal de Contas é um órgão de controle externo, tem que haver uma instituição deste órgão, porque quando há um empréstimo externo por organismos internacionais caso o BM e o FMI precisa de saber o dinheiro emprestado está afeto área tal e como foi a gestão, quem cabe fazer acompanhamento disto né, na qualidade do controlador externo é o Tribunal de Contas. [...] Agora a aceitação ou não da existência ou não de Tribunal de Contas é um imperativo, mesmo que a Guiné-Bissau queira ou não entrar na democracia é um imperativo, entrar na democracia, evidentemente tem que existir os órgãos, tem que existir a separação de poder legislativo, judicial e executivo” (Entrevista com Contador-Chefe Aposentado do Tribunal de Contas, fevereiro de 2019).

Se percebe neste trecho uma associação entre a criação do TCGB e o contexto amplo de liberalização, política e econômica, que ocorria na Guiné-Bissau no período. Como visto, as exigências de BM/FMI, que abrangiam o controle dos gastos públicos, se configuram como fatores externos importantes no redesenho das instituições públicas do país. Contudo, a criação do TCGB não constava explicitamente no rol das exigências dos organismos multilaterais, sugerindo que o impulso para se instituir especificamente o TCGB seria sobretudo interno, ainda que motivado por condicionantes externos. Isso se confirma na fala do juiz-conselheiro mais antigo e atual vice-presidente do TCGB. De acordo com esse entrevistado, a instituição foi criada por conta da vontade do então presidente da república, como parte do processo de “desmembramento” do TAFC que houvera se iniciado ainda na década de 1980, como se confere no trecho abaixo:

“Antes da criação de Tribunal de Contas em 1992, havia o chamado Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas. Esta é uma figura que apareceu desde a época colonial porque os fundos públicos têm que ser controlados e geridos e o órgão que controlava os fundos públicos na época colonial era o Tribunal Administrativo, Fiscal e Contas. Em 1984/1986, criou-se o Tribunal Fiscal, e o Tribunal de Contas ficou com a parte administrativa. Ficou o Tribunal Administrativo e de Contas, e a parte Fiscal saiu porque era Tribunal Administrativo, Fiscal e Contas. Questões administrativas eram conhecidas pelo Tribunal de Contas, tinha competência para dirimir questões administrativas, mas aquela figura de Tribunal Administrativo e Contas, passou a ser o Tribunal de Contas em 1992, como saiu o Tribunal Fiscal, ficou o Tribunal Administrativo e transformou-se em Tribunal de Contas em 1992, mas que tinha competência para conhecimentos de questões administrativas em 1992, que é o órgão encarregue de fazer controle financeiro a nível do Estado da Guiné-Bissau. Em 2000/2002, aquela parte administrativa passou para o Tribunal

Comum e ficou agora só com Tribunal de Contas. É uma Lei, somente o Tribunal de Contas, portanto a parte Administrativa também saiu, portanto se reparar, era Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas. Tribunal Fiscal saiu, Tribunal Administrativo saiu e ficou agora só o Tribunal de Contas. [...] Não foi uma imposição externa, mas sim uma questão de organização administrativa nacional, decidiram autonomizar o Tribunal Fiscal, o Tribunal de Contas também e depois o Tribunal Administrativo passou para o Tribunal Comum.” (Entrevista com o Juiz-Conselheiro e Vice-Presidente do Tribunal de Contas, fevereiro de 2019).

A resposta do juiz-conselheiro sugere que a criação do TCGB foi motivada por uma reorganização política e administrativa interna. Em outras palavras, o entrevistado não vê isso como uma “imposição externa” de organismos multilaterais, mas sim como fruto de uma vontade política do governo de então. Ao mesmo tempo, ele observa que essas reformas ocorreram em série, separando o outrora tribunal único em três tribunais distintos, cada um com as suas respectivas competências, algo que ocorreu em paralelo tanto ao processo de reforma econômica motivado por organismos internacionais como à introdução do multipartidarismo em substituição ao regime de partido único existente desde a independência do país.

Embora o TAFC existisse desde a época colonial, ele limitava-se à aposição de vistos nos diplomas de provimentos, e a outras práticas essencialmente administrativas. Foi em 1984, por meio do Decreto n. 9, de 3 de março, que “toda a matéria que era da competência do contencioso tributário do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas [...] transitou para a alçada [...] do] Tribunal Fiscal, integrado no Ministério das Finanças” (Lei Orgânica do TCGB, 1992, p. 197). Assim, a estrutura residual do antigo TAFC perdeu sua função de tribunal fiscal, e permaneceu ainda pouco operacional. Foi apenas com a criação do TCGB em 1992 que se inaugurou a função de controle externo da administração pública no país, inexistente até então. No entanto, dadas as limitações existentes para se criar outros órgãos além do TCGB em 1992, este manteve sob a sua jurisdição também a matéria administrativa, conforme consta na própria lei orgânica do TCGB:

“Art. 115. Enquanto não forem criados o Supremo Tribunal Administrativo, o Tribunal Administrativo de Círculo e o Tribunal Administrativo de 1ª Instância, o conhecimento da matéria do contencioso administrativo será transitoriamente assumido pelo Tribunal de Contas.” (Lei Orgânica do TCGB, 1992, p. 256).

O Tribunal Administrativo somente veio a ser estabelecido no início da década de 2000, o que teria permitido ao TCGB tornar-se então exclusivamente um tribunal de contas. A fala do juiz-conselheiro, portanto, enfatiza a prevalência de fatores internos como condicionantes que contribuíram para a criação do TCGB em 1992, para além do impacto de atores externos como BM e FMI. Com efeito, outros fatores internos tiveram papel importante

no processo que conduziu à criação do TCGB. Particularmente, o PAIGC encontrava-se sob intensa pressão de uma crescente oposição no período, o que acelerou e contribuiu para diversas mudanças. Esta abarcou tanto a pressão de membros do próprio PAIGC, que propunham reformas internas, quanto de indivíduos e grupos fora do então partido único, que formaram novos partidos (Cardoso 1995, Sangreman 2016, Koudawo e Mendy 1996).

O incremento da competição política não foi, contudo, facilmente assimilado pelo regime, que buscou deslegitimar as ações da oposição e suas propostas. Dirigentes do PAIGC optaram inicialmente por resistir à pressão pela introdução de um sistema partidário plural. Exemplo disso pode ser visto em uma entrevista concedida à televisão pelo ex-secretário do PAIGC, 2ª vice-presidente do Conselho de Estado, ministro de Estado da Presidência, Vasco Cabral, reproduzida em mídia impressa, em princípios de 1990. Dizia ele:

“Multipartidarismo tem os seus perigos em África. Relativamente ao modelo de organização política a adoptar, pensa-se que há que manter, na presente etapa, o Partido único, com carácter de Movimento Nacional de Movimento Nacional de Libertação.” (Jornal Nô Pintcha, sábado, 31 de março de 1990)

Um mês depois, contudo, pode-se perceber uma inflexão neste discurso, no caso, do próprio presidente do país, João Bernardo “Nino” Vieira, em aceitar um sistema com vários partidos políticos. De certa maneira, percebe-se em seu discurso a derrota em manter o sistema de partido único que vigorava desde 1980, mas já se buscava controlar o *timing* e a intensidade da adoção de um novo sistema partidário no país:

“[N]ós não podemos ter pele de camaleão, para mudarmos de um momento a outro, porque este sistema partidário é mais bonito que o outro. Isso, nós faremos de acordo com a nossa realidade [...] nós não somos contra o multipartidarismo, contrariamente ao que muita gente diz [...] Tudo o que pode ser bom para o desenvolvimento do país, será recebido de braços abertos mas, nós não podemos de um momento a outro ‘abrir portas’, para criar confusões. Temos que nos ir preparando, criar condições para que isso se realize [...] [o tribalismo é] um dos piores males deixados pelos colonialistas” (Jornal Nô Pintcha, 14 de abril de 1990)

No discurso, percebe-se a associação implícita do multipartidarismo inclusive ao tribalismo, como ameaças à coesão interna e à unidade nacional. Não obstante, logo em princípios de 1991, a Constituição da Guiné-Bissau de 1984 foi emendada e instituiu o multipartidarismo. Logo em seguida, três partidos opositores foram legalizados: Frente Democrática (FD), Frente Democrática Social (FDS) e Partido da Convergência Democrática (PCD). Estes desempenharam um papel importante, criando uma “frente única” de oposição ao regime, realizando encontros, protestos, conferências e outras ações para pressionar o

regime a fazer reformas. Estas incluíam a realização de eleições, as regras por meio das quais essas eleições seriam realizadas, incluindo a instituição de uma comissão eleitoral, maior liberdade de imprensa etc. Particularmente a partir do início de 1992, passaram a ocorrer encontros sistemáticos entre representantes do governo e da oposição de modo a definir essas regras, com a oposição exercendo importante pressão (Jornal Nô Pintcha, quarta-feira, 22 de fevereiro de 1992, Mendy 1996). Um exemplo disso se deu em uma audiência realizada pelo presidente, em maio de 1992, para conversar com a oposição. De acordo com o uma notícia do dia:

“Os líderes dos partidos da oposição mostram-se intransigentes contra a proposta do regime do Presidente Vieira de realizar primeiro as [eleições] presidenciais e só depois as legislativas. O PAIGC argumenta, insistindo sobre um eventual “vazio de poder” depois das eleições. Contra esse argumento, os opositores ao atual regime entenderam que a própria Assembleia poderá criar leis transitórias para a segurança do poder até as eleições presidenciais” (Jornal Nô Pintcha, quarta-feira, 27 de maio de 1992).

A pressão dos partidos da oposição pode ser vista como um reforço de pressão que o PAIGC já vinha sofrendo por parte das organizações financeiras internacionais. Ao mesmo tempo, a oposição parece ter atuado decisivamente para que não houvesse retrocessos no processo de liberalização, ainda que o repertório de desmobilização da oposição pelo regime fosse diversificado, incluindo desde a aplicação de violência física até a alocação discricionária de recursos para os novos partidos. Assim, a oposição viu-se obrigada a chamar manifestações de forma a protestar contra os espancamentos a que foram submetidos seus membros por parte de órgãos de segurança no início de março de 1992 (Jornal Nô Pintcha, quarta-feira, 4 de março de 1992). Em paralelo à violência física, havia outros mecanismos que o governo de PAIGC utilizava-se para enfraquecer a oposição. Um deles foi a retirada dos fundos disponibilizados aos partidos da oposição para a realização das suas campanhas eleitorais, em fins de abril do mesmo ano (Jornal Nô Pintcha, quarta-feira, 29 de abril de 1992). Ainda, outro mecanismo adotado para desmobilizar a oposição consistiu em o governo reunir-se individualmente com os partidos da oposição, ao invés deles todos juntos. Como forma de dirimir os conflitos, o então presidente do país João Bernardo “Nino” Vieira viu-se obrigado a negociar as reivindicações dos partidos da oposição. Para tanto, ele marcou audiências de forma separada com cada partido político da oposição, algo contestado por algumas de suas lideranças (Jornal Nô Pintcha, quarta-feira, 29 de maio de 1992).

Quer dizer, o processo de liberalização política não foi inevitável nem tampouco linear, sendo antes controlado pelo regime e pelo PAIGC. Muito possivelmente, os dois maiores símbolos disso foram a promulgação da Constituição de 1993 e as eleições de 1994, primeiras de caráter multipartidário na história do país. Em relação à primeira, deve-se notar que ela antecedeu qualquer eleição multipartidária, e instituiu um sistema de governo semi-presidencial com forte preponderância do presidente da república. Em relação à segunda, tanto como resultado do controle imposto pelo regime à transição de regime como em decorrência da fragmentação da oposição, o PAIGC foi o principal vencedor das eleições realizadas naquele ano. Mesmo contando com a participação de onze (11) partidos da oposição no pleito, o PAIGC obteve 62 dos 100 deputados eleitos à Assembleia Nacional Popular, e elegeu João Bernardo Vieira presidente da República da Guiné-Bissau (Mendy, 1996).

Foi no contexto anterior a essas mudanças que o então presidente da República instituiu o TCGB, em 27 de novembro de 1992. O estabelecimento do TCGB antes tanto da vigência da Constituição semi-presidencial de 1993 como da realização das eleições multipartidárias de 1994, portanto, permitiu ao presidente nomear livremente os primeiros integrantes do novo TCGB. Um deles foi Marceano Valentim Dama, que fora presidente do extinto TAFC desde 1990 e que permaneceria à frente do “novo” TCGB até 1995. O mesmo ocorreu com os demais integrantes da corte. Com efeito, consta no art. 116 da sua lei orgânica, promulgada pelo governo de então, que estabelece suas disposições transitórias, que: “enquanto não for possível a nomeação de [juízes] vogais a tempo inteiro, mantêm-se em funções os que actualmente se encontram designados”. Quer dizer, a atribuição de amplos poderes ao TCGB não foi acompanhada por uma mudança de seu pessoal, havendo sua manutenção dentre aqueles nomeados pelo regime político imediatamente anterior.

Vista sob esse ângulo, a instituição do TCGB parece ter sido resultado de uma confluência de diferentes fatores, tanto internos como externos. Por um lado, a criação do tribunal parece ter sido fruto de um contexto que favorecia a adoção de regras fiscais mais austeras e maior controle das despesas pública, particularmente em decorrência da pressão exercida por organismos multilaterais, como BM e FBI no âmbito do PAE. Em que pese essas instituições não tenham explicitamente sugerido a criação de um órgão como o TCGB, o seu estabelecimento parece ter sido parte da resposta que o governo de então forneceu à insistência dessas instituições com o maior controle de gastos por parte da Guiné-Bissau. Por

outro, é inegável que o TCGB não é uma inovação institucional completa, que tenha rompido inteiramente com o arranjo institucional pré-existente. Prova disso é o fato de que o TCGB foi, em alguma medida, uma simples substituição do TAFC, em que pese as atribuições tenham se tornado muito mais amplas e a missão institucional do órgão muito mais clara. Nesse sentido ainda, o *timing* do decreto instituidor do órgão e a manutenção do pessoal à frente do TCGB são indicativos de um governo que se preocupa com o poder da crescente oposição e busca antecipar-se a essas mudanças. Em geral, portanto, no que diz respeito especificamente à criação do órgão, parecem mais promissoras as hipóteses H1 e H2, mas não H3 – esta, como se verá nos próximos capítulos, desempenha papel mais promissor para explicar o funcionamento e desenvolvimento institucional ulterior do órgão.

4. ORGANIZAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DO TCGB

Nos capítulos anteriores, foram abordados os eventos que conduziram à criação das instituições democráticas na Guiné-Bissau, enfatizando-se os determinantes internos e externos que originaram a criação do TCGB. Neste capítulo, a análise recai sobre o funcionamento e o desenho institucional do TCGB, destacando-se a independência do TCGB em relação a outras instituições políticas do país, especialmente os Poderes Executivo e Legislativo.

Para tanto, entende-se que a independência do tribunal pode ser apreendida basicamente a partir de duas dimensões, uma *de jure* (ou negativa) e outra *de facto* (ou positiva), seguindo a classificação mencionada no capítulo teórico, proposta por Hilbink (2010) e Rios-Figueroa e Staton (2014). A primeira destas dimensões diz respeito às disposições constitucionais e estatutárias que servem de respaldo e balizas legislativas à atuação da instituição. A segunda dimensão diz respeito ao funcionamento concreto da instituição, incluindo o seu relacionamento com os demais Poderes do Estado e a sua atuação específica, o que abarca, especialmente no caso do TCGB, as auditorias realizadas pelo órgão. Esta última pode ser entendida como a independência “informacional” existente entre auditores e auditados (Isaksson e Bigsten 2011).

Esse capítulo inicia essa análise, abordando primeiramente a dimensão formal (*de jure*, ou negativa) da independência do TCGB por meio do exame de sua estrutura orgânica. Em seguida, ele passa a abordar uma dimensão saliente da independência *de facto* (ou positiva) do TCGB, examinando a relação do TCGB com os outros Poderes do Estado, e algumas reformas recentes do tribunal. O capítulo 5, a seguir, complementa essa análise da independência *de facto*, examinando a face mais concreta da atuação do tribunal, as suas auditorias.

Isto posto, esse capítulo está organizado em três seções. A primeira descreve as regras de funcionamento e organização do TCGB. A segunda aborda o relacionamento do TCGB com os demais “órgãos de soberania” da Guiné-Bissau, sobretudo os Poderes Executivo e Legislativo. A terceira, por fim, analisa o movimento endógeno de reforma da instituição, que se iniciou ao longo dos últimos anos no TCGB e que parece demarcar um processo acelerado.

4.1. A Estrutura Orgânica do TCGB

Quando se olha para a dimensão formal (*de jure*, ou negativa) da independência do TCGB, a primeira coisa que chama a atenção é que ele está praticamente ausente na constituição da Guiné-Bissau. Isso difere das orientações da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle Financeiro (INTOSAI), mas parece ser coerente com a história de sua criação, por meio de um decreto-lei que instituiu também a sua lei orgânica em 1992, antes da promulgação da constituição atual. Com efeito, a única referência ao TCGB na constituição é indireta e consta no art. 121, o qual proíbe a “existência de tribunais exclusivamente destinados ao julgamento de certas categorias e crimes”, com exceção de “tribunais militares [... e] tribunais administrativos, fiscais e de contas”.

Isto posto, a organização básica do TCGB pode ser primeiramente analisada a partir do que consta no próprio Decreto-Lei n. 7, de 27 de novembro de 1992, que instituiu tanto o tribunal como a sua respectiva lei orgânica. Com base nesta, é possível verificar que a jurisdição do TCGB é bastante ampla, bem como suas competências e forma de atuação, que abrange inclusive a possibilidade de aplicar multas incidentes sobre os vencimentos dos responsáveis por diferentes recursos públicos, entre outros. Essas informações se encontram sintetizadas no Quadro 1, abaixo.

Quadro 1. Atribuições do TCGB

<i>Competência principal (art. 1º)</i>	Fiscalização das receitas e despesas públicas.
<i>Jurisdição (art. 2º)</i>	Estado e todos os seus serviços; serviços autónomos; administração local; empresas públicas; e quaisquer entidades que utilizem fundos (subsídios, empréstimos ou avales) provenientes das entidades acima referidas.
<i>Competência essencial (art. 12)</i>	Fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contractos de que resulte receitas ou despesas para algumas das entidades acima referidas; fiscalizar as entidades acima referidas, julgar as respectivas contas, quando for caso disso; dar parecer sobre a Conta Geral do Estado; e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente através de empréstimos ou subsídios.
<i>Competência complementar (art. 13)</i>	Proceder a inquéritos, auditorias e outras formas de averiguações, através de serviços do Tribunal, outros serviços da AP, nomeadamente Inspeção-Geral de Finanças; ordenar reposição total ou parcial de verbas ilegalmente despendidas; aplicar multas; emitir instruções, de execução obrigatória, sobre o modo como devem ser organizados os procesos a submeter à sua apreciação; recomendar às entidades comeptentes a adopção das

	medidas que entenda necessárias; aprovar os planos e relatórios anuais de actividades; e aprovar os regulamentos internos necessários ao seu funcionamento.
<i>Âmbito da fiscalização prévia (arts. 22-36)</i>	Actos administrativos de provimento do pessoal, civil ou militar (de que decorram abonos, aumento de vencimento...); contractos de qualquer natureza ou montante; minutas de contracto de valor igual ou superior a 10 milhões de CFA; minutas de contracto qualquer valor celebradas por escritura pública; outros actos: operações de tesouraria e dívida pública.
<i>Prestação de contas (arts. 37-46)</i>	Julgamento: apreciação da legalidade das actividades das entidades [...] bem como da respectiva gestão económico-financeira e patrimonial; Sujeitos: responsáveis de direito ou de facto pelas entidades [...] isentos responsáveis gestão despesa inferior a 5 milhões de CFA; Prazo: 6 meses contados do último dia do período; Apresentação: de acordo com as instruções obrigatórias do Tribunal; Multa: falta de apresentação das contas, apresentação de forma irregular ou fora do prazo legal; Valor de multa: não inferior a 1/6 nem superior a 1/3 do vencimento; Prazo julgamento das contas: 1 ano (pode ser suspenso para investigações complementares).
<i>Espécies processuais (art. 49)</i>	Conta Geral do Estado; Julgamento de contas; Multa; Recurso; e Outros Processos.

Fonte: Lei Orgânica do TCGB (1992); Plano de reorganização interna do TCGB (2016); adaptados pelo autor.

De modo a realizar todas essas atribuições, o TCGB conta com uma Direção de Serviços, que se situa “sob a superintendência do Presidente [...] com funções de apoio técnico e administrativo” (cf. art. 18 da Lei Orgânica do TCGB, 1992). A Direção-Geral é o órgão executivo do TCGB, liderado por um Secretário-Geral. Este, por sua vez, é responsável pela coordenação de todos os trabalhos administrativos e técnicos do TCGB e responde diretamente ao presidente do órgão. Dentre as atribuições técnicas, cabe ao Secretário-Geral registrar, instruir, preparar e liquidar todos os processos que ingressem no TCGB, bem como realizar os trabalhos preparatórios para a emissão do relatório e parecer sobre as contas gerais do estado (que são submetidas anualmente ao poder legislativo), além de realizar as investigações e inquéritos determinadas pelo tribunal, entre outros. Dentre as atribuições administrativas, o Secretário-Geral é responsável por gerir os recursos humanos, financeiros e patrimoniais do TCGB, e por elaborar o seu orçamento anual.

Além disto, o TCGB tem um quadro do pessoal próprio, que também se encontra na dependência exclusiva do presidente do tribunal, integrando a estrutura da Direção de Serviços (cf. art. 109 da Lei Orgânica do TCGB, 1992). Em que pese esteja previsto na legislação que o provimento desses cargos se dará por meio de concurso público, na prática a

maioria dos funcionários são nomeados sem passar por ele, após terem realizado estágio no tribunal. Como observa o Diretor de Recursos Humanos quando questionado sobre o processo de entrada dos funcionários no Tribunal:

“Bom, aqui as pessoas entram mais em termos de nomeação. Há concursos já feitos aqui internos e externos, porque existem pessoas aqui no regime de estágio e há duas possibilidades para entrar no Tribunal de Contas: há pessoas que concorreram no concurso público e há aquelas que são contratadas depois de terem feito o estágio no Tribunal de Contas. Estes últimos são a maioria” (Entrevista com Director dos Recursos Humanos de TCGB, Bissau, fevereiro de 2019).

Os funcionários do TCGB se enquadram especialmente nos seguintes grupos: auditor (incluindo um auditor-chefe), contador especialista (incluindo um contador-chefe), e contador verificador (de 1ª, 2ª e 3ª categorias). Há também outros cargos, sobretudo de caráter administrativo no TCGB. Com relação à remuneração, o TCGB não dispõe de uma tabela salarial própria. Isso significa que os salários são pagos de acordo com a equivalência a outros cargos da função pública guineense. Assim, por exemplo, o salário dos contadores e auditores-chefes é equivalente aos dos juízes de direito da carreira dos magistrados judiciais, e o salário dos contadores especialistas é equivalente aos dos secretários do Tribunal Superior. Além disso, os funcionários do TCGB têm um acréscimo de 30% de remuneração suplementar suportado por recursos próprios do TCGB (Plano de Reorganização Interna do TCGB, 2016). Dentro do quadro do pessoal, constata-se uma existência maior número de homens do que de mulheres, com a grande maioria dos funcionários possuindo 35 anos de idade ou mais, perfazendo cerca de 80% do total. O Quadro 2, abaixo, sintetiza essas informações.

Quadro 2. Funcionários efetivos do TCGB, por faixa etária e gênero

<i>Idade</i>	<i>Homens</i>	<i>Mulheres</i>	<i>Total</i>
<i>Até 28 anos</i>	2	1	3 (4%)
<i>29-30</i>	4	2	6 (8%)
<i>30-34</i>	3	3	6 (8%)
<i>35-39</i>	9	5	14 (19%)
<i>40-44</i>	7	4	11 (15%)
<i>45-49</i>	6	4	10 (13%)
<i>50-54</i>	8	3	11 (15%)
<i>55-59</i>	11	0	11 (15%)
<i>60 e mais</i>	2	0	2 (3%)
Total	52 (70%)	22 (30%)	74 (100%)

Fonte: Plano de reorganização interna do TCGB (2016), adaptado pelo autor.

Com relação ao regime financeiro, as despesas com instalações e funcionamento do tribunal são encargo do estado, sendo inscritas no orçamento geral do país (art. 6 da Lei Orgânica do TCGB, 1992). O TCGB conta também com o seu orçamento privativo, derivado de sua receita própria, a partir de “uma percentagem não inferior a 50% sobre os emolumentos devidos pela sua actividade, a fixar no diploma que regular a respectiva cobrança” (ibid).

Em linhas gerais, esta é a estrutura orgânica de TCGB que ainda está em vigor. Ela é considerada amplamente inadequada pelos funcionários atuais do tribunal em face especialmente do vasto acúmulo de funções, o que não permite o desenvolvimento de *expertise* e exclui o TCGB de várias recomendações da INTOSAI para instituições de auditoria (Plano de Reorganização Interna de TCGB, 2016). Com efeito, a partir destas constatações, parte dos seus funcionários tem buscado realizar reformas incrementais para melhorar as suas ações nos últimos anos. Isso será abordado no item 4.3., a seguir. Antes disso, contudo, será abordada a relação do TCGB com os poderes Executivo, Legislativo e com a Presidência da República da Guiné-Bissau.

4.2. O TCGB e a Presidência da República

Do ponto de vista puramente formal, há pouca margem de interpretação sobre a independência do TCGB. Como consta expressamente no art. 3 de sua lei orgânica, “O Tribunal de Contas é independente e apenas está sujeito à lei”. Entre a lei e a realidade, contudo, há um hiato imenso. Neste sentido, mesmo quando se examina o TCGB do ponto de vista estritamente legal, alguns aspectos minimizam sobremaneira essa alegada ampla independência.

Isso é particularmente visível em relação à nomeação do presidente do TCGB. Embora os juízes do tribunal sejam nomeados por concurso público, este é nomeado diretamente pelo Presidente da República sem especificação de tempo de mandato e pode ser demitido a qualquer momento, ouvido o governo (primeiro-ministro). O presidente do TCGB sequer tampouco precisa pertencer ao quadro de juízes do tribunal, podendo ser nomeado dentre não-integrantes da corte. Exemplo recente foi a demissão do então presidente do TCGB, Vasco Manuel Evangelista Biaguê, pelo ex-Presidente da República José Mario Vaz em 2015, que

nomeou logo em seguida o atual presidente do TCGB, Dionísio Kabi, que antes era um dos seus conselheiros. O Quadro 3, abaixo, lista todos os presidentes do TCGB desde a sua criação e os relaciona aos Presidentes da República responsáveis pela sua nomeação ao tribunal.

Quadro 3. Lista de presidentes do TCGB e de Presidentes da República (1992-2020)

<i>Anos</i>	<i>Presidente do TCGB</i>	<i>Presidente da República</i>
1992-1995	Marceano Valentin Dama	João Bernardo Vieira, PAIGC (1980-1999)
1995-1998	Nicandro Pereira Barreto	João Bernardo Vieira, PAIGC (1980-1999)
1998-2000	Octávio Inocêncio Alves	João Bernardo Vieira, PAIGC (1980-1999)
2000-2001	Florentino Mendes Pereira	Kumba Yalá, PRS (2000-2003)
2001-2002	Armando Namontche	Kumba Yalá, PRS (2000-2003)
2002-2004	Caetano N'tchama	Kumba Yalá, PRS (2000-2003)
2004-2006	Alfredo Nunes	Henrique Rosa, interino (2003-2005)
2006-2007	Certório Biote	João Bernardo Vieira, independente (2005-2009)
2007-2011	Francisco José Fadul	João Bernardo Vieira, independente (2005-2009)
2011-2014	Alberto Djedju	Malam Bacai Sanhá, PAIGC (2009-2012)
2014-2015	Vasco Manuel Evangelista Biaguê	José Mario Vaz, PAIGC (2014-2019)
2015-atual	Dionísio Kabi	José Mario Vaz, PAIGC (2014-2019)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em média, os presidentes do TCGB ficam pouco mais de dois anos à frente do órgão. Há, contudo, muita variação, com alguns presidentes permanecendo apenas um ano à frente do tribunal (e.g., Certório Biote, presidente do TCGB entre 2006 e 2007) e outros ocupando o cargo por períodos mais extensos, como o atual presidente, que já se encontra à frente do TCGB há mais de quatro anos. As mudanças na presidência do tribunal, com efeito, parecem acompanhar as mudanças na Presidência da República de uma forma mais geral. Isso significa que, por um lado, mandatos presidenciais mais longevos parecem coincidir com mandatos de presidentes à frente do TCGB mais duradouros. Esse é o caso das presidências de João Bernardo Vieira até 1999 e de José Mario Vaz entre 2014 e 2020, que deram vazão a presidências do TCGB que duraram ao menos três anos cada. Por outro lado, períodos de maior instabilidade política, como o iniciado no final da década de 1990, parecem ter dado vazão a uma taxa maior de rotatividade dos presidentes da instituição. Nos nove anos entre 1998 e 2007, por exemplo, o TCGB teve seis presidentes diferentes.

Não é à toa, vários presidentes do TCGB possuíam experiência política antes de sua ascensão ao cargo. Embora não haja informações para todos, diversos ex-presidentes do TCGB ocuparam cargos especialmente junto ao Poder Executivo antes da posse, mas também junto

ao Poder Legislativo. O Quadro 4, abaixo, sintetiza essas informações, em paralelo aos cargos ocupados por esses mesmos indivíduos após a passagem pelo TCGB. Isso sugere não apenas que há baixa independência do TCGB, mas também que há baixa atratividade de seus cargos, com indivíduos possivelmente os utilizando como *stepping stones* para outros cargos.

Quadro 4. Experiência Política Prévia e Posterior dos Presidentes do TCGB

<i>Presidente do TCGB</i>	<i>Cargos prévios</i>	<i>Cargos posteriores</i>
Marceano Valentin Dama	Delegado do Ministério Público, Assessor Jurídico do Ministério das Finanças, Juiz Presidente do Tribunal Fiscal.	Assessor do Presidente da Câmara Municipal de Bissau, Juiz Presidente do Tribunal Fiscal, Presidente do Supremo Tribunal Militar.
Nicandro Pereira Barreto	Ministro da Justiça, Procurador-Geral da República.	Ministro da Administração Territorial.
Octávio Inocêncio Alves	Não encontrado.	Procurador-Geral da República, Secretário de Estado da Segurança Nacional e a Ordem Pública, Ministro da Administração Interna.
Florentino Mendes Pereira	Não encontrado.	Secretário de Estado do Plano e Integração Regional, Secretário-Geral de PRS, Diretor da Empresa Pública de Eletricidade e Águas (EAGB), Ministro de Energia e Indústria, Deputado.
Armando Namontche	Não encontrado.	Diretor-geral da polícia judiciária.
Caetano N'tchama	Primeiro-ministro, Dirigente do PRS	Ministro de Administração Interna, Procurador-Geral da República, Membro do Conselho Superior de Luta contra a Corrupção.
Alfredo Nunes	Magistrado do Ministério Público	Não encontrado.
Certório Biote	Não encontrado.	Ministro de Interior.
Francisco José Fadul	Primeiro-ministro, líder do Partido Unido Social Democrático (PUSD), fundador do Partido para a Democracia, Desenvolvimento e Cidadania (PADEC).	Não encontrado.
Alberto Djedju	Magistrado do Ministério Público.	Procurador-geral adjunto.
Vasco Manuel Evangelista Biaguê	Director-geral da Faculdade de Direito de Bissau, Assessor Jurídico da Ministra da Educação	Advogado, Conselheiro do Presidente de Assembleia Nacional Popular.
Dionísio Kabi	Ministro da Administração Interna; Ministro de Interior, Conselheiro do Presidente da República; Dirigente do PRS, Chefe da Casa Civil da Presidência da República.	Não encontrado.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Adicionalmente, o TCGB possui um representante do Ministério Público, que é nomeado pelo Procurador-Geral da República. Este, ao seu turno, é também nomeado e demetido pelo Presidente da República quando este entender, o que por vezes ocorre concomitantemente à troca da presidência do TCGB. Visto em conjunto, esses fatores sugerem haver uma elevada influência do Presidente da República no funcionamento do TCGB (OISC/CPLP, 2005; Lei Orgânica do TCGB, 1992; Lei Orgânica do Ministério Público, 1995; Constituição da República da Guiné-Bissau, 1996). Isso é curioso porque tribunais de contas são tipicamente órgãos que assessoram o Poder Legislativo na sua função de fiscalização do Poder Executivo, atuando frequentemente como “patrulhas de polícia” em nome daquele (McCubbins e Schwartz 1984, Santiso 2009).

A forte influência do Presidente da República sobre o TCGB, seja por meio da nomeação do presidente do tribunal (que, por sua vez, nomeia o seu Secretário-Geral, responsável por organizar praticamente todos os trabalhos do TCGB), seja por meio do Procurador-Geral da República, não é, obviamente, uma exclusividade do tribunal. Na realidade, a forte centralidade política em torno do Presidente da República na Guiné-Bissau se estende a diversas instituições do país. Por exemplo, o art. 68 da Constituição da República da Guiné-Bissau elenca entre atribuições do Presidente da República: convocar extraordinariamente a Assembleia Nacional Popular; fixar a data das eleições do Presidente da República, dos deputados à Assembleia Nacional Popular e dos titulares dos órgãos de poder local; nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidas as forças políticas representadas na Assembleia Nacional Popular; empossar o Primeiro-Ministro; nomear e exonerar os membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro; criar e extinguir ministérios e secretarias de Estado, sob proposta do Primeiro-Ministro; empossar os juízes do Supremo Tribunal de Justiça; nomear e exonerar, sob proposta de Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; editar leis, decretos e decretos-lei, entre vários outros.

Essa centralidade do Presidente da República em relação às outras instituições, não à toa, tem gerado muita instabilidade política no país, ocasionando por vezes graves crises político-militares. Isso decorre principalmente da interpretação dos vários poderes elencados neste art. 68 em favor dos interesses do Presidente da República, quase sempre no sentido de expandi-los. Ao mesmo tempo, e retornando ao objeto desta dissertação, é de se notar que não

há qualquer menção ao TCGB dentre os poderes do Presidente da República, embora este exerça pesada influência sobre o funcionamento do tribunal.

4.3. O TCGB e o Governo

Como consta no art. 2º da Lei Orgânica do TCGB, ele exerce a sua jurisdição em todo estado da Guiné-Bissau e em todos os seus serviços. Isto significa que ele fiscaliza as ações de todas instituições políticas do país, incluindo a Presidência da República, a Assembleia Nacional Popular (ANP), o Governo e os demais Tribunais. No caso, o Governo compreende tanto o primeiro-ministro como os demais ministros e integrantes da administração. No caso, o primeiro-ministro é o chefe do governo, sendo nomeado pelo Presidente da República tendo em conta os resultados das eleições legislativas. É ele quem forma o Governo, nomeando os ministros, os governadores das regiões, os administradores dos setores e os diretores-gerais das empresas públicas, entre outros, conforme consta no art. 98 da constituição da República.

Assim, as atividades TCGB recaem não apenas sobre as atividades do primeiro-ministro, mas também sobre todos os seus subordinados. Ao mesmo tempo, o Governo é responsável por financiar as despesas do TCGB, uma vez que ele apresenta e aprova o orçamento do estado na ANP, que aloca recursos para o tribunal. Como resultado, o que tem acontecido é que o TCGB tem enfrentado grandes dificuldades para cobrir as suas despesas ao longo dos anos justamente porque não tem recebido do Governo os recursos previstos nos orçamentos anuais. Portanto, há um dilema na relação do TCGB com o Governo: ao passo que é o Governo que assegura o funcionamento do Tribunal por meio da liberação ou não de recursos, é o TCGB que audita o trabalho do Governo.

Entretanto, sem garantia de financiamento por parte do Governo, o TCGB acaba apresentando condições precárias de trabalho e infraestrutura inadequada. Ao longo de sua história, por exemplo, o TCGB não possuiu sede física própria, funcionando em uma casa alugada que ficava alagada durante a época das chuvas, danificando diversos documentos e equipamentos da instituição. Posteriormente, após muitas reclamações de funcionários, o TCGB foi alocado a um outro prédio, que tampouco exibia condições adequadas. Somente em 2016 a instituição ganhou um prédio próprio com uma estrutura maior e minimamente apropriada para o seu funcionamento (Entrevista com a Diretora do Departamento de

Comunicação e Cooperação Externa; Diretora do Departamento de Consultadoria, Planejamento e Documentação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Bissau, fevereiro de 2019).

Associado ao problema da sede do TCGB, a questão orçamentária se estende para outras faces da atuação do tribunal, dificultado seu funcionamento. Como se pode ver na fala do atual Secretário-Geral da instituição:

“O Tribunal como sabe, já vão 26 anos da sua existência, ah, devia estar mais como está hoje, mas começou logo a trabalhar a partir de um tempo, quer dizer, quase não se fazia nada absolutamente, o Tribunal não se fazia nada, simplesmente o quê que se fazia, só analisava documentos para o visto prévio, provimento dos cidadãos dos serviços, tá a ver, mas com o nosso tempo, tentamos primeiro engajar em várias situações, primeiro reorganização de Tribunal de Contas, adotar o Tribunal de Contas de mais competências, quer dizer jovens quadros, que são forças e capazes de inverter tudo que era necessário, embora com uma certa resistência mas pronto, eu na minha forma de pensar, aliás com a experiência também faz-me sentir que eu isoladamente não consigo, mas tempos jovens quadros a andar de um lado a outro, que podiam ser motivo de produção deste Tribunal e foram postos como desafio, conseguiram resgatar o TC. [...] Como sabe, o TC por algum tempo, o único meio de deslocação era um TVS (motorizada né), mas hoje o TC tem umas 10, 11 viaturas, tá a ver, com meios próprios, não foi comprado por Ministério das Finanças, que é quem deveria comprar, criar condições, mas o próprio Tribunal através dos seus emolumentos, conseguimos apertar um ao outro e pronto, compramos alguns equipamentos burocráticos, conseguimos, ainda falta muitas coisas mas, estamos a tentar dar passos para frente e pronto, conseguimos fazer muitos trabalhos de auditorias, relatórios, temos produzido um plano estratégico, operacionais, hoje o Tribunal de contas está muito organizado, olha só o trabalho dessa senhora, antes do ano já tem um plano anual de atividade e este é o guião de Tribunal de Contas durante o ano, como é que o Tribunal não pode funcionar? vai funcionar ne?” (Entrevista com Secretário-Geral do Tribunal de Contas, Bissau 18 de fevereiro de 2019)

A falta de “meios de transporte para a deslocação dos funcionários do TCGB” acima, importante para uma instituição que audita outras instituições deve se descolar até elas, sugere que as restrições orçamentárias tem a ver com a estratégia dos diferentes governos de não permitir a fortalecimento desta instituição. Aliado a isso, os próprios conflitos entre Governo e Presidência da República parecem respingar sobre o TCGB, acarretando em demissões e nomeações de novos presidentes e secretários do tribunal. O exemplo recente da presidência de José Mario Vaz é ilustrativo. Tendo vencido as eleições presidenciais de 2014 apoiado pelo seu partido PAIGC, ele enfrentou seu próprio partido durante quase todo o período à frente da Presidência da República, derrubando vários primeiros-ministros indicados pelo seu partido para chefiar o Governo e aliando-se inclusive a partidos considerados de oposição. O trabalho do presidente do TCGB não ficou imune a isso, acarretando em ao menos uma oportunidade na troca da presidência do tribunal, em 2015. Isso gera descontinuidade administrativa, que

pode ser especialmente danosa em um contexto que já é de baixa institucionalização, como o do TCGB.

4.4. O TCGB e o Poder Legislativo

Com relação ao relacionamento do TCGB com a Assembleia Nacional Popular, há formalmente uma relação do assessoramento do primeiro em relação à última. No caso, conforme o art. 76 da constituição, o TCGB emite parecer das Contas Gerais do Estado de forma a subsidiar a ANP na sua atividade de fiscalização do Poder Executivo. No entanto, o que tem ocorrido na prática é que os diferentes governos da Guiné-Bissau simplesmente não têm emitido Contas Gerais do Estado. Com efeito, até o momento da realização da pesquisa de campo que subsidia esta dissertação, o TCGB havia emitido somente dois (2) pareceres das Contas Gerais do Estado, referentes aos anos de 2009 e 2010; e, naquela ocasião, o TCGB estava analisando mais três (3) Contas Gerais do Estado, referentes aos anos de 2014, 2015 e 2016 (cf. entrevista com o Diretor do Departamento Parecer de Contas Gerais do Estado, Bissau, 28 de fevereiro de 2019).

É importante sublinhar que os pareceres de Contas Gerais do Estado emitidos ocorreram especialmente para o cumprimento das exigências de diferentes organizações internacionais, como a União Europeia (EU) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para o apoio orçamentário à República da Guiné-Bissau. A emissão das Contas Gerais de Estado e sua avaliação por TCGB e ANP permitiu ao país receber dinheiro para superar o déficit orçamentário de então, acumulado de diversas gestões. Quer dizer, não fosse a necessidade de cobrir o orçamento, talvez nenhuma Conta Geral do Estado tivesse sido entregue para efeitos de avaliação e emissão do parecer do TCGB. No caso, o TCGB parece ter sido usado para se obter recursos, e não necessariamente para cumprir a sua missão de fiscalizar as despesas e receitas públicas.

4.5. Desenvolvimentos Recentes do TCGB

Após a realização do trabalho de campo no país de origem do mestrando, no início do ano de 2019, foi constatado que o TCGB vem buscando realizar uma série de reformas internas em vários domínios, alegadamente para a melhoria do seu serviço. Essa seção aborda essas reformas recentes, sobretudo no âmbito estrutural do TCGB, destacando a adoção de quadro legal de gestão das finanças públicas proposta pelas diretivas da União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), os Planos Estratégicos I e II, a Proposta de Reorganização Interna do TCGB, encomendada no quadro do Programa de Apoio à Consolidação do Estado da Guiné-Bissau, que visa reforçar as competências técnicas, institucionais e de organização interna do TCGB; a adoção de novo edifício físico que fica no palácio de Justiça, ao lado do Ministério Público, e Supremo Tribunal de Justiça e outros tribunais do país, entre outras reformas.

Assim, em parte, essas reformas se originam na percepção da inadequação da estrutura antiga do TCGB em face de suas responsabilidades. Em parte, estas reformas também ocorreram com a participação de organizações internacionais, como a União Europeia, a UEMOA, a Organizações de Tribunal de Contas da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP) no âmbito do projeto PROPALOP, entre outras organizações, como será detalhado a seguir.

Sabidamente, o TCGB tem enfrentado grandes dificuldades. O melhor exemplo disso foi a falta da própria estrutura física da instituição, que funcionou em uma casa alugada com péssimas condições por diversos anos. Outra dificuldade tem a ver com a própria credibilidade da instituição, uma vez que esta era desconhecida da população, o que lhe dificulta tanto desenvolver o seu trabalho adequadamente quanto atrair recursos humanos capacitados. Essa última, aliás, é agravada pela própria política da entrada do pessoal no TCGB, já que muitos funcionários ingressaram no órgão sem passar por concurso público, sendo simplesmente nomeados. Essa falta de pessoal qualificado, por sua vez, gera improdutividade até mesmo para diagnosticar os problemas enfrentados pela instituição (Entrevista com Diretor dos Recursos Humanos de TCGB, Bissau, 25 de fevereiro de 2019).

Isso, contudo, parece ter começado gradativamente a mudar a partir das últimas reformas. Estas têm acontecido especialmente com apoio internacional de organizações como

a União Europeia a partir de 2015, quando se concluiu um estudo geral sobre as necessidades do TCGB. Na ocasião, também se criaram instrumentos, como um plano estratégico, um plano operacional, e um plano anual de atividade, entre outros, que passaram a pautar as atividades de todos gabinetes do TCGB especialmente a partir de um novo plano de Reorganização Interna, que está sendo implementado ao longo dos últimos anos antes mesmo de ter sido aprovado na ANP. Esse, com efeito, é um claro exemplo de reforma institucional endógena (Mahoney e Thelen 2009). Como resultado disso, a percepção interna é que o TCGB está funcionando muito melhor hoje do que no passado, inclusive recente. De acordo com um entrevistado:

“[...] isso é incomparável, como eu disse, ninguém conhecia o Tribunal de Contas, a partir daquele momento, mesmo lá antes de mudarmos em 2015, já tínhamos o apoio da União Europeia e a partir daí começamos a desenvolver os instrumentos, porque estava a faltar, não tínhamos o plano anual, não tínhamos nada, agora a partir daquele momento foi contratado peritos de outros Tribunais, vieram cá apoiar o Tribunal de Contas, o Tribunal produziu o seu Plano estratégico, embora antes tinha um plano estratégico que não foi implementado, foi o apoio também do organismo internacional da Sub-região, mas foi um plano estratégico elaborado em francês, pronto não foi implementado, agora com esse apoio da União Europeia em 2015, então iniciamos, fruto desse apoio, conseguimos ter um plano estratégico, um plano operacional né e esse plano até agora está em vigor até 2020 né e próxima vez, vamos começar a trabalhar novos planos estratégicos, mas numa forma geral é incomparável a partir daquele momento, nós começamos a fazer esse trabalho de sensibilização junto as entidades públicas, não prestavam contas, ninguém fazia nada, e a partir daí começamos com a formação dos gestores públicos, nós mesmos recebemos as formações e transmitimos aos gestores públicos e não obstante tínhamos instruções que foram emitidas pelo TC em 2011 mas de lá para 2015, ninguém conhecia e estamos a trabalhar a divulgar essas instruções e daí começou essa nova dinâmica de Tribunal de Contas e agora achamos que estamos no bom caminho, mas ainda está a faltar alguns meios, mas estamos a trabalhar nesse sentido de melhorar e espero que este ano de 2019 vamos julgar contas que nunca foram julgados e já temos condições para isso porque já temos juizes preparados para tal e vamos julgar contas” (Entrevista com Diretor-Geral de Fiscalização e Controlo do Tribunal de Contas, Bissau, 28 de fevereiro de 2019).

A citação é longa, mas demonstra a evolução da instituição ao longo do tempo. O entrevistado aponta melhorias no tocante à reorganização interna e adoção de mais competências pelo TCGB, a entrada em cena das organizações internacionais parceiras, como a UEMOA, a adoção de planos estratégicos que permitiram a elaboração dos instrumentos de trabalho, entre outros. Como resultado, há percepção de que a instituição passou a funcionar mais alinhada à sua missão de controle externo da administração pública, sobretudo quando comparada a períodos anteriores. Prova disso é realização das auditorias externas e a consequente produção dos relatórios respectivos, que serão abordados no próximo capítulo.

Uma das reformas que tem ocorrido no âmbito do Governo e que tem impactado o trabalho do TCGB de forma mais nítida é a adoção de um quadro legal de gestão das finanças públicas, a partir de diretrizes da UEMOA. Estas normas incluem uma lei das finanças; a adoção de regras gerais da contabilidade pública; a padronização da nomenclatura do orçamento do estado; o plano contabilístico do Estado; a adoção de tabela das operações financeiras do estado; e um código de transparência, entre outros (Plano de Reorganização Interna do TCGB, 2016). Com efeito, quando solicitado para falar da inclusão dessas normas nos quadros das leis nacionais, um juiz-conselheiro comentou:

“A questão das diretivas da UEMOA, vem no tratado mesmo da UEMOA, a fim de atingir o programa macroeconómico. Há certas orientações que têm que ser dadas a países-membros a fim de atingir aquela meta traçada pela União e para atingir aquelas metas traçadas pela União, os estados são diferentes e cada estado tem a sua forma que é um bocado contraditório com outro estado, então a União decidiu fazer aquelas diretivas que são normas de orientação para em cada setor, por exemplo as finanças públicas tendo várias diretivas financeiras que levam com que os estados possam alcançar esse objetivo e essas diretivas são, diretivas de transparência sobre a gestão financeira, as regras gerais da contabilidade pública, etc, uma norma de orientação para poder atingir aquela meta. Então essas normas que agora estão em vigor na Guiné-Bissau que toda gestão financeira tem que se inspirar nestas normas. E é na base destas normas que o Tribunal de Contas que é o órgão de controle financeiro tem também que fazer o seu controle financeiro, na base dessas normas e não se pode fazer controle fora dessas normas tem que ser na base daquelas normas. Essas diretivas foram feitas, elaboradas e aprovadas em 2009, mas que devia entrar em vigor até 2017 para todos os estados-membros mas para a Guiné-Bissau, como é o único país lusófono na região, tem outro prazo de tradução dessas diretivas de francês para português para que possa ser introduzida, portanto tem um prazo mais dilatado, que é de dois anos ou seja até 2019, mas agora já foram publicadas em 2018 e que devem já ser aplicados em princípio no ano de 2019” (Entrevista com juiz-conselheiro, Bissau, 11 de março de 2019).

O que está em evidência aqui é uma reforma que partiu da organização financeira regional para a melhoria do controlo financeira dos Estados-membros da sub-região que a Guiné-Bissau faz parte. Está se a falar da adoção de um modelo de difusão da política financeira regional. Isso se assemelha à narrativa sobre o próprio surgimento do TCGB em 1992, alterando-se somente o contexto e os atores internacionais que pautaram as reformas. Com efeito, outra reforma que tem causado muito impacto foi apoiada pela União Europeia em 2013 após uma avaliação da *Public Expenditure & Financial Accountability* (PEFA) que, por sua vez, é apoiada por diversos organismos multilaterais, como FMI, BM e os governos de países europeus. Realizada naquele ano, a avaliação conclui que haviam várias deficiências na forma de funcionamento do TCGB, vários dos quais estariam impedindo o melhor funcionamento da instituição no país. No caso, o relatório destacou especialmente três itens:

“Desorganização interna dos serviços, devido à falta de recursos necessários, de espaço de trabalho digno, de equipamentos inadequados e de capacidade técnica moderada, de clareza na definição das funções e atribuições dos técnicos e de ausência de mecanismos eficazes do registo e controlo das actividades realizadas; Ausência de instrumentos técnicos adequados para a aplicação de técnicas modernas de análise de contas e outros processos, nomeadamente, os guias/manuais de procedimentos da fiscalização, softwares, etc; Falta de quadros qualificados e com experiência técnica necessária para a condução dos trabalhos, designadamente: análise de contas de gerência, preparação dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado e realização de auditorias especializadas” (Plano de Reorganização Interna do TCGB, 2016, p. 15).

É importante informar que no momento que a pesquisa de campo foi realizada, o TCGB já estava implementando algumas recomendações saídas deste diagnóstico. A instituição já havia adotado um manual de procedimentos da fiscalização, planos anuais de atividades para todos departamentos, e realizado algumas ações de capacitação de seu pessoal e público externo, através do Projeto PROPALOP e de outras organizações parceiras, que desencadeou uma campanha na rádio e televisão do país para divulgar o seu trabalho do TCGB de modo a fazer a população conhecê-lo.

Por conta dessas influências sobre as reformas recentes, quando questionados se essas resultaram por conta de pressão externa ou a partir de iniciativa do próprio TCGB, os funcionários entrevistados tiveram opiniões diferentes. Por um lado, na concepção da diretora do Departamento de Planejamento, Orçamento e Documentação, lotado na Direção-Geral de Fiscalização e Controlo, a reforma teria partido da iniciativa do próprio tribunal, mas com apoio financeiro e técnico das outras instituições. Como disse um entrevistado:

“[...] é que a nossa organograma, tendo em conta os serviços prestados no TC então nós estávamos restringidos, nós não conseguíamos fazer o nosso trabalho cabalmente porque os serviços estavam concentrados e as vezes há acumulação de funções, uma pessoa por exemplo desempenhava três, quatro funções, o que é errado, então daí fizeram a reorganização, daí que começamos, fizemos um plano de reorganização interna seja do edifício, do trabalho técnico, daí é que surgiu isso tudo graças ao financiamento do projeto PROPALOP, vieram cá consultores de Cabo-Verde nos ajudaram nisso, daí é que nós conseguimos nosso guia de Verificação Interna de Contas, Manual de Função e Plano Estratégico e Operacional, tas a ver, então partindo daí na reorganização estar ou não, uma pessoa não pode ocupar mais de três, quatro função não, tendo em conta outros serviços nos Tribunais e também tendo em conta aquilo que o país está a pedir e o TC está a necessitar, então fizeram está reorganização, esta nova organograma de TC. [...] Foi de TC, nós trabalhamos em conjunto, vieram cá consultores trabalharam com os técnicos tendo em conta a nossa necessidade e necessidade do Tribunal de Contas” (Entrevista com Diretora do Departamento de Consultadoria, Planejamento e Documentação, Bissau 19 de fevereiro de 2019).

Na citação, percebe-se que uma das causas atribuídas ao insucesso do TCGB nos últimos anos teria a ver com a falta de organização interna do tribunal. Só depois dessa reforma, ocorrida entre 2015 e 2016, é que o Tribunal passou a ter maior padronização das suas atividades, com a adoção de um Manual de Função, de um Plano Estratégico e Operacional e de um Guia de Verificação Interna. Anteriormente, o TCGB funcionava basicamente sem instrumentos que pudessem orientar os trabalhos de forma clara, tornando sua atuação muito inconstante.

Já o diretor de Departamento de Verificação Interna de Contas, por sua vez, quando questionado sobre a mesma questão, sugere que as reformas estão acontecendo por pressão externa. Afirma ele que isso seria “uma exigência internacional, porque o Tribunal tem relações internacionais e viu-se que há necessidade de fazer readaptação das suas atividades às exigências internacionais” (Entrevista com Diretor de Departamento de Verificação Interna de Contas, Bissau, 19 de fevereiro de 2019). Ao invés de pensar alternativamente, é provável que as reformas recentes sejam um misto de influência externa, por um lado, com iniciativa dos funcionários do próprio TCGB, por outro. Assim, estes estariam justamente aproveitando a oportunidade apresentada pelos organismos multilaterais internacionais para promover melhorias há muito tidas como necessárias para que o tribunal melhor execute suas funções.

Essas mudanças recentes, entretanto, são controversas. Isso ocorre não apenas pelo seu teor e origem extena, mas também porque elas não se coadunam exatamente com o que consta na Lei Orgânica em vigor do TCGB, de 1992. É, na realidade, como se o TCGB estivesse funcionando com duas leis orgânicas, uma formal, de 1992, e outra real, decorrente das reformas recentes, que incluem uma proposta de nova lei orgânica que ainda não foi aprovada no legislativo, mas que já se encontra, para todos efeitos, em funcionamento no TCGB. Por exemplo, uma das alterações consideradas ilegais tanto por juízes-conselheiros aposentados como por aqueles em exercício (e também pelo representante do Ministério Público) é da composição dos juízes-conselheiros. O art. 8 da atual Lei Orgânica da instituição estipula que “O Tribunal de Contas é composto por 3 juizes”, e que a sua nomeação “é feita nos mesmos termos que a dos juizes do Supremo Tribunal de Justiça, a quem são equiparados, para efeitos de remunerações, direitos, regalias, tratamento e deveres”. No Plano de Reorganização Interna a que se obteve acesso consta que o TCGB é composto por “cinco (5) juizes, sendo um deles o Presidente que é equiparado ao Primeiro-Ministro e é designado pelo Presidente da República sem nenhuma determinação de mandato” (Plano de Reorganização Interna de

TCGB, 2016, p. 17). Como efeito dessas diferenças, em entrevistas com funcionários do TCGB, estes relataram que o tribunal atualmente conta com sete (7) juízes, incluindo o seu presidente. Além de outros funcionários, essa informação foi confirmada pelo atual Secretário-Geral do TCGB, como se pode ver neste trecho da entrevista abaixo:

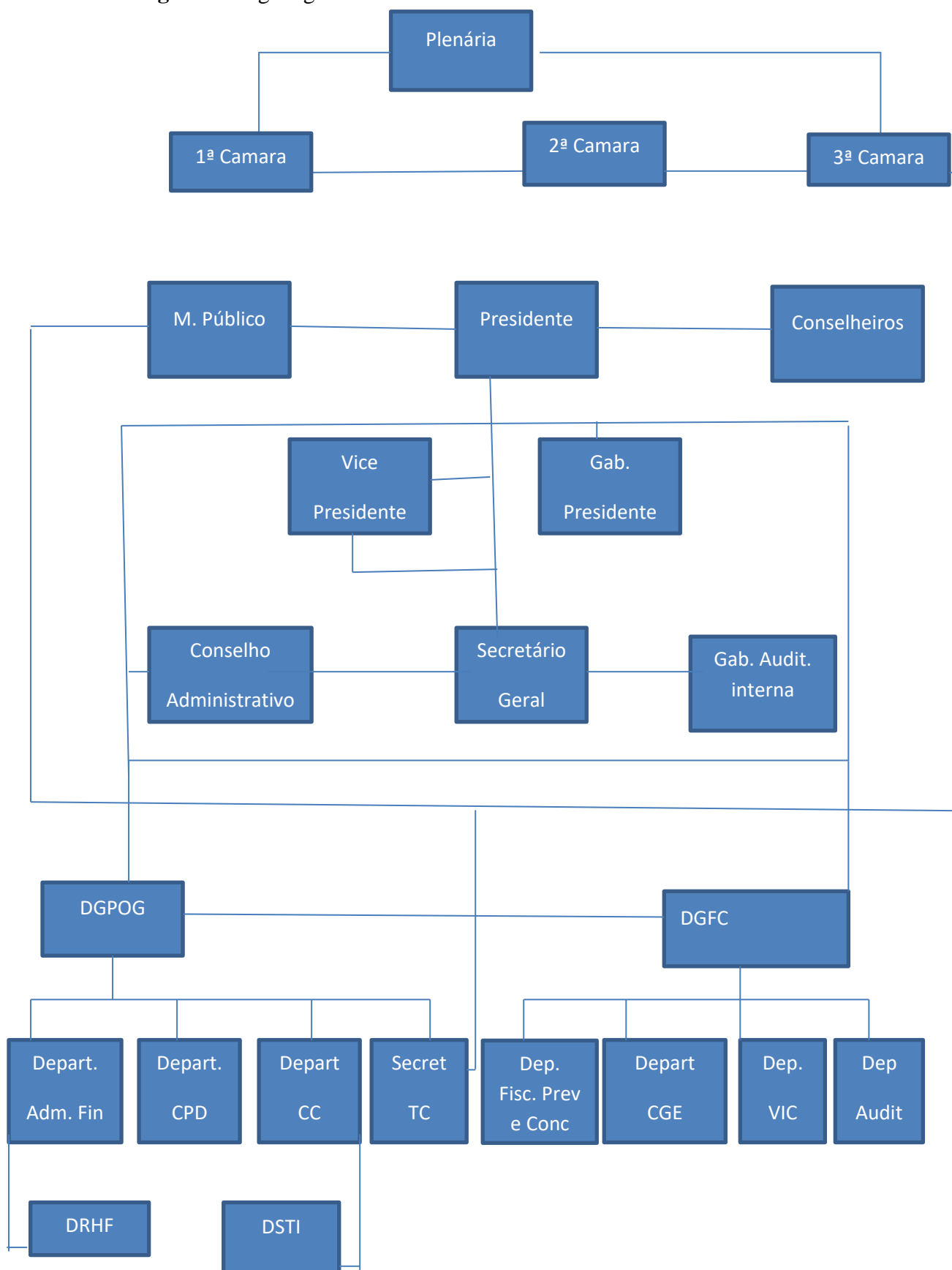
“Pela primeira vez, nos finais de 2016, 2017 foram recrutados juízes não juristas, nas quais fomos através de um concurso, concorremos 16, apuramos 3, entre os quais 2 não juristas, eu sou economista gestor e Dr. Francelino que também é um gestor” (Entrevista com Secretário-Geral do Tribunal de Contas, Bissau, 18 de fevereiro de 2019).

É de referir que entre estes 3 juízes que participaram no concurso público e que foram selecionados estão o próprio Secretário-Geral do TCGB, que foi nomeado como um dos novos juízes recrutados a partir deste concurso, assim como o atual Diretor-Geral de Gabinete de Fiscalização e Controlo, que também participou do concurso e foi selecionado. Ambos começaram a exercer as suas funções, algo visto como ilegal, por exemplo, pelo juiz-conselheiro mais antigo e atual vice-presidente do TCGB. De acordo com ele, a nomeação dos novos 3 juízes que se somam aos anteriores e assim perfazem 7 juízes ao todo é tida por ele como:

“[...] ilegal, a Lei que está em vigor disse que o Tribunal de Contas tem 3 juízes incluindo o presidente, aquela que o senhor viu, nós preparamos uma nova proposta de revisão da Lei que ainda não foi aprovada, que ainda não foi submetida ao Parlamento para aprovação, aí é que nós pussemos pelo menos 7 juízes, tas a perceber, mas por razões que eu não sei, forçaram aumento de juízes sem ter respeitado a Lei, tas a perceber, isto está fora daquilo que está na Lei, e se pegar na Lei agora é 3 juízes, mas no fundo o que está acontecer agora é a ilegalidade, ter mais juízes que não está previsto na Lei, porque aquela proposta que nós propomos ter mais juízes ainda não está aprovada, estes juízes não eram para entrar em função, mas forçaram porque foram até ao Presidente da República e forçaram e foram emposados mas fora da Lei, o próprio Ministério Público deu um parecer negativo neste aspecto.” (Entrevista com o vice-presidente do TCGB, Bissau, fevereiro de 2019).

Em que pesem essas afirmações, nenhum funcionário entrevistado arriscou-se a dizer quem foi ou foram as pessoas que induziram ou mesmo pressionaram o Presidente da República a fazer essas nomeações que, na prática, elevaram o número de juízes do TCGB para além do estipulado em sua lei orgânica de 1992. Dito isso, passa-se agora a apresentar a atual estrutura do TCGB, que é fruto da combinação da sua lei orgânica de 1992, formalmente em vigor, com, especialmente, a nova proposta de lei orgânica, que se encontra em tramitação na ALP, mas que já está em funcionamento no TCGB.

Figura 1. Organograma do TCGB



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado a partir do Plano de Reorganização Interna do TCGB (2016).

Quando da realização de pesquisa de campo no início de 2019, constatou-se *in loco* que a organização do TCGB está de acordo com o organograma acima, e que este substitui o antigo organograma da instituição. Isso significa que a alocação de pessoal está também de acordo com este organograma. Este passou a dividir várias tarefas que antes estavam muito enxutas ou confusas, conferindo maior clareza quanto às funções dos diferentes departamentos da instituição. De igual forma, esta reorganização buscou reduzir a quantidade de funcionários no setor técnico-administrativo (atividade-meio) e incrementar no setor técnico-operacional (atividade-fim), invertendo a distribuição de pessoal existente até então, que priorizava a atividade-meio. O detabalhamento de cada um dos órgãos identificados no organograma acima está descrito no Quadro 5, abaixo.

Quadro 5. Competências dos Órgãos e Unidades Orgânicas do TCGB

<i>Plenário</i>	É o órgão máximo do Tribunal presidido pelo Presidente e dele fazem parte todos os Juízes, exerce todas as funções previstas na lei, entre as quais, aprovar: o relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado; o plano estratégico, os planos de ação, orçamento e relatório anuais, do Tribunal; os regulamentos internos e instruções do Tribunal; exercer o poder disciplinar sobre os Juízes; fixar jurisprudência em recurso extraordinário; apreciar quaisquer outros assuntos que, pela sua importância ou generalidade, o justifiquem.
<i>Presidente</i>	Representa o Tribunal e assegura as suas relações com os demais órgãos de soberania, as autoridades públicas e a imprensa, preside às sessões de Tribunal; vota o parecer sobre a Conta Geral do Estado, sempre que se verifique situação de empate entre Juízes; exercer os poderes de orientação e administração geral dos serviços de apoio do Tribunal; nomeia o pessoal dirigente dos serviços de apoio.
<i>Vice-Presidente</i>	Substitui o Presidente nas suas faltas e impedimentos, presidindo ao que lhe for delegado pelo Presidente.
<i>1ª Câmara</i>	Fiscalização Prévia e Concomitante. Decide sobre a recusa de visto, julga recursos, aprova instruções para a organização dos processos de fiscalização prévia, ordena e aprova auditorias, aplica as multas previstas em lei. Juiz singular – decide os processos de fiscalização prévia dos quais não resultem dúvidas sobre a legalidade do ato ou contrato.
<i>2ª Câmara</i>	Fiscalização sucessiva Administração Central e Local, Parecer sobre a Conta Geral do Estado. Fiscaliza as entidades e julga as contas dos serviços da Administração Central e Local, sujeitos ao controlo do Tribunal; dá Parecer sobre a CGE; ordena auditorias e aprova os respectivos relatórios e recomendações; aplica multas; emite instruções;
<i>3ª Câmara</i>	Efetivação de Responsabilidades Financeiras. Julga: os recursos das decisões proferidas em 1ª instância, incluindo as relativas a emolumentos; os recursos dos emolumentoss fixados nos processos de verificação de contas e nos de auditoria; os recursos das decisões de aplicação de multas proferidas; os pedidos de revisão das decisões, transitadas em julgado, proferidas pelo plenário ou em 1ª instância. Os processos da competência da 3ª seção são decididos em 1ª instância por um só juiz.
<i>Ministério Público</i>	Está representado no Tribunal por um ou mais procuradores Gerais adjuntos, participando em todas as sessões plenárias. Compete-lhe defender a legalidade, exercendo, as competências previstas na lei. Todos os processos judiciais lhe devem ser remetidos, para querendo requerer acusação.
<i>Gabinete do Presidente</i>	Órgão de apoio directo e pessoal, apoia técnica e administrativamente o Presidente no desempenho das suas funções.
<i>Secretário-Geral</i>	Assegura a coordenação geral dos serviços de apoio, garantindo a respectiva organização e funcionamento permanente e regular. Reporta ao Presidente.

<i>Conselho Administrativo</i>	Compete-lhe a administração financeira: autoriza as despesas que não devam ser autorizadas pelo Presidente; autorizar o pagamento de despesas; preparar os projectos de orçamento do Tribunal; gere o Cofre do Tribunal. É presidido pelo Secretário-Geral, integra o Director Geral do Planeamento, Orçamento e Gestão, o Director Geral de Fiscalização e Controlo.
Gabinete de Auditoria Interna	Acompanha, com independência técnica, a organização e o funcionamento dos serviços de apoio do Tribunal. Analisa as operações do Tribunal do ponto de vista da economia, eficácia e eficiência. Garante o controlo da qualidade dos principais produtos do Tribunal. Depende directamente do Secretário-Geral.
<i>Direção-Geral de Fiscalização e Controlo (DGFC)</i>	Assegura toda a atividade operativa do Tribunal, quer no âmbito da fiscalização prévia e concomitante, quer no âmbito da fiscalização sucessiva, designadamente na área do parecer da CGE, na realização de auditorias e na verificação interna de contas. Reporta funcionalmente ao Presidente e às 2 câmaras, hierarquicamente reporta ao Secretário-Geral. Integra 4 Departamentos, dirigidos por Directores de Serviço.
<i>Departamento de Fiscalização Prévia e Concomitante (DFPC)</i>	Assegura o apoio técnico-operativo e processual às atividades de fiscalização prévia e concomitante; elabora os pareceres resultantes da análise da legalidade e conformidade dos processos, e submete-os ao Juiz de turno; assegura a realização das auditorias relativas ao exercício da fiscalização concomitante inscritas nos programas anuais de fiscalização e controlo e a preparação dos respectivos relatórios. Reporta hierarquicamente ao Director da DGFC e funcionalmente ao mesmo Director e à 1º Câmara do Tribunal. É dirigido por um Director de Serviços.
<i>Departamento do Parecer sobre a CGE (DCGE)</i>	Elabora o projecto de relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado; aprecia a atividade financeira do Estado, nos domínios do património, receita, despesa, dívida, tesouraria; controla concomitantemente a execução orçamental. Reporta hierarquicamente ao Director da DGFC e funcionalmente ao mesmo Director e à 2º Câmara. É dirigido por um Director de Serviços.
<i>Departamento de Verificação Interna de Contas (DVIC)</i>	Compete-lhe a verificação interna de contas prestadas ao Tribunal; elabora os relatórios da verificação dos processos de conta; divulga as instruções do Tribunal relativas à apresentação de contas; regista e assegura a manutenção da base de dados de gestão de entidades e processos; fornece ao Departamento de Auditoria a informação por esta solicitado, no âmbito da análise das contas. Reporta hierarquicamente ao Director da DGFC e funcionalmente ao mesmo Director e à 2º Câmara. É dirigido por um Director de Serviços.
<i>Departamento Auditoria (DA)</i>	Assegura a realização de auditorias de qualquer tipo ou natureza, inquéritos e outras formas de averiguações a determinados atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos poderes de controlo do Tribunal; propõe as instituições a auditar; elabora a proposta de programa de auditoria e prepara os respetivos contraditórios e relatórios. Reporta hierarquicamente ao Director da DGFC e funcionalmente ao mesmo Director e à 2º Câmara. É dirigido por um Director de Serviços.
<i>Direção-Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão (DGPOG)</i>	Apoia o planeamento e as relações externas do Tribunal; garante o apoio administrativo e processual, a gestão dos recursos humanos, financeiros, patrimoniais, informáticos e documentais afetos ao Tribunal, de acordo com os instrumentos previsionais e as orientações superiormente definidos. Reporta hierárquica e funcionalmente ao Secretário-Geral e ao Presidente. Integra 4 Departamentos dirigidos por Directores de Serviço e 2 divisões, dirigidas por Coordenadores.
<i>Departamento de Administração Financeira (DAF)</i>	Executa e gere o orçamento de funcionamento e de investimento; assegura, a gestão e formação dos recursos humanos e, a gestão dos recursos patrimoniais e financeiros; acompanha e controla a execução financeira; gere a execução dos processos de aquisições de bens, prestações de serviços e empreitadas. Integra 1 Divisão: Divisão de Recursos Humanos e Formação.
<i>Departamento de Consultadoria, Planeamento e Documento (DCPD)</i>	Emite estudos e pareceres nas áreas jurídica, económica e financeira para apoio direto ao Tribunal; acompanha a elaboração das ISSAIs e divulga-as internamente através da intranet e correio electrónico; coordena, acompanha e avalia todo o processo relativo ao planeamento das atividades do Tribunal e prepara os instrumentos finais de planeamento; procede ao tratamento da informação, à

	organização e gestão dos Arquivos e Documentação e Biblioteca do Tribunal.
<i>Departamento de Comunicação e Cooperação (DDCC)</i>	Acompanha e divulga a atividade do Presidente e do Tribunal; dá tratamento adequado às notícias e informações veiculadas através do site do Tribunal e dos meios de comunicação social; relaciona-se com os meios de comunicação social; assegura um serviço geral de relações públicas e de protocolo; desenvolve em coordenação com o DVIC ação pedagógica e de sensibilização junto das entidades sujeitas à prestação de contas; gere os recursos informáticos e faz assistência técnica; promove a divulgação dos atos e atividades do Tribunal; assegura o apoio no âmbito das relações externas, no âmbito nacional e internacional; promove, coordena e apoia medidas de cooperação do Tribunal com outras Instituições Superiores de Controlo e Organizações afins. Integra 1 Divisão: Divisão de Técnicos de Informação e Comunicação
<i>Secretaria do Tribunal</i>	Garante o apoio administrativo e processual inerente ao funcionamento do Plenário Geral e das câmaras especializadas; recebe, organiza e prepara para apreciação e decisão do tribunal todos os processos para fiscalização preventiva ou sucessiva; realiza as funções de secretaria do Tribunal em plenário e em seções das Câmaras; regista e controla toda a movimentação de processos na fase jurisdicional; elabora os expedientes e passa as certidões; procede ao registo da correspondência saída e recebida; procede aos cálculos das custas e emolumentos devidos por cada processo; emite os termos e notas de cobrança. Dá apoio especial à 3ª Câmara.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Plano de Reorganização Interna do TCGB (2016).

Esquemáticamente, o atual organograma pode ser dividido em 4 partes, contando com a direção da instituição e mais três serviços de apoio que desempenham funções técnicas e instrumentais. Como se constata no novo organograma, na sua primeira parte, o serviço de apoio que inclui o Gabinete do Presidente, o Secretariado-Geral é responsável pela coordenação de todos os serviços de apoio do Tribunal e que tem competências mais claras neste novo organograma, associado a ele tem o Conselho de Administração e Gabinete de Auditoria Interna que é um órgão independente que fiscaliza as ações internas da instituição. Para além deste, a instituição tem outros dois grandes serviços de apoio denominados de Apoio Técnico e Apoio Instrumental. O Serviço de Apoio Técnico tem uma Direção-Geral de Fiscalização e Controlo (DGFC) que é dirigida por um Diretor-Geral que, por sua vez, coordena 4 Departamentos que impulsionam os serviços técnicos da instituição. São eles o Departamento de Fiscalização Prévia e Concomitante (DFPC), o Departamento do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (DCGE), o Departamento de Verificação Interna de Contas (DVIC) e o Departamento de Auditoria (DA), cada um destes departamento tem um Diretor do Departamento que responde ao Diretor-Geral deste serviço que, por sua vez, responde ao Secretário-Geral, e este responde ao Presidente do Tribunal (Entrevista com o Diretor-Geral da Direção-Geral de Fiscalização e Controlo do TCGB, Bissau, 28 de fevereiro de 2019).

Com esta estrutura, os funcionários entrevistados, na sua maioria diretores/as dos departamentos avaliam que agora o trabalho do Tribunal de Contas está sendo mais fácil,

visto que conseguem produzir mais e por esta razão e outras, a instituição tem conseguido alguns avanços interessantes, apesar de ainda persistir muitas dificuldades de outras naturezas, nomeadamente a financeira, política entre outras. No entanto quando perguntado sobre o trabalho da sua Direção-Geral e a sua relação com outras instituições públicas, o Diretor-Geral responde assim:

“Sou Diretor Geral de Fiscalização e Controle e esta Direção Geral é composta por 4 departamentos, departamento de fiscalização prévia e concomitante, departamento de verificação interna de contas, departamento de parecer de conta geral do estado e o departamento de auditoria externa. Bem a minha função como Diretor Geral é coordenar o funcionamento de todos estes departamentos e como sabemos que a sua matéria são as auditorias, bem para fazer auditoria nós temos esses departamentos que dão alguns elementos para poder fazer auditoria e relativamente ao Conta Geral do Estado, é um departamento que apoia a Assembleia Nacional Popular, depois de ser aprovado o orçamento geral do Estado e execução desse orçamento depois produz a Conta Geral do Estado pelo Ministério das Finanças, que coordena todas as ações financeiras, depois envia essa Conta Geral de Estado para a Assembleia e ela enquanto órgão legislativo que não tem domínio naquela matéria então pede ao Tribunal de Contas o parecer para poder avaliar como foi executado a Conta Geral do Estado, então nesse âmbito nós produzimos o parecer, mas é um trabalho muito longo, que tem que trabalhar e fazer o acompanhamento da execução orçamental em se para poder comparar o parecer com aquilo que está sendo feito, se houve melhoria ou não, mas também infelizmente, relativamente as Contas de Estado, o Estado não tem estado a preparar as contas atempadamente, como exemplo, ultimamente, preparou-se as primeiras duas Contas Gerais que estado que nós demos o parecer, dos anos de 2009 e 2010, mas neste momento já enviaram mais 3 Contas Gerais de Estado, de 2014, 2015 e 2016, e omitiram de novo 2011, 2012” (Entrevista com o Diretor-Geral de Fiscalização e Controle de TCGB, Bissau, 29 de fevereiro de 2019).

Sendo uma direção técnica, esta direção realiza duas formas de fiscalização. A primeira é a fiscalização prévia, através do Departamento de Fiscalização Prévia e Concomitante, que realiza a concessão, anulação ou recusa dos vistos sobre atos e contratos dos entes públicos, e do Departamento da Auditoria Externa, que realiza as auditorias de qualquer tipo ou natureza, inquéritos e outras formas de averiguações a determinados atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira. No que se refere especificamente à Auditoria Externa, que é uma atividade com expressão mais visível, é feita ora por iniciativa própria do Departamento, ora por denúncias e por vezes pela solicitação de outros órgãos públicos (Entrevista com o Diretor do Departamento de Auditoria Externa do TCGB, Bissau, 18 de fevereiro de 2019). A segunda é a atividade de fiscalização sucessiva, que é exercida por meio do Departamento de Parecer da Conta Geral do Estado, que acompanha a execução orçamentária e faz análise da Conta Geral do Estado, e emite o parecer sobre a mesma, dando suporte à Assembleia Nacional Popular (Entrevista com o Diretor do Departamento de Contas Gerais do Estado do TCGB, Bissau 28 de fevereiro de 2019). E como observado na citação anterior, os sucessivos governos não prepararam as contas devidamente e têm entregue muito

poucas destas para serem analisadas pelo TCGB a fim de emitir os pareceres que pudessem permitir a casa legislativa avaliar os recursos financeiros utilizados, assunto este que será abordado com mais detalhes no capítulo seguinte. Por fim, o Departamento de Verificação Interna de Contas (VIC) substituiu a coordenação técnica de controladoria e auditoria que era responsável por esta função desde a fundação do Tribunal de Contas. De acordo com um entrevistado, isso:

“[...] tem a ver com as entidades que estão sob a jurisdição do Tribunal de Contas no âmbito do prestação de contas, que todas as entidades que auferem e utilizam os Fundos públicos devem prestar as contas no final de cada ano econômico, passando já seis meses, têm que obrigatoriamente enviar as contas para o Tribunal de Contas, de forma serem analisadas para ver se aquilo que o gestor público tinha para sua atividade, se foi executado de uma forma regular e legal, então e esses departamentos como sabemos que existem diferentes entidades com naturezas diferentes, então criou-se repartições dentro do departamento de Verificação Interna de contas, é uma flexibilidade que o diretor fez para poder dividir as contas de acordo com as instituições, por isso a repartição das empresas públicas cuida só das contas das empresas públicas, por exemplo conta de APGB, PETROGUIM, TGB, APGB, etc, também os institutos de fundo autônomo, as contas inerentes a essas entidades, elas têm as suas autonomias e embaixadas, recebedores também é a mesma coisa, tal igual também a Administração Local” (Entrevista com Diretor do Departamento de Verificação Interna de Contas do TCGB, Bissau, 19 de fevereiro de 2019).

Por sua vez, o Serviço de Apoio Instrumental conta com seis (6) departamentos e é responsável pelo planejamento das ações do TCGB. Ela conta com uma Direção-Geral de Planejamento, Orçamento e Gestão (DGPOG), que coordena os Departamentos de Administração Financeira (DAF), de Consultadoria, Planejamento e Documentação (DCPD), de Comunicação e Cooperação (DCC), de Recursos Humanos e Formação e, por fim, a Secretaria do Tribunal que é também um Departamento. Todos eles têm um Diretor que responde ao Diretor-Geral e este responde ao Secretário-Geral do TCGB que, por sua vez, responde ao Presidente. Conforme explica o Diretor-Geral de Planejamento, Orçamento e Gestão do TCGB, este serviço:

“[...] está dividido em três componentes, é um departamento que planeja e orçamenta e executa ao mesmo tempo, então está quase como o motor de Tribunal de Contas, tudo que entra aqui, nós é que planejamos como é que devemos fazer. Então na altura que nós assumimos essa direção em 2016, na altura o Tribunal estava, desde a sua criação quase 25 anos, o Tribunal não conseguiu atingir esse patamar, então com a nossa chegada e com a confiança do Presidente, ele fez a escolha, então na altura eu era o único jovem para assumir esse cargo desde a história do Tribunal de Contas. Então tinha entrave, mas como ele disse que eu devo ser o trampolim para os meus colegas jovens no Tribunal de Contas, ele disse me assim que eu vou dar essa oportunidade, se falhar, os outros têm também que pagar por isso e então eu assumi aquela responsabilidade, demos provas que nós podemos fazer como jovem e a partir daí o atual Presidente acreditou nos jovens e por isso que viu no Tribunal de Contas jovens estão a ocupar aqueles lugares de destaque,

então isso graças a Deus a determinação e a firmeza que nós entendemos que devemos mostrar como jovens que nós não somos o futuro, mas sim o presente, podemos fazer algo para Guiné então estamos a fazer” (Entrevista com o Diretor-Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão do TCGB, Bissau, 19 de fevereiro de 2019).

Deve-se destacar a referência à inclusão dos jovens em “lugares de destaque”. Isso ocorre porque, diferentemente de outras direções que passaram pelo TCGB, nos últimos anos muitos jovens teriam ingressado para o quadro de funcionários e, mais ainda, muitos jovens foram nomeados para assumir cargos de direção. Isso significa que o processo de reforma recente do TCGB vem sendo acompanhado pela renovação dos seus quadros, possivelmente contribuindo para afastá-lo do quadro de grave falta de autonomia que o caracterizou recentemente.

Em resumo, o TCGB tem passado por vários problemas indissociáveis de ordem política e financeira, com o que parece ser uma decisão reiterada e deliberada de parte da elite política do país de deixar de cobrir o seu orçamento, contribuindo para o seu amesquinamento e baixo impacto. Papel central para isso parece ser a nomeação do presidente do TCGB, que o vincula diretamente ao Presidente da República. Ao mesmo tempo, há dificuldades relacionadas à atração de pessoal qualificado, ainda que isto pareça estar mudando nos últimos anos, com as reformas impulsionadas tanto de dentro do próprio TCGB como por força de organismos multilaterais internacionais.

5. A ATUAÇÃO DO TCGB

Este capítulo aprofunda a análise da dimensão *de facto* da independência do TCGB, parcialmente abordada no capítulo anterior. Para tanto, se se debruça sobre a dimensão “comportamental” da atuação do tribunal, examinando as suas principais ações, produtos e resultados. Estas incluem especialmente as auditorias e outras averiguações realizadas pelo órgão no âmbito de atos e contratos de diferentes órgãos públicos, as instruções de contas, os processos de visto e instrução de contas públicas, os inquéritos e os julgamentos das contas, entre outros. Quer dizer, para além da dinâmica “interna” de funcionamento do TCGB, abordada no capítulo anterior, este capítulo volta-se a analisar a face “externa” da atuação do tribunal, que mais claramente acarreta impacto junto às demais instituições públicas do país e à sociedade em geral. Assim, os questionamentos que orientam este capítulo incluem os seguintes: quais foram os instrumentos utilizados pelo TCGB para realizar o seu trabalho? De onde partiram as demandas de trabalho do tribunal? Quais foram os resultados desse trabalho? Por fim, qual vem sendo o impacto da atuação do TCGB junto as instituições políticas do país?

Isto posto, o capítulo está organizado a seguinte forma. Primeiro, realiza-se uma descrição do modo de funcionamento e dos principais padrões de atuação do TCGB no âmbito das auditorias externas realizadas pelo tribunal. Depois, descreve-se a evolução dessas auditorias ao longo do tempo, discernindo-se entre um momento inicial de baixa produtividade e um outro momento, a partir de 2007, em que essas auditorias passaram a ser mais frequentes. Após, discute-se o julgamento de contas pelo TCGB e, por fim, descreve-se a introdução recente das auditorias internas no âmbito do tribunal.

5.1. As Auditorias Externas de TCGB

Quando se fala na realização de auditorias externas pelo TCGB, é imperativo olhar para os departamentos responsáveis por esses processos. Lotado na Direção-Geral de Fiscalização e Controlo, até 2016 um destes era o Departamento de Fiscalização Prévia. Após as reformas descritas no capítulo anterior, ele passou a ser Departamento de Fiscalização Prévia e Concomitante (Plano de Reorganização Interna do TCGB, 2016). Até 2016, este departamento era parte do Cartório do TCGB, atual Secretaria Judicial. Com as reformas, o

departamento se desmembrou da Secretaria Judicial com o intuito de separar funções e facilitar a execução dos processos. Como explica o diretor do departamento quando questionado sobre o trabalho realizado por departamento ele diz:

“[...] bem, normalmente este departamento foi criado a 4 anos pra cá, era um departamento que estava inserido dentro do departamento judicial, dada a natureza e complexidade dos trabalhos de processos e Juízes Conselheiros na reunião de Plenária decidiram que aquele departamento deve-se desmembrar da secretaria judicial. Bem, este departamento faz um trabalho, quer dizer todos os processos que entram aqui, tanto a reclassificação, a nomeação ou aposentação ou os contratos que o governo celebra com os outros, todos os actos que o Estado pratica que dão entrada aqui nos serviços de Tribunal de Contas, têm que passar aqui neste serviço, por isso este departamento acaba fiscalizar a conformidade daqueles processos, se obedeceram a lei, no caso dos contratos, se fizeram concursos públicos sobre aquele determinado assunto ou não, este departamento é que faz, entram os documentos nós despachamos para os nossos técnicos em diferentes áreas, cada um vai ver a legalidade de processo, se tudo está ok eles mandam para mim e sempre eu meto visto com o meu carimbo e mando para a Secretaria Judicial que vai constituir um processo e sortear para um Juiz Conselheiro e quando chega no juiz não tem nada a fazer porque já dei o visto de que tudo em termos legais está ok, o juiz tem só por direito de visar o processo. [...] Esse é um aspecto da Fiscalização Prévia, agora há uma parte que se diz Concomitante, porque é o Departamento de Fiscalização prévia e Concomitante, então na parte Concomitante, significa que uma vez que nós demos visto aqui e o processo foi visado pelo Juiz Conselheiro, este departamento tem aquela parte que é de fiscalizar o processo, quer dizer de acompanhar o processo até a fase final” (Entrevista com Diretor de Fiscalização Prévia e Concomitante, Bissau, 15 de fevereiro de 2019).

O trabalho que a Secretaria realiza é considerado por muitos “a raiz e tronco” do TCGB ao longo da sua existência. Isso ocorre porque o tribunal conseguiu mantê-la em funcionamento por muito tempo, ainda que se limitando a emitir vistos e deixando em segundo plano atividades de auditoria. Quando os processos ingressam no TCGB, eles seguem para a Secretaria Judicial, que é responsável pelo tratamento de todos processos que dão entrada na instituição e que conta atualmente com 8 (oito) funcionários. Como explica a sua diretora quando questionada sobre o funcionamento da Secretaria:

“[...] como eu vinha dizendo que a secretaria do Tribunal de Contas é o coração, é o motor do Tribunal de Contas por que na secretaria judiciária é que entram todos os processos de diferentes naturezas. Por exemplo, quando a pessoa tiver vínculo com o Estado, o processo de nomeação e efetivação carece de visto do Tribunal de Contas, carecendo do visto do Tribunal de Contas, significa que o processo deve passar aqui no Tribunal de Contas para efeito de concessão de visto. Ao passar no Tribunal de Contas, vem diretamente para a Secretaria Judicial, é aqui que nasce todos os processos como eu disse de diferentes naturezas. Por exemplo, de nomeação, de efetivação, vínculo com o Estado, qualquer funcionário público né reclassificação que é o aumento da letra pensão de sobrevivência, pensão provisória, pensão definitiva, todos são os processos que passam aqui na secretaria judiciária e ainda secretaria judicial está em estreita colaboração, então responde perante os Juízes, porque nós aqui trabalhamos com a decisão dos juízes. Aquí que se forma os processos, formando o processo, o processo vai para o juiz e também trabalhamos com o Ministério Público porque tem um seu gabinete aqui dentro de Tribunal de

Contas, quando o processo sai de Juiz vai para o Ministério Público para efeito de vista porque bem sabemos que eles é que têm a competência de fiscalizar todos os atos e a legalidade e a conformidade dos documentos, ok, nesta ótica que o processo quando lá está, vão verificar se na verdade reuniu todos os requisitos que é para a concessão do visto, posto isto o processo volta para a Secretaria que é para a concessão de visto” (Diretora da Secretaria Judicial do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Bissau, 19 de fevereiro de 2019).

A Secretaria Judicial também é conhecida como Cartório do Tribunal de Contas. Diferentemente de muitos departamentos novos, ela já existia e fazia parte da estrutura orgânica desde a criação do TCGB. Ela era, como mencionou a diretora, o “coração” do TCGB não só pela sua centralidade na instituição ao receber, tratar e encaminhar todos os processos, mas também porque era o setor que fazia as mínimas atividades do TCGB durante muito tempo. No entanto, havia muito acúmulo de funções na Secretaria, o que dificultava o seu trabalho. Com efeito, na última reforma, algumas competências foram delegadas para outros departamentos, como o Departamento de Fiscalização Prévia e Concomitante.

Ainda hoje, contudo, há problemas persistentes na Secretaria, como a deficiência de materiais de escritório (armários, mesas e cadeiras), o pouco espaço (uma sala para oitos funcionários), entre outras coisas. Com efeito, muitos processos ficam no chão por não haver armários suficientes. Há também falta de capacitação do seu pessoal e muitas dificuldades na articulação com outras instituições públicas, como a Função Pública, o Ministério responsável pelo envio dos processos envolvendo funcionários públicos, em que muitos processos são encaminhados com falhas, dificultando a tramitação desses processos (Diretora da Secretaria Judicial do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Bissau, 19 de fevereiro de 2019).

Ainda em relação aos órgãos do TCGB que realizam auditorias internas, deve-se mencionar o Departamento de Auditoria, que substituiu a Coordenação Técnica de Controladoria e Auditoria, nome do serviço que fazia auditorias do TCGB antes das reformas de 2016. Este departamento conta atualmente com 8 funcionários, número considerado reduzido pelo trabalho realizado, uma vez que este departamento está encarregado pela realização de auditorias de qualquer tipo ou natureza, inquéritos e outras formas de averiguações de atos, procedimentos ou aspetos da gestão financeira das entidades sob jurisdição do TCGB em todo país. Como resultado, o departamento frequentemente precisa de apoio dos outros departamentos do TCGB, que liberam seus funcionários para dar apoio à realização das auditorias externas (Entrevista com o Diretor de Departamento de Auditoria, Bissau, 18 de fevereiro de 2019; Plano de Reorganização Interna do TCGB, 2016). O diretor

deste departamento frisa que, embora o trabalho do seu departamento seja de técnico e já haja diversos relatórios concluídos ao longo dos últimos anos, eles ainda não foram julgados pelo TCGB – ainda que creia que as condições para tanto estejam amadurecendo:

“Como sabe que o Tribunal de Contas é um órgão técnico e jurisdicional, nós fazemos o trabalho que é técnico, uma vez terminado o trabalho técnico que é ter todos os relatórios concluídos e daí parte para o julgamento, mas infelizmente até agora ainda não começamos e não foi feito nenhum julgamento, mas estes últimos anos já estão a criar condições que para julgar. Os relatórios estão aqui, estão no Tribunal de Contas que é para julgar, os devidos tratamentos devem ser entregues aos juízes para o efeito de julgamentos e neste momento já está sendo preparado para o julgamento” (Entrevista com o Diretor de Departamento de Auditoria, Bissau, 18 de fevereiro de 2019).

O trecho acima citado demonstra que, em que pesem as dificuldades enfrentadas, o TCGB tem realizado algumas auditorias e inquéritos ao longo dos últimos anos. Ao mesmo tempo, não teria havido sequer um julgamento advindo desses processos. Este seria, na visão de muitos funcionários do órgão, um dos maiores problemas enfrentados pela instituição. Neste sentido, é importante destacar que, desde a criação do TCGB em 1992, ele somente conseguiu realizar as suas primeiras auditorias e averiguações a partir de 2000, tendo sido alegadamente Octávio Inocêncio Alves o primeiro presidente da instituição a obter esse êxito. Em outras palavras, passaram-se oito (8) anos desde a criação do tribunal para que este pudesse passar a realizar as suas primeiras atividades de controle. E, é essencial frisar, isso ocorreu precisamente durante o governo do Partido da Renovação Social (PRS), vencedor das eleições presidenciais de 1999/2000 na Guiné-Bissau, ocasião em que pela primeira vez também o PAIGC não ocupou o cargo (Departamento de Auditoria de Tribunal de Contas, 2019; Djau, 2016).

O Quadro 6 resume os dados disponíveis sobre as auditorias programadas e realizadas ou não pelo TCGB de 2000 a 2013. Ele reporta a frequência das auditorias de acordo com sete (7) tipos: auditorias financeiras, auditorias de recursos humanos, inquéritos, inspeções, levantamentos, averiguações e inventários. Como se depreende de sua leitura, as auditorias financeiras e os inquéritos respondem pela vasta maioria dos casos, sejam eles apenas programados ou efetivamente realizados ao longo do período examinado. A tabela ainda possui dados que indicam tendências conflitantes sobre a capacidade de o TCGB impor custos a outras instituições e, por consequência, de atuar de maneira independente. Por um lado, o tribunal efetivamente conseguiu realizar a grande maioria das auditorias programadas no período. Essas totalizam 50 dos 60 casos descritos, equivalentes a cerca de 83% do universo

de auditorias examiandas. Por outro lado, embora tenham ocorrido em número relativamente pequeno, chamam a atenção os 6 (seis) casos de auditorias financeiras e inquéritos que não foram realizados por causa da recusa direta do titular do órgão a ser auditado de permitir a realização das auditorias, sugerindo uma fragilidade saliente do TCGB em relação a outras instituições do país (Departamento da Auditoria, Bissau, 18 de fevereiro de 2019).

Esta última observação é importante, quando se olha para a capacidade que alguns veto players têm para permitir ou não o sucesso de uma política pública. (TSEBELIS, 2009). Para este autor, os vetos players podem ser classificados em veto players institucionais ou partidários. No caso específico deste trabalho, os vetos players partidários parecem encaixar mais nesta leitura, pois, as lideranças que recusam serem auditadas são nomeadas pelo partido no poder, o que pode ser através da legitimidade popular ou não, então a capacidade que conseguem impor para vetar as ações do Tribunal de Contas, é conseguida através do apoio do partido no poder.

Quadro 6. Tipos de Auditorias Externas do TCGB, 2000-2013

<i>Tipo</i>	<i>Programada</i>	<i>Realizada e concluída</i>	<i>Realizada e não concluída (falta relatório)</i>	<i>Não realizada</i>	
				<i>Por recusa do titular</i>	<i>Outros motivos</i>
Auditoria Financeira	30	23	2	4	1
Auditoria de Recursos Humanos	2	2	0	0	0
Inquérito	24	21	0	2	1
Inspeção	1	1	0	0	0
Levantamento	1	1	0	0	0
Averiguação	1	1	0	0	0
Inventário	1	1	0	0	0
Total	60	50	2	6	2

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado do Departamento de auditoria.

Por sua vez, o Quadro 7 apresenta a origem das auditorias realizadas pelo TCGB no mesmo período. Ela discrimina, a partir dos sete tipos de auditorias discutidas no Quadro 6, se essas auditorias surgiram de iniciativa própria do TCGB, se foram objeto de denúncia ao tribunal por terceiras partes, ou se foram solicitadas pelos próprios órgãos, pelo representante do Ministério Público junto ao TCGB ou por stakeholders (como o Banco Mundial), entre outros. Em particular, chama a atenção a elevada incidência de denúncias, que correspondem a cerca de 70% de toda demanda (interna ou externa) de trabalho do TCGB no período examiando. Essas, por sua vez, parecem dar origem especialmente a inquéritos, correspondentes a quase 50% de todo universo de casos. Ao mesmo tempo, iniciativas

próprias do TCGB e auditorias solicitados a pedido parecem gerar quase exclusivamente auditorias de caráter financeiro.

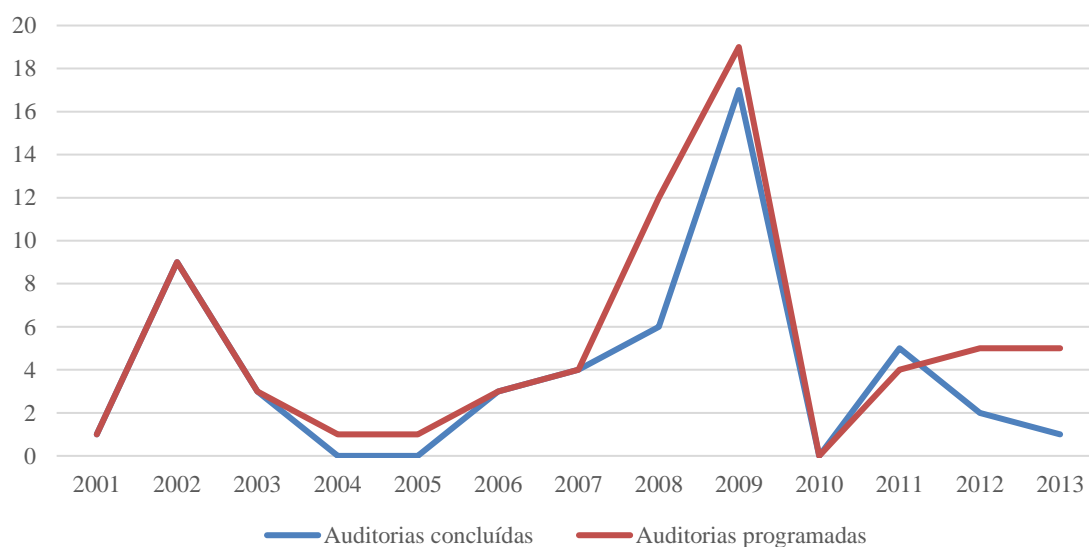
Quadro 7. Origem das Auditorias Externas do TCGB por tipo, 2000-2013

<i>Tipo</i>	<i>Iniciativa própria do TCGB</i>	<i>Denúncia</i>	<i>Solicitada (a pedido)</i>	<i>Outros (reclamação)</i>
Auditoria Financeira	10	10	10	0
Auditoria de Recursos Humanos	2	0	0	0
Inquérito	0	24	0	0
Inspeção	0	0	0	1
Levantamento	1	0	0	0
Averiguação	0	1	0	0
Inventário	1	0	0	0
Total	14	35	10	1

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado do Departamento de Auditoria.

Os quadros acima são um resumo estático das atividades que o TCGB realizou ao longo do período entre 2000 e 2013. Vale destacar que essas auditorias não foram as únicas realizadas pelo tribunal; este realizou outras averiguações no ano de 2018, que serão discutidas com maior vagar à frente. Por ora, as duas próximas seções buscam mostrar como o quadro acima evoluiu ao longo do tempo, primeiramente de forma lenta e errática, entre os anos de 2000 e 2006, e depois de forma mais acelerada, após 2007. O Gráfico 1, abaixo, ilustra esses dados, que incluem as auditorias programadas e aquelas efetivamente concluídas no período de 2001 a 2013.

Gráfico 1. Auditorias Programadas e Concluídas pelo TCGB, 2001-2013



Fonte: Elaborado pelo autor.

A oscilação desses dados está discutida nas duas seções a seguir.

5.2. A Lenta e Errática Evolução das Auditorias do TCGB: de 2000 a 2006

Como mencionado acima, o TCGB começou a realizar averiguações no ano de 2000, sob a presidência de Octávio Inocêncio Alves. Neste ano, a instituição recebeu denúncia e conseguiu realizar e concluir a única auditoria financeira, no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), no ano de 2001.

Já em 2002, o TCGB realizou um conjunto expressivo de auditorias financeiras, perfazendo 7 (sete) ao todo, em instituições como o tribunal de família, o cofre dos tribunais, a vara cível, a vara crime, o ministério da educação, o projeto Firkidja, e a editora escolar. As quatro primeiras se originaram de denúncias e as três últimas foram feitas a pedido do Banco Mundial, um dos *stakeholders* que sempre participou da vida da instituição, tanto em sua criação como em seu desenvolvimento. Todas estas auditorias foram concluídas (Departamento da Auditoria, Bissau 18 de fevereiro de 2019). Ainda neste ano de 2002, por iniciativa própria do TCGB, foram realizadas auditorias financeiras no departamento financeiro do próprio TCGB e na Viação e Transporte Terrestre, elevando o total de auditorias realizadas no período para 9 (nove), uma quantidade expressiva, dado o contexto (Departamento da Auditoria, Bissau, 18 de fevereiro de 2019). Esse expressivo crescimento de auditorias realizadas possivelmente tem a ver com os presidentes do TCGB no ano, Armando Namontche (que ocupou o cargo de 2001 a 2002) e Caetano N'tchama (de 2002 a 2004), ambos nomeados pelo presidente Kumba Yalá, do PRS. O último, diga-se, era um dirigente do próprio PRS e havia ocupado o cargo de primeiro-ministro do país sob indicação do Presidente da República antes de passar à presidência do TCGB.

O ano de 2003 marca a intensificação, senão quantitativa, ao menos qualitativa, da atuação do TCGB, agora inteiramente sob a gestão de Caetano N'tchama. Embora tenham ocorrido apenas 3 (três) auditorias no ano, uma delas demonstra o quão imerso na disputa política estava o TCGB naquele momento. Além de outra auditoria financeira no departamento financeiro do próprio TCGB e da abertura de um inquérito relativo à empresa Socotram (realizado a partir de denúncia feita pelo sindicato da empresa), o TCGB também realizou auditoria financeira na Assembléia Nacional Popular (ANP), cuja maioria pertencia

ao PAIGC, a pedido do Presidente da República, Kumba Yalá, do PRS (Departamento da Auditoria, Bissau 18 de fevereiro de 2019).

Possivelmente usado como arma no conflito entre um presidente minoritário e um legislativo não cooperativo, o TCGB inclusive não escapou ileso aos eventos que se seguiram. No final deste ano de 2003, o Presidente da República sofreu um golpe de estado, liderado pelo Chefe das Forças Armadas, General Veríssimo Correia Seabra, que se autoproclamou novo Presidente da República do país até setembro de 2004, quando o empresário Henrique Rosa foi nomeado para exercer o cargo inteiramente, de forma a organizar novas eleições (DJAU, 2016).

Neste período de intensos sobressaltos, Alfredo Nunes foi nomeado presidente do TCGB, ocupando o cargo de 2004 a 2006. Em meio a muitas limitações, ele tentou dar continuidade à realização de averiguações, ainda que de forma muito mais tímida. Nesse sentido, através da iniciativa do TCGB foi planejada uma auditoria financeira da comissão de seguimento de pagamento dos atrasados internos (COPAI), que acabou não sendo realizada porque o seu *dossiê* foi retido no Ministério Público, impedindo sua realização (Departamento da Auditoria, Bissau 18 de fevereiro de 2019). Dificuldade semelhante foi enfrentada no ano seguinte, em 2005, quando por iniciativa do próprio TCGB começou-se a realizar uma auditoria financeira ao ministério das pescas. Esta também não foi concluída, com a justificativa de falta de relatórios. Isto é, nos dois anos seguintes ao golpe de estado que removeu um Presidente da República que houvera tentado instrumentalizar o TCGB em seu conflito com o legislativo, o tribunal até se programou para realizar duas auditorias, mas não conseguiu concluir nenhuma delas.

Já em 2006, com o relativo retorno da estabilidade política que se seguiu à nova eleição de João Bernardo “Nino” Vieira à Presidência da República no ano anterior, agora como candidato independente, o TCGB planejou e concluiu uma auditoria financeira no fundo rodoviário a pedido do conselho de administração do próprio fundo. O mesmo aconteceu com um levantamento feito em Super Plac, por iniciativa do TCGB. Ainda no mesmo ano, o TCGB realizou uma inspeção na empresa Maca Socotram, a partir de uma reclamação feita por um dos concorrentes (Departamento da Auditoria, Bissau, 18 de fevereiro de 2019).

Em 2007, com o TCGB sendo presidido por Certório Biote, um dos dirigentes do PRS, em meio à presidência do então independente João Bernardo “Nino” Vieira, este realizou três

(3) auditorias financeiras a pedido do ministério da segurança social, família e luta contra pobreza, em instituições como o próprio ministério, o fundo de ação social, e o instituto da mulher e criança, tendo todas sido concluídas.

Antes de passar à próxima seção, é importante notar que a maioria das auditorias que não chegaram a ser concluídas foram aquelas da iniciativa do próprio TCGB. Em contrapartida, as auditorias realizadas a pedido ou mediante denúncia parecem ter tido maiores chances de prosperar. Isso contrasta, por exemplo, com o caso do Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil, cujos trabalhos mais efetivos tendem a ser justamente aqueles oriundos de iniciativa própria (Fonseca 2015). Isso sugere, mais uma vez, que o TCGB ainda goza de incipiente independência ante as forças políticas do seu país, ao menos quando comparado com órgãos congêneres em outros países.

5.3. O “Momento da Virada” das Auditorias do TCGB: de 2007 em diante

Em 2007, assumiu a presidência do TCGB aquele que é considerado ainda hoje pela maioria dos funcionários entrevistados o melhor presidente do tribunal, Francisco José Fadul. Ele trazia na bagagem ampla experiência política. Antes de ser nomeado presidente do TCGB, ele havia sido primeiro-ministro durante o governo de unidade nacional que atravessou o período de Guerra Civil no país, entre 1998 e 2000, presidente do Partido Unido Social Democrático (PUSD) em 2002, candidato nas eleições presidenciais de 2005 (que ele terminou em quarto lugar, com menos de 3% dos votos), conselheiro do presidente João Bernardo “Nino” Vieira em seu mandato como independente, e fundador do Partido para a Democracia, Desenvolvimento e Cidadania (PADEC), em 2007, após conflito com outras lideranças do PUSD. De fato, mesmo enquanto era presidente do TCGB, Francisco José Fadul não parece ter se afastado completamente da política, tendo tentado concorrer à Presidência da República nas eleições de 2009, ocorridas após o assassinato de João Bernardo “Nino” Vieira, mas sua candidatura foi barrada no judiciário por ele ser presidente do TCGB.

Logo após sua nomeação, ainda no ano de 2007, o TCGB realizou e concluiu um inquérito sobre a Empresa de Portos da Guiné-Bissau (APGG-EP), uma das empresas públicas que mais receita garante ao Estado da Guiné-Bissau, após denúncia do sindicato. No entanto, do ano de 2008 em diante, o que se viu foi uma espécie de revolução no que se refere

à realização das averiguações pelo TCGB. Este planejou uma série de inquéritos em instituições tais como a Primatura (instituição chefiada pelo Primeiro-Ministro da Guiné-Bissau), o ministério dos recursos naturais e ambiente, o ministério de administração interna (responsável pela segurança no país), a ENAG-EP, e a projeto P. S. industrial (Departamento da Auditoria, Bissau, 18 de fevereiro de 2019). Dentre estes inquéritos, contudo, os da Primatura e do projeto P. S. industrial não foram realizados, pela recusa do primeiro-ministro de então, Daniel Gomes, o que explicita a fragilidade da independência do tribunal, como já discutido acima – as outras 3 (três) auditorias, contudo, foram realizadas.

No mesmo ano de 2008, após o recebimento de uma denúncia, o TCGB planejou outros inquéritos as instituições como a direção geral dos correios, o ministério de saúde pública, o ministério dos combatentes de liberdade de pátria, e ao ministério de agricultura e desenvolvimento rural. Dentre estes, apenas o inquérito relativo ao último ministério citado não pôde ser realizado, por falta de meios para deslocar a equipe do TCGB ao interior do país (Departamento da Auditoria, Bissau 18 de fevereiro de 2019).

Ainda em 2008 e em seguimento a mais uma denúncia, a direção do TCGB planejou três auditorias financeiras a instituições como a APGB-EP, a ENAG-EP e ao projeto P.S. industrial – e, mais uma vez, nenhuma delas foi realizada pela recusa do diretor geral das duas empresas públicas e pela recusa do Ministro Daniel Gomes no caso da última (Departamento da Auditoria, Bissau 18 de fevereiro de 2019). O ano de 2008 marca, portanto, uma intensificação da atuação do TCGB, com um total de 12 (doze) auditorias planejadas e 6 (seis) efetivamente realizadas. Ao mesmo tempo, a incapacidade de concluir muitas auditorias se deveu mais à sua falta de independência do que à falta de recursos do TCGB: com efeito, das seis auditorias não realizadas, em cinco isso se deveu à recusa dos titulares em permitir a sua realização, e em apenas uma isso se deveu à falta de recursos. Mais uma vez, e semelhante ao período de 2002-2003, o TCGB parece ter sido colocado em meio ao conflito político do país, com vários episódios de confronto claro entre a direção do órgão e outras autoridades, expresso nas negativas de realização de auditoria.

No ano seguinte, em 2009, a direção do TCGB deu seguimento à tendência iniciada no ano anterior, realizando ainda mais averiguações, e todos foram concluídos. Após outra denúncia, a instituição realizou e concluiu uma averiguação ao instituto das mulheres e crianças, assim como vários inquéritos em várias instituições do país, como o ministério da agricultura, o ministério das pescas, o ministério da economia, o ministério das finanças, o

ministério de comércio, o ministério dos negócios estrangeiros, o ministério da função pública, o ministério das obras públicas, o ministério de saúde pública, a Primatura, a secretaria do estado e industria, ao instituto de cinema e a FED (Departamento da Auditoria, Bissau 18 de fevereiro de 2019). 14

Ainda em 2009, a investida continuou através da denúncia e o TCGB realizou auditorias financeiras a empresa INACEP-EP, que foi concluída. Por iniciativa própria, ele também realizou outra auditoria financeira no ministério das finanças, que não foi concluída, e ao tesouro público, que começou a ser realizada em 2009 e só foi concluída em 2011. Neste ano ainda, o TCGB realizou auditoria financeira a pedido do instituto nacional de previdência social na Policlínica Bissau Ltda., que foi concluída. Por fim, a gestão de Francisco José Fadul realizou a última auditoria financeira ao cofre do próprio TCGB a pedido do representante do Ministério Público junto ao tribunal (Departamento da Auditoria, Bissau, 18 de fevereiro de 2019).

Até hoje, este foi o ano mais prolífico da história do TCGB: foram programadas 19 (dezenove) diferentes auditorias e concluídas 17 (dezesete) delas. Isto equivale a 31% de todas as auditorias programadas e 34% das auditorias concluídas para todo o período de 2000 a 2013. Se, por um lado, isso se deveu à liderança de Francisco José Fadul à frente do TCGB, que chegou a ser espancado por conta dessas iniciativas e teve que ser evacuado para tratamento de saúde em Portugal, onde reside até hoje, por outro, provavelmente não é coincidência que a intensificação de atividades do TCGB ocorreu em meio a um período de profunda instabilidade política no país.

Nos dois primeiros dias de março de 2009, foi assassinado o então General das Forças Armadas, Batista Tagme Na Wai, por um atentado a bomba, e assassinado o Presidente da República, João Bernardo “Nino” Vieira. Após esses eventos, Raimundo Pereira, do PAIGC, foi empossado presidente interino, responsável por organizar as eleições, que ocorreram no final de junho. Raimundo Pereira buscou ser o candidato do partido nas eleições, mas, por apertada margem, foi oficializado Malam Bacai Sanhá como candidato do PAIGC à presidência, sagrando-se vencedor e sendo empossado em setembro. Logo após a posse, contudo, o presidente passou a apresentar problemas de saúde, em especial diabetes, que demandaram diversos tratamentos e eventualmente lhe ceifaram a vida, em 2012 (DJAU, 2016). Que o TCGB tenha conseguido realizar tanto no ano de 2009 possivelmente se deve,

ao menos em parte, à incapacidade de diferentes autoridades e governos do período de resistir a essas iniciativas.

Ainda assim, a narrativa da maior parte dos funcionários entrevistados sugere que o período da gestão de Francisco José Fadul foi um “momento de virada” do TCGB em relação às práticas anteriores. Como se pode ver na citação a seguir de um juiz-conselheiro aposentado do tribunal:

“Foi com Dr. Francisco J. Fadul que o Tribunal de Contas começou realmente a fazer o seu trabalho porque antes não se fazia nada, os gestores públicos entendiam que as auditorias eram a perseguição e diziam que estávamos a perseguí-los, e começaram a dizer que o Fadul é que andava a perseguir as pessoas, mas estava na Lei só que ninguém aplicava, mas o Fadul começou a dinamizar o Tribunal, foi ele que começou a dar visão, a dar visibilidade ao Tribunal de Contas, começou a mandar fazer auditorias e os funcionários começaram a dizer ah é a perseguição, mas foi com ele que tudo começou, apesar de não termos auditores qualificados né, mas começamos a fazer, era um mal necessário porque vimos que todos os auditores precisavam de formação, nós próprios juizes, as vezes tínhamos acesso aos relatórios sem saber onde começar porque os relatórios vinham com defeitos, era difícil saber onde pegar, dissemos não, mas isso não pode continuar, temos que formar auditores, fomos fazer formação em Abidjan, países vizinhos né, dissemos não com esses relatórios não podemos fazer julgamentos, temos que preparar porque temos pessoas qualificadas mas precisam de formação, então pedimos apoio a Portugal e outros países e é por isso que hoje há relatórios com nível, mas foi com Fadul, a partir daí vieram outros presidentes e continuaram. (Entrevista com Juiz Conselheiro aposentado, Bissau 20 de março de 2019)

Como se pode notar na citação, muitos funcionários públicos não sabiam ou não estavam acostumados a realizar análise de contas públicas. Com efeito, muitas pessoas viam as iniciativas do TCGB como perseguição política e, em parte por isso, alguns diretores gerais de empresas públicas e até alguns ministros recusavam-se ser auditados. Após a gestão de Francisco José Fadul e todas as iniciativas levadas adiante, o tribunal não abdicou de fazer o seu trabalho e, já na gestão de Alberto Djedjo, em 2011, a instituição realizou várias auditorias financeiras e as realizou mais a partir de iniciativa da própria do que a partir de denúncias e/ou de pedidos das instituições públicas do país. Em 2011, portanto, o TCGB realizou auditorias nas instituições como a direção geral de migrações, o ministério F.P.T.M., o liceu N. K. N’Krumah, e o próprio TCGB, tendo concluído todas elas (Departamento da Auditoria, Bissau, 18 de fevereiro de 2019).

Esta forma de atuação do TCGB continuou no ano de 2012, com a previsão de algumas auditorias financeiras por iniciativa própria em instituições como o ministério de justiça, o ministério F.P.T.M., que não foi realizada, o ministério das pescas, que também não

foi realizada, o instituto nacional de previdência social, que foi realizada e concluída, e também realizou um inventário, que não foi concluída. Finalmente, em 2013, o TCGB executou seu trabalho com enfoque em auditorias financeiras de iniciativa própria no fundo rodoviário, além de ter planejado e não realizado auditoria no cofre dos tribunais, secretaria das Pescas, direção geral de viação de transportes terrestres, e de ter realizado sem concluir auditorias financeiras na escola nacional de administração e na escola superior de educação.

Nenhuma dessas auditorias discutidas até aqui havia sido disponibilizada antes ao público, a não ser diretamente no próprio TCGB, ou publicada em qualquer veículo, incluindo o *site* do tribunal. De igual forma, nenhuma dessas auditorias foi julgada pelo TCGB. A diretora do novo Departamento de Comunicação e Cooperação Externa, que foi criado a partir das últimas reformas, na gestão de Vasco Evangelista Biaguê, explica, nesse sentido, que:

“[...] primeiro comecei por elaborar uma estratégia de comunicação, para elaboração da estratégia de comunicação era preciso saber se o problema do Tribunal de Contas era um problema que realmente pode ser solucionado com ações de comunicação e na estratégia de comunicação singimos essencialmente na sensibilização das pessoas, dos gestores públicos e dos próprios funcionários de Tribunal de Contas, acredita-se que muitos funcionários na altura não conhecem verdadeiro papel do Tribunal e criamos um programa radiofónico e um outro programa televisivo, o programa televisivo tinha duração de 5 minutos e fazíamos, tipo abordávamos um tema por semana, convidamos um técnico e falamos sobre um tema, só em 5 minutos que é para não amassar a cabeça das pessoas. Para o programa radiofónico decidimos fazer um tipo de teatro radiofónico, aquilo porque tendo em conta o próprio público-alvo, a rádio dizem que é o órgão da comunicação social mais ouvido do país, tendo em conta as pessoas que vivem nas zonas rurais, decidimos que era melhor passar informações duma forma de humor para poder atingir todo público, aquilo teve um grande efeito, as pessoas começaram a interessar-se pelo TC e isso foi a partir de 2014, 2015 até 2016, as pessoas começaram a interessar-se pelo TC, depois disto prevemos também a formação dos jornalistas no sentido de lhes explicar o papel de TC, tendo em conta o poder que a imprensa tem porque se queremos passar informação se as pessoas que nós chamamos aqui para vir receber informações de TC e transmitir essas pessoas não conhecem o TC, não serão capazes de transmitir informações corretas, então fizemos uma formação com apoio de um projeto que foi financiado pela União Europeia, projeto PROPALOP e de lá os jornalistas ficaram muitos sensibilizados e começaram a passar informações de TC sem precisar pedir dinheiro porque antes pagávamos e saía informação, depois houve voluntários até uns pediram, tiveram a ideia de criar forum de jornalistas que querem apoiar na divulgação das mensagens de TC, achamos aquilo um ponto muito positivo, a estratégia também previu a criação de um *site* onde serão divulgados todos os relatórios dos controlos feitos pelo TC, um site onde a população normal pode fazer a denúncia, isto foi em 2015, a partir daquela data qualquer cidadão pode acessar o site e obter informações sobre o controlo que o Tribunal faz porque muitas das vezes as pessoas dizem, mas vocês dizem que fazem controlo mas a pessoa nem sabe em que pé aquilo ficou, é porque os relatórios só ficam aqui no TC e o público não tem acesso aos relatórios, com a criação do *site* do Tribunal, passamos a ter mais interação com o público” (Entrevista com Diretora de Gabinete de Comunicação e Cooperação Externa de TCGB, Bissau 18 de fevereiro de 2019).

Por um lado, a população e até os funcionários públicos não conheciam o TCGB e seu trabalho porque tudo que ele conseguia fazer ficava dentro da instituição, sem ser divulgado. Porém, com o programa de sensibilização radiofônico e televisivo criado em 2015, intitulado “Lições de Cidadania”, e com a criação do *site* da instituição no mesmo ano, viu-se a publicação pela primeira vez de alguns relatórios da auditoria de 2018, que serão abordados à frente (Estratégia de Comunicação de TCGB, 2017). Por outro lado, como frisado pela Diretora, as estações de rádios são as mídias mais usadas na Guiné-Bissau, pois a maioria da população do país vive no interior e muitos não dispõem de meios para ter aparelho televisor. Portanto, o Departamento da Comunicação foi feliz na estratégia que montou para a divulgação da instituição e do trabalho que realiza, com destaque novamente para a participação, mais uma vez, das instituições internacionais na implementação de algumas políticas, neste caso da União Européia.

Com o *site* do TCGB lançado como parte dessa estratégia da comunicação do Departamento de Comunicação e Cooperação Externa do tribunal, o país conheceu pela primeira vez a divulgação de nove relatórios de auditorias realizadas pelo TCGB em instituições públicas do país, quais sejam: a Administração dos Portos da Guiné-Bissau (APGB), a Agência de Viação Cível da Guiné-Bissau (AVCGB), a Autoridade Reguladora Nacional (ARN), a Empresa de Eletricidade e Águas da Guiné-Bissa (EAGB), o Fundo Rodoviário (FR), a Sociedade Guiné-Telecom (SGT), a Sociedade Guinetel (SG), o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e, por fim, os gastos militares do Ministério da Defesa Nacional (MDN). Eles estão detalhados abaixo.

5.3.1. Administração dos Portos da Guiné-Bissau (APGB)

Seguindo recomendações do FMI, o ministério da economia e finanças solicitou ao TCGB a realização de auditorias em diversas instituições públicas do país, entre as quais a APGB, uma empresa pública. As auditorias foram realizadas entre 2016 e 2017, e foram posteriormente publicadas no site do TCGB, em 2018. Especificamente no que diz respeito aos recursos humanos da instituição, o relatório de auditoria realizado na APGB concluiu que o número de trabalhadores que alegadamente fazem parte da empresa em 2016 não é igual ao verificado no momento da realização de auditoria, que os ordenados auferidos por alguns

funcionários são ilegais, que as nomeações dos diretores de serviços são feitas sem o cumprimento de normas internas da própria instituição, entre outras irregularidades (Relatório de auditoria feito à Administração dos Portos da Guiné-Bissau, Bissau, 2018).

Em relação ao sistema de controle interno da APGB, os auditores constataram que este não é funcional e que o manual de procedimento administrativo e contabilístico que caracteriza o sistema de controle interno é deficiente, inexistindo controle claro das movimentações financeiras da empresa. Ainda nesse quesito, em relação à execução global do orçamento, foi verificado que o relatório de atividades e de contas de 2016 do conselho de administração da APGB não foi submetido à aprovação da tutela, conforme previsto no estatuto da empresa. Associado a isso, constatou-se um saldo negativo de 77.510.975,52 FCFA, o que demonstraria a falta de controle e de organização interna da empresa (Relatório de auditoria feito à Administração dos Portos da Guiné-Bissau, Bissau, 2018).

Irregularidades também foram verificadas em outros componentes das despesas da empresa, como os salários do pessoal efetivo. A base de dados sobre o pagamento de salários não seria confiável, pois existiria pagamento de salários a funcionários sem que houvesse as assinaturas dos mesmos, em desrespeito às normas de contabilidade e de transparência exigidas. O mesmo ocorreria com despesas do conselho de administração, cujo pagamento pela presença em reuniões extraordinárias, no valor de 113.400.000,00 FCFA, não encontraria suporte legal. As mesmas irregularidades seriam verificadas nas participações financeiras e também em investimentos realizados pela empresa. Exemplo disso foi a compra que a empresa fez de seis caminhões no valor de 339.236,00 euros, correspondentes a 222.524.229,00 FCFA; constatou-se que as viaturas compradas não eram novas, e o valor investido não corresponderia ao das viaturas adquiridas (Relatório de auditoria feito à Administração dos Portos da Guiné-Bissau, Bissau, 2018).

5.3.2. Agência de Aviação Cível da Guiné-Bissau (AACGB)

No que toca a questão dos recursos humanos, os resultados da auditoria realizada na AACGB constataram que a nomeação dos membros do conselho de administração da empresa não respeita as regras estatutárias. O sistema de controle interno da empresa é igualmente deficiente e a caixa da empresa apresentou até 30 de junho de 2017 um saldo negativo de

6.761.932 CFA. Com relação às despesas da empresa, verificou-se que os movimentos bancários não estariam refletidos na contabilidade da empresa, algo verificado nos meses de fevereiro e julho nos diários dos clientes (Relatório de auditoria feito à Agência de Aviação Cível da Guiné-Bissau, Bissau, 2018).

Verificou-se também que algumas pessoas teriam recebido salários da empresa antes mesmo de serem admitidos como funcionários, assim como existiam pessoas que recebiam salários cumulativamente. A prática é mais alarmante pelo fato que havia a duplicação salariais para membros atuais e cessantes do conselho de administração da empresa, o que demonstra ser uma prática recorrente pelo menos antes da realização das auditorias (Relatório de auditoria feito à Agência de Aviação Cível da Guiné-Bissau, Bissau, 2018).

5.3.3. Autoridade Reguladora Nacional (ARN)

O relatório de auditoria feito nesta instituição, que regula parte das empresas no país, apresenta problemas semelhantes às anteriores. No que diz respeito ao sistema de controle interno, os resultados da auditoria sugerem que a ARN também seria deficiente por não dispor de manual de procedimentos, o que não permitiria controlar e prevenir os erros e distorções nas demonstrações financeiras. Ademais, o programa contabilístico adotado pela instituição não abrangeria os módulos de gestão de recursos humanos e do patrimônio (Relatório de auditoria feito à Autoridade Reguladora Nacional da Guiné-Bissau, Bissau, 2018).

Estas irregularidades são mais graves quando se olha para as despesas realizadas no período. Um dos casos apresentados no relatório sugere a realização de despesas que teriam ultrapassado o estabelecido no orçamento. Em outras situações, pode-se constatar algumas disparidades no levantamento de valores, em que o gestor levantou um valor de 5.457.400 XOF, porém registrou 5.297.587 XOF, sugerindo a existência de um saldo de 159.823 XOF, entre 2016 e primeiro semestre de 2017. Ademais, em muitas situações as receitas não teriam sido registradas em folhas de caixa diárias de acordo com as suas proveniências, e os respectivos comprovantes não teriam sido apresentados. O mesmo aconteceria com as despesas da instituição (Relatório de auditoria feito à Autoridade Reguladora Nacional da Guiné-Bissau, Bissau, 2018).

5.3.4. Empresa de Eletricidade e Águas da Guiné-Bissau (EAGB)

As irregularidades apontadas no relatório de auditoria da EAGB são semelhantes às observadas em outras empresas públicas do país. Os seus dirigentes não respeitariam as disposições legais com relação a contratação pública, à adjudicação de contratos de aquisições, e desrespeitariam diversas provisões do estatuto da empresa. Para além do descumprimento dos dispositivos legais, outras irregularidades também registradas pelos auditores. Por exemplo, alguns contratos de prestação de serviços não respeitam as normas de contratos públicos, carecendo da autorização do conselho de administração da empresa, como aquele celebrado com o Advogado Rufino Lopes, e o pagamento de 95.400.000 FCFA à empresa Swagan Vigilância (Relatório de auditoria feito à Empresa de Eletricidade e Águas da Guiné-Bissau, Bissau, 2018).

No mesmo sentido, quando foram pedidos os extratos bancários contendo as movimentações financeiras da empresa, muitos não foram entregues ou foram entregues apenas parcialmente, como foi o caso das cinco contas bancárias abertas no Ecokank (foram entregues apenas duas delas para o ano de 2016 e outras três não foram entregues à equipe de auditoria do TCGB). A mesma prática foi observada em outra conta da empresa, em que, das quatro contas bancárias abertas no Orabank, foram entregues apenas dois extratos bancários do ano de 2016 e 1ª semestre de 2017, sendo que o saldo transitado de 2016 é diferente do saldo de abertura do ano 2017. Este fato sugere que a empresa não teria respeitado o princípio da unidade de tesouraria e teria igualmente violado o princípio de transparência. No caso, quando analisados os registros diários da tesouraria, teria-se constatado a realização das despesas que não respeitariam as normas legais. Por exemplo, pode-se constatar várias compras realizadas pela empresa sem o conhecimento do responsável do patrimônio da empresa, sendo que as faturas apresentadas careceriam da autenticidade exigida, como é o caso de quatro cheques emitidos no valor de 50.000.000 FCFA cada, totalizando 200.000.000 FCFA na mesma data, a favor de fornecedor Diallo Petro Service (Relatório de auditoria feito à Empresa de Eletricidade e Águas da Guiné-Bissau, Bissau, 2018).

Olhando para os recursos humanos da empresa, observou-se que a EAGB não respeitaria as normas legais em matéria de recrutamento e seleção do pessoal, violando o disposto no estatuto da empresa. Isso ocorreria no contrato de trabalho celebrado pelo Diretor Geral, em que formalidades exigidas na legislação trabalhista do país não teriam sido seguidas. A empresa igualmente disporia de número considerável de trabalhadores há mais de cinco anos sem vínculo definitivo com a empresa, igualmente violando a legislação trabalhista (Relatório de auditoria feito à Empresa de Eletricidade e Águas da Guiné-Bissau, Bissau, 2018).

A empresa também não disporia de manual de procedimentos, e nem elaboraria as contas de gerências anuais para efeito de verificação pelo TCGB. De igual forma, a empresa desconheceria o valor de dívidas e as diligências pela sua cobrança junto aos clientes, atribuiria suplementos remuneratórios sem suporte legal, não cumpriria o seu plano de contabilidade inteiramente, apresentaria controle insuficiente do fornecimento de combustível (com diferença entre saídas e entradas da central elétrica), teria feito diversas transferências bancárias para diferentes bancos da sub-região sem respeitar os procedimentos legais existentes, e não apresentaria capacidade de saldar suas despesas com base em receitas próprias, recorrendo sistematicamente às descobertas bancárias (Relatório de auditoria feito à Empresa de Eletricidade e Águas da Guiné-Bissau, Bissau, 2018).

5.3.5. Fundo de Conservação Rodoviário (FCR)

No caso do FCR, um dos primeiros problemas detectados pelos auditores teria a ver com a deficiência do controle interno da instituição. Inexistiriam procedimentos de controle contábil; por isso, os dados relativos à execução orçamentária não foram tidos como confiáveis pelos auditores. Por exemplo, o saldo global de abertura do exercício de 2016, no valor de 178.158.694 FCFA, não teria sido integrado ao orçamento, o qual teria sido destinado à amortização de empréstimo bancário no valor de 212.915.204 FCFA, contraído no ano anterior. Outro exemplo seria o descumprimento de regras relativas a depósitos em uma única conta bancária, previsto no estatuto da instituição para arrecadação da receita da taxa de 4% sobre o valor da importação de combustíveis. Outras irregularidades encontradas pelos auditores diriam respeito a anomalias nos procedimentos inerentes às cobranças das

receitas, em que os talões de registo das receitas coletadas, preenchidas pelos agentes de cabines no fecho de cada turno, não coincidiram com os talões de seus coordenadores, o que obriga as correções frequentes dos montantes, implicando a reposição da ordem da diferença em falta (Relatório de auditoria feito ao Fundo de Conservação Rodoviária, Bissau, 2018).

Os dados dos registos, também seriam manipulados, uma vez que o sistema de abastecimento da energia elétrica instalado nos postos de postagens não conseguiria alimentar o sistema de controle de cobrança por captação de imagem e registo automático, por categorias de veículos em passagem. Isso significa dizer que os postos funcionam sem registos automáticos de imagem dos carros que infringem as normas, o que cria uma oportunidade para a corrupção, pois as cobranças feitas nos momentos em que não haveria energia não poderiam ser registrados (Relatório de auditoria feito ao Fundo de Conservação Rodoviária, Bissau, 2018).

Como no caso de outras empresas públicas analisadas, o FCR não dispõe de um regulamento interno ou manual de gestão do fundo. Sendo assim, os movimentos do mesmo não são refletidos de forma adequada na contabilidade orçamentária, o que resultaria em muita discricionariedade para os gestores. Com efeito, o ministério em que se situa o FCR altera frequentemente o orçamento do fundo, como ocorrido em 2016, em que se aumentou a sua despesa em 7,76%. Por fim, verificou-se incoerências entre os registos dos valores identificados e os apresentados nos documentos de prestação de contas (Relatório de auditoria feito ao Fundo de Conservação Rodoviária, Bissau, 2018).

5.3.6. Sociedade Guiné Telecom

Diferentemente de outros casos, a Sociedade Guiné-Telecom possui um manual de procedimentos contabilísticos e administrativos capaz de apoiar sua gestão. Este não vem sendo utilizado, contudo, porque a empresa não está funcionando. Ela faliu e o governo está procurando novos parceiros que possam financiar e relançar a empresa no mercado das telecomunicações. Nesta situação de inoperância, em que ela não consegue produzir receitas há mais de três anos, a empresa só consegue realizar algumas despesas correntes por meio de outras instituições tuteladas pelo ministério dos transportes e telecomunicações. Ao mesmo tempo, a empresa continua a acumular as dívidas do passado e a contrair novas para pagar o

seu pessoal. No que se refere ao patrimônio da empresa, foi constatado que os diferentes edifícios que pertencem à Guiné-Telecom em Bissau e em outras regiões, se encontram em estado adequado de conservação. Muitos deles, contudo, estão sendo ocupados por pessoas sem vínculo com a empresa e sem nenhuma contrapartida financeira. O mesmo não acontece com os seus equipamentos, que já estão obsoletos e precisam de novos investimentos para o seu relançamento, caso a empresa consiga se recompor (Relatório de auditoria feito a Sociedade Guiné-Telecom, Bissau, 2018).

5.3.7. Sociedade Guinetel (GTM)

A GTM está praticamente na mesma situação da empresa anterior. Apesar de ter manuais de procedimentos contábeis e administrativos, ela não possui sistema de controle interno, dada a sua inoperância desde 2014. Com efeito, ela não faz balanço e demonstração dos resultados financeiros, e não teria receita própria para a execução de atividades. Mesmo inoperante, a empresa continuaria realizando despesas a partir de empréstimos. Porém, realizaria essas operações de forma ilegal e sem apresentar os documentos adequados. Esse seria o caso de levantamentos feitos em julho de 2017, através de cheque n. 803913 da Orabank, no valor de 1.000.000 FCFA a favor da GTM para o adiantamento de salário do pessoal. Prática semelhante teria ocorrido em relação a um levantamento de novembro de 2017, através de cheque n. 1272505 da Orabank, no valor de 311.000 FCFA, destiando ao pagamento de prestação de serviço. Em dezembro de 2017, de igual forma, através de cheque n. 1272497 da Orabank, no valor de 45.000 FCFA, também ilustraria essa prática. Para além disso, são realizadas algumas despesas sem assinatura dos beneficiários, o que pode ser tido como irregular. Por outro lado, os edifícios da GTM situados no capital e em outras regiões do país se encontram em estado de conservação adequado, tal qual na empresa anterior. A exemplo da anterior, eles seriam ocupados por pessoas sem vínculo com a empresa e sem contrapartida financeira (Relatório de auditoria feito a Sociedade Guinetel, Bissau, 2018).

5.3.8. Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)

O INSS tem um sistema de controle interno deficiente no que se refere ao nível contabilístico e administrativo, embora apresente controle adequado de seus arquivos e documentos. Com relação à prestação de contas e às demonstrações financeiras do ano 2016, os auditores teriam constatado que a instituição não prestou as mesmas ao seu próprio conselho de administração e as outras instituições, incluindo o TCGB, apesar de ter sido gasto 10.500.000 FCFA para efetuar a análise econômico-financeiro dos exercícios de 2013, 2014 e 2016 (Relatório de auditoria feito ao Instituto Nacional de Segurança Social, Bissau, 2018).

Tendo em conta a sua natureza, o INSS consegue arrecadar receitas próprias – a partir da contribuição de funcionários, arrendamento e venda do patrimônio imobiliário habitacional e comercial próprio – e as mesmas financiam o seu orçamento. No entanto, os auditores concluíram por um lado que as receitas provenientes de arrendamento ou alienação dos imóveis do INSS é muito fraca, sendo que o seu peso situa-se em 0,22% em 2016 e por outro lado apesar de não existir autorização para tal, foram utilizados verbas provenientes de saldos transitados de gerência de 2015 para 2016. Com relação às despesas, foi constatado que o INSS não teria apresentado os dados de execução orçamentária de primeiro semestre de 2017 e nem teria observado a regra de equilíbrio orçamentário na execução no ano de 2016. Para além destas, os auditores teriam identificado outras irregularidades e pagamentos ilegais verificados nas despesas desta instituição em que não foi respeitada as regras inscritas no orçamento, o que suscita a responsabilização financeira reintegratória, obrigando os responsáveis a devolverem os valores desviados, assim que (e se) houver o julgamento (Relatório de auditoria feito ao Instituto Nacional de Segurança Social, Bissau, 2018).

5.3.9. Ministério da Defesa Nacional (MDN)

O relatório de auditoria dos gastos militares do MDN constatou praticamente as mesmas irregularidades e falta de organização interna das demais instituições. A equipe de auditoria do TCGB constatou, por exemplo, que o MDN só passou a dispor de uma conta bancária a partir de 2017. Em sentido semelhante, constatou-se que o sistema de controle

integro do MDN não é adequado e, ao menos em parte por isso, a lei relativa às despesas com a alimentação, combustível, roupas e calçados dos militares não é levada em consideração pelo próprio ministério. Associado a isto, foi verificado que muitas despesas foram feitas sem justificar o destino do dinheiro público, inclusive de valores iguais ou superiores a 5.000.000 FCFA para viagem de chefias militares e encargos com saúde no exterior (Relatório de auditoria feito aos gastos militares do Ministério da Defesa Nacional, Bissau, 2018).

Estas e outras irregularidades como a não apresentação das peças justificativas para a comprovação dos salários dos militares que não tinham contas bancárias, a não comprovação das despesas dos produtos consumíveis, a não observação da lei da contratação pública quanto ao fornecimento e Aquisição de Bens e Serviços, o que poderia ser resumida em uma única palavra, a falta de transparência nas contas desta instituição.

5.4. O (Não) Julgamento de Contas pelo TCGB

Em que pese um número não insignificante de auditorias tenha sido realizado ao longo dos últimos vinte anos pelo TCGB, nenhuma dessas foi julgada pelo tribunal. Assim, em que pese a realização e posterior publicização dos relatórios de auditoria seja importante do ponto de vista da transparência das instituições públicas do país, os seus outros efeitos – legais, políticos ou outros – parecem limitados. Não à toa, a ausência de julgamento das contas é indicada como um ponto de fragilidade histórica na atuação do TCGB. Nas palavras do ex-Verificador de Contas aposentado do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, o processo de auditoria não se encerra com a publicação dos relatórios de auditorias, mas sim

“[...] mediante o julgamento de contas, aqui no TC há duas fases, fase técnica e fase jurídica, o processo não se conclui sem o julgamento de contas, o TC começa pela fiscalização, pode ser sucessiva ou então prévia, pegar na sucessiva que desemboca em auditorias e algumas auditorias tem que passar e algumas auditorias não passavam pelo contraditório, porque há serviços que abstenham de fazer o contraditório, bom, se fosse em Direito, a falta de contraditório é dada por factos consumados, mas seja como for, no Tribunal de Contas, as auditorias não chegavam ao fim, algumas auditorias nem todas, os que terminavam a fase de auditoria, contraditório e relatório final definitivo, faltava o papel dos juizes fazer o seu trabalho de julgar as contas, o Ministério Público extraía certidões negativas para saber se há administração danosa, há preverificação ou não, mediante isto, havendo o julgamento das contas dá-se por concluído a auditoria e é publicado no próprio Boletim Oficial” (Entrevista com o ex-Verificador de Contas do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Bissau, 09 de março de 2019)

Neste trecho, o entrevistado traz dois outros elementos importantes do processo, nomeadamente o processo de contraditório que deve ser feito pelo gestor para recorrer dos resultados da auditoria, sem o qual, o visado concorda com o resultado e isso permite o TCGB avançar para o processo de julgamento que é igualmente concluído somente com a publicação da auditoria no Boletim Oficial. Isso sugere que, apesar do TCGB ter avançado ao não apenas realizar (a partir dos anos 2000) e divulgar (desde 2018) os resultados das auditorias, a instituição somente poderá vir a ter mais impacto quando começa a julgar e a fazer com que os gestores responsáveis pelas irregularidades eventualmente devolvam valores desviados. E quando indagado por que não foi julgada nenhuma conta até a data da realização da pesquisa, o juiz-conselheiro mais antigo do TCGB e vice-presidente da instituição afirma que:

“[...] estamos a preparar julgamento de contas, desde que o Tribunal foi criado só agora é que estão a entrar as contas, mas antes não haviam as contas, mas também compreende-se porque havia também tantos golpes de estados que não permitia, quando você prepara para apresentar contas, golpe de estado, o governa já não sabe da conta anterior e isso é complicado porque a estabilidade política também não nos ajudou” (Entrevista com Juiz Conselheiro e vice-presidente do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Bissau 11 de março de 2019).

Como se vê, por um lado, a instabilidade política do país é citada como um dos fatores que não permitiu ao TCGB julgar as contas. Segundo o entrevistado, governos utilizam os sucessivos golpes de estado e interrupções de mandato como justificativa para não enviar as contas ao TCGB. Ainda assim, deve-se lembrar que, embora a instabilidade seja frequente, ela não é constante: houve vários anos em que não houve golpes de estado ou a sua tentativa e que, mesmo assim, as contas não forem entregues ao TCGB para julgamento. Para além desse fato, foi citado a falta de recursos humanos qualificados para realizar este trabalho como um dos obstáculos. Ou seja, o próprio tribunal tem passado por dificuldades para encontrar funcionários com qualificações suficientes para julgar as contas, cenário que tem mudado apenas recentemente com as reformas realizadas e as ações de capacitação voltadas aos funcionários da instituição. Por outro lado, há quem invoque a influência política dentro próprio TCGB como fator para a não realização dos julgamentos:

“[...] porque antes de aposentar, fizemos 9 auditorias financiado pelo governo com o apoio parece de BM ou FMI, não lembro, mas o governo pagou auditorias, o Ministro das Finanças senhor Fadia foi ele que pagou auditorias, eu fui juiz-relator de AEGB, ARN e APGB, três empresas públicas mais polémicas do país e fizemos um trabalho excelente onde todo mundo gabou nacional e internacionalmente e depois qual é a consequência? isso é que vale, fizemos tudo, mas falta o julgamento, por isso que dissemos que desta vez vamos publicitar porque fazíamos as auditorias e os relatórios ficavam no Tribunal, mas desta vez, divulgamos para todo mundo saber e é por isso que tem mais impacto. O problema é que nestes relatórios há

peças visadas, e essas pessoas têm ligação com o Presidente porque o Presidente de Tribunal de Contas é de PRS (Partido da Renovação Social) e são do mesmo partido, por isso que está a demorar o julgamento, se for olhar os relatórios de AEGB, ARN, e APGB, vais ver que essas pessoas são de PRS, e disseram para esperar e eu disse que não vale a pena fazer auditorias se as pessoas não vão ser julgadas, então ficamos na espera, eu tive que ir para Portugal para fazer o check-up e fiz lá 3 meses e quando voltei fui confrontado com uma equipa a fazer uma nova auditoria, aí fui falar com o secretário Geral, então como é que é! vocês estão a fazer as novas auditorias sem ter julgado as outras?, os meus colegas não estavam também de acordo, mas o Secretário-Geral e o Presidente é que mandam no TC, mas não podemos fazer isso, não podemos fazer auditorias sem concluir o seu processo e fazer outras” (Entrevista com juiz-conselheiro aposentado de Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Bissau, 20 de março de 2019).

Outro produto do TCGB é o parecer da conta geral do estado, que agora é de responsabilidade de um departamento com este mesmo nome no novo organograma da instituição derivado da reforma de 2016, auxiliando deste modo a Assembléa Nacional Popular. Segundo o diretor deste departamento, o TCGB conseguiu emitir desde a sua criação até o momento da realização desta pesquisa, somente dois pareceres desta natureza, referentes aos anos de 2009 e 2010, iniciados ainda na gestão de Francisco José Fadul, porém emitidos somente no ano de 2015. No momento em que a pesquisa foi realizada, o TCGB estava preparando mais três pareceres, referentes aos anos de 2014, 2015 e 2016, com apoio técnico da União Europeia e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Entrevista com o Diretor do Departamento de Parecer de Contas Gerais do Estado, Bissau, 28 de fevereiro de 2019).

É importante frisar que a grande maioria dos governos que passaram pelo país não entregaram as contas gerais para julgamento, ou o fizeram de forma incompleta. Essa situação que tem mudado ultimamente, pois organizações internacionais parceiras da Guiné-Bissau (e.g., União Europeia) têm pressionado os últimos governo a entregar as contas para o efeito da emissão dos pareceres sob pena de não receber mais o apoio financeiro destes organismos multilaterais. Como se sabe, o país não tem conseguido cobrir o seu orçamento ao longo dos anos e tem recorrido com frequência a organismos internacionais para cobrir o déficit orçamentário. De forma a obter esses recursos, os últimos governos vêm apresentando suas contas ao TCGB para poder receber este apoio orçamentário (Entrevista com juiz-conselheiro aposentado de Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, Bissau, 20 de março de 2019).

5.5. As Auditorias Internas do TCGB

Finalmente, em que pese a centralidade conferida às auditorias externas, uma das exigências da INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) a todos os seus membros é que elas realizem também auditorias internas (cf. seção 3 da Declaração de Lima, 1977). No caso específico do TCGB, a instituição tem um departamento responsável por isso, mas ele somente foi incorporado ao TCGB a partir do atual organograma da instituição. Com efeito, este serviço conseguiu fazer e concluir pela primeira vez uma auditoria interna do TCGB em 2018, como informa o atual diretor do departamento. Quando questionado sobre o assunto, ele comentou:

“[...] quando assumi essa função, pela informação que eu tive, é que desde 1992, ano da criação do Tribunal de Contas, nunca se fez auditoria interna. Essa informação que eu recebi. [...] portanto de acordo com o nosso plano de trabalho e os esforços da própria Direção do Tribunal de Contas e também os esforços dos técnicos deste gabinete, conseguimos fazer pela primeira vez auditoria interna dentro do Tribunal de Contas, isso foi em 2018 pela primeira vez segunda informação que este gabinete conseguiu fazer auditoria interna dentro do Tribunal de Contas” (Entrevista com o Diretor de Departamento de Auditoria Interna do TCGB, Bissau, 19 de fevereiro de 2019).

Em sentido semelhante, quando questionado sobre a razão de não realização das auditorias internas, o diretor informou que alguns auditores já haviam tentando realizá-las antes, porém não tiveram o êxito. Mesmo que essas já tivessem sido iniciadas, elas nunca teriam sido encerradas por várias razões, incluindo falta de apoio técnico, político e financeiro dentro do TCGB, e também pelo medo que outros integrantes do tribunal teriam da auditoria interna por imaginar ela teria o objetivo de incriminá-las. Assim, o atual diretor do departamento de auditoria interna considera que o resultado dessa primeira auditoria pode ser considerado positivo, dadas a prática corrente até então. De igual forma, ainda que o entrevistado tenha sugerido haver procedimentos inadequados aferidos na auditoria, infelizmente não foi possível ter o acesso a esse documento para se poder analisar os seus resultados.

5.6. TCGB e o seu papel de orientação das instituições políticas da Guiné-Bissau

Para além do trabalho de fiscalização das receitas e despesas que o Tribunal de Contas realiza, o que acabámos de ver nestes relatórios de auditoria, a instituição também joga um papel importante de orientação às instituições políticas do país, através de recomendações que devem ser seguidas para melhorar as deficiências de organização constatadas durante a realização das auditorias e/ou outras formas de averiguações.

Estas orientações podem ser vistas no artigo 13º da sua Lei Orgânica de 1992, que aborda a sua competência complementar, em que pode-se ler:

b) Ordenar a reposição total ou parcial de verbas ilegalmente despendidas; a) aplicar multas; d) emitir instruções de execução obrigatória sobre o modo como devem ser organizados os processos a submeter a sua apreciação; recomendar às entidades competentes a adopção das medidas que entenda necessárias; f) aprovar os planos e os relatórios anuais de actividades e g) aprovar os regulamentos internos necessários ao seu funcionamento. (Lei Orgânica, 1992, p. 3)

É importante notar que após as conclusões no final de todos relatórios analisados neste trabalho, constam as referidas recomendações advindas das deficiências encontradas no sistema organizativo de cada instituição auditada. Este fato portanto demonstra o papel de orientação que o TCGB realiza, que vai além do papel de coação de reposição dos valores desviados ou mesmo de realizar o julgamento das contas, algo que não tem acontecido até o momento que a pesquisa de campo foi realizada.

Neste sentido, o departamento de Fiscalização Prévia e Concomitante, criado recentemente, que desmembrou da Secretaria Judicial, como parte das reformas feitas é responsável para fiscalizar o cumprimento ou não das recomendações deixadas nos relatórios aos entes públicos editados.

6. CONCLUSÃO: ENTRE IRRELEVÂNCIA, POLITIZAÇÃO E INDEPENDÊNCIA

Quando se olha para as questões que orientaram esta pesquisa, as suas hipóteses, assim como os seus objetivos de forma geral, pode-se afirmar que os seus objetivos foram atingidos, pois se conseguiu responder as perguntas iniciais que orientaram esta pesquisa, quais sejam: por que foi criado e como funciona o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau? quais papéis vem exercendo o TCGB em meio ao sistema político do país desde a sua criação em 1992?

Com relação ao processo de criação, pode-se dizer que o TCGB foi criado através de um decreto presidencial, em substituição ao antigo TAFC durante o período de transição do regime de partido único para a democracia na Guiné-Bissau. Processo esse que se iniciou ainda nos primeiros anos da década de 1980 e se consolidou no início da década de 1990, num contexto de extrema pressão dos autores internos e principalmente externos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, devido aos vários problemas sociais, políticos e sobretudo econômico que o país enfrentava na altura, o que constituiu em ensumos para as transformações que vieram a ocorrer, entre os quais a criação do TCGB.

No que se refere ao desenvolvimento da instituição, nota-se que do ponto de vista jurisdicional, de acordo com a sua Lei Orgânica, o TCGB é formalmente dotado de amplas competências e independência, porém está praticamente ausente da Constituição da República da Guiné-Bissau. Este fato faz com que a instituição fica a margem do cumprimento das normas de INTOSAI, pois o detalhamento das competências das instituições superiores de controlo financeiro é uma das exigências mais importantes da INTOSAI às organizações filiais. O que dum certa forma complica ainda mais o funcionamento da instituição que tem lutado ao longo dos anos para melhorar esta situação. As últimas reformas feitas pelos funcionários e os parceiros internacionais são provas disso. Mesmo assim, o TCGB tem atuado e demonstrado diferentes faces ao longo da sua recente história, isto porque nos primeiros anos da sua criação, não conseguiu realizar nenhuma auditoria, justamente porque o primeiro governo e presidente eleitos eram do partido no poder, o que acabou mantendo os mesmos integrantes da antiga TAFC a frente do TCGB, até porque desde a sua criação, o presidente do Tribunal de Contas é nomeado e demitido pelo presidente da República. Este fato permitiu a politização do trabalho do TCGB, principalmente com a competição política que se começou a verificar no início do século vinte e um, quando o Partido da Renovação Social (PRS) deixou a oposição e passou a assumir o governo em 2000.

Desde então, o TCGB apesar da politização, tem ganhado mais destaque na sociedade pelas auditorias que tem realizado, o que demonstra uma atuação mais autônoma da instituição.

Isto porque, como visto até aqui, o TCGB, apesar de muitas dificuldades ao longo dos anos, conseguiu realizar algumas auditorias e até conseguiu publicizar algumas delas em seu site, no ano de 2018. Com isso, conseguiu chamar a atenção da sociedade civil e da comunidade internacional para os resultados do seu trabalho. Ao mesmo tempo, ele não conseguiu realizar nenhum julgamento de contas até este momento, o que impede a instituição de realizar integralmente seu trabalho – e ainda que alguns funcionários entrevistados acreditem que isso ocorrerá no futuro próximo.

Esta conclusão nos leva a olhar para as questões que orientaram esta pesquisa e para as suas respectivas hipóteses como mencionadas anteriormente. Do ponto de vista das razões que levaram à criação do TCGB, portanto, parece que as hipóteses relativas à influência estrangeira e à *insurance theory* seriam mais promissoras, em combinação. Isto é, o tribunal teria sido criado em 1992 em um contexto de maior controle de despesas públicas, condicionado especialmente por organismos internacionais. Ao mesmo tempo, ele foi mantido em condição de larga dependência política, particularmente junto à Presidência da República. Prova disso é que o TCGB foi criado antes da realização das eleições presidenciais multipartidárias, ocorridas em 1994, e a partir de um tribunal já existente, o TAFC, o que permitiu ao presidente do país nomear seus integrantes. Como resultado, o TCGB manteve-se preponderantemente irrelevante nesse período. Isto é, em que pese a influência externa ter levado à sua criação por um motivo mais ou menos claro, a atuação do TCGB ficou circunscrita ao contexto político local de forte preponderância do PAIGC e de sua então principal liderança, João Bernardo “Nino” Vieira. Assim, uma vez criado o tribunal, ele basicamente não exerceu suas alegadas funções de controle externo da administração pública, inclusive de controle de gastos públicos, que houvera motivado sua criação em primeiro lugar.

Com efeito, o TCGB não realizou nenhuma auditoria ao longo dos seus 8 (oito) primeiros anos de existência, limitando-se a fazer o pouco que fazia desde antes mesmo de sua criação – a aposição de vistos em diplomas de vencimentos. O quadro começou a mudar no início da década de 2000 quando, pela primeira vez, um integrante de um partido político diferente do PAIGC – no caso, do PRS – assumiu a Presidência da República. A regra que permite a nomeação do presidente do TCGB pelo presidente do país a qualquer momento permitiu que o tribunal, assim, pudesse ser instrumentalizado no conflito político-partidário,

com o novo presidente do TCGB aparentemente aliando-se a um presidente que contava com apoio minoritário no legislativo em seu confronto com este. Sugestivo dessa dinâmica foi a realização de auditoria na própria ANP em 2003. Dito de outra forma, o incremento da competição política tornou muito mais clara a politização da atuação do tribunal, que deixou gradativamente de ser a instituição pouco relevante de outrora para se tornar inclusive parte da caixa de ferramentas presidencial no conflito político.

Este processo de politização mais clara da atuação do TCGB, contudo, durou pouco. Ainda que indiretamente, ele foi inevitavelmente atingido pelo golpe de estado de 2003 que removeu o presidente do país. Com efeito, o TCGB passou por um novo período de quase completa irrelevância nos dois anos seguintes. Contudo, com a eleição de João Bernardo “Nino” Vieira à presidência em 2005 não mais filiado ao PAIGC, e sim como independente e contando com uma coalizão mais ampla de partidos à frente do governo, foi nomeado para a presidência do TCGB um político experiente, Francisco José Fadul. Este houvera sido primeiro-ministro durante o governo de unidade nacional que durante a Guerra Civil ocorrida no país, entre 1998 e 2000, e era presidente do Partido Unido Social Democrático (PUSD), pelo qual ele próprio havia concorrido à presidência do país em 2005. Irrespective de seus motivos, ele atuou para conferir maior dinamismo ao tribunal, realizando quantidade significativa de auditorias e pautando a atuação do órgão por maior independência, na visão de atuais e ex-funcionários da instituição. Isso ocorreu, novamente, em um contexto de severas limitações de recursos, de pessoal e de infraestrutura que sempre afetou – embora menos hoje do que no passado – o funcionamento do TCGB.

Embora o TCGB nunca tenha voltado a realizar tantas auditorias como na época em que esteve à frente do órgão Francisco José Fadul, é fato também que o tribunal não parece também ter retornado tanto ao período de irrelevância ou de politização severa de sua atuação, como ocorrera anteriormente. Um conjunto importante de iniciativas – incluindo desde novas ações buscando maior publicização da atuação da instituição até a reforma endógena do seu funcionamento no sentido de dotá-lo de maior capacidade organizacional – parece se alinhar a uma atuação mais independente do que outrora. O mero fato de tornar públicas as auditorias realizadas pelo tribunal, em 2018, algo até então nunca realizado pelo TCGB, sugere isso – e ainda que o tribunal esteja longe de tomar medidas mais duras como, por exemplo, julgar contas ou, mais ainda, sugerir a aplicação de sanções.

O processo que parece estar gerando essa atuação mais independente ao longo dos últimos anos, contudo, não é irreversível. No limite, ele se ampara na continuidade da competição política dentro de balizas minimamente aceitáveis pelos competidores, por um lado, e na ausência de captura da instituição pelo sistema político, por outro. Quanto ao primeiro, é importante lembrar que esse período de atuação mais autônoma do TCGB ocorreu em paralelo à maior estabilidade política do país, inclusive com o primeiro Presidente da República tendo completado seu mandato presidencial, em 2019. Tivesse esse mandato sido interrompido como outrora, é improvável que o tribunal tivesse tido maior espaço para atuar. Embora esse seja um raciocínio inevitavelmente contrafactual, ele parece verossímil. Quanto ao segundo, a possibilidade de captura do órgão é dada pela própria regra de nomeação do presidente da instituição, que confere significativa margem de discricionariedade ao Presidente da República. Por conta disso, o TCGB está em posição de fácil captura por um presidente forte. Ao mesmo tempo, este pode ter essa discricionariedade diminuída pela própria fragmentação política. Com efeito, isso parece ter ocorrido: o último presidente nomeou 8 (oito) primeiros-ministros em 5 (cinco) anos, média de um novo primeiro-ministro a cada sete meses e meio, superior à de qualquer outra presidência até então. Ainda, o fato de o presidente haver nomeado primeiros-ministros que não eram formalmente apoiados pelo seu próprio partido sugere que havia cisão na coalizão de governo, dificultado a captura de órgãos da burocracia pelos interesses do presidente, possivelmente como o TCGB. Houvesse redução da competição política ou maior coesão no governo, é possível que o tribunal fosse devolvido à irrelevância ou à partidarização de outrora, ainda que isso talvez ocasionasse maior conflito interno ao órgão atualmente, dada a renovação recente.

Com base na evidência empírica apresentada até aqui, é possível sugerir que as três hipóteses elencadas no início deste trabalho ajudam a compreender tanto a criação como o funcionamento do TCGB ao longo do tempo. Antes de interpretá-las necessariamente como alternativas, é possível vê-las como complementares. Com efeito, se a criação do TCGB parece subscrever a H2 (“O TCGB como resultado de influência estrangeira”), ela foi moderada por H1 (“O TCGB como instrumento do PAIGC”). A última inclusive teria levado à atuação amesquinhada do tribunal ao longo de toda década de 1990. Por sua vez, conforme a competição política se aprofundou ao longo do tempo, H3 (“O TCGB como resultado dos esforços da oposição política”) parece ter se feito cada vez mais presente, sobretudo conforme novos partidos e coalizões governistas passaram a ocupar a Presidência da República. Esse incremento da competição, por sua vez, parece ter permitido a atuação mais independente do

TCGB ao longo dos últimos anos. Por fim, todas essas hipóteses são moderadas pelo contexto severamente adverso de atuação do TCGB, de baixa institucionalidade generalizada do país. Esse faz com que a atuação do tribunal não possa ser interpretada por meio das mesmas métricas de órgãos de auditoria em contextos mais favoráveis, de países de maior renda ou institucionalização, e deva ser interpretada à luz de seu próprio contexto. Com efeito, se a emissão de parecer desfavorável ao governo pode ser um indicativo de atuação mais independente em contextos de maior autonomia de tais órgãos, em um contexto como o do TCGB, possivelmente a mera realização de auditorias possa ser interpretada no mesmo sentido.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Jacob. Testing Hegemonic Preservation Beyond Judicial Review: A New Theory of Political Insurance Through Rights Implementation. Prepared for the 19th Annual Illinois State University Conference for Students of Political Science, April, 2011. Disponível em: https://pol.illinoisstate.edu/downloads/conferences/2011/Alonso_Jacob_Rights_Institutionsr.pdf. Acesso em: 01/10/2018

ANN-SOFIE Isaksson e ARNE Bigsten. Institution building with limited resources: Establishing a supreme audit institution in Rwanda. January 2011. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v40y2012i9p1870-1881.html>. Acesso em 14/09/2019.

BARROS, Miguel de. A SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO NA GUINÉ-BISSAU DINÂMICAS, DESAFIOS E PERSPETIVAS. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/soccivilestadogb_net.pdf. Acesso em: 15/11/2018

BECKER, Howard. 2015. Truques da escrita: para começar e terminar teses, livros e artigos. Tradução de Denise Bottmann. Revisão técnica de Karina Kuschnir. Rio de Janeiro: Zahar. 253 pp.

BERLINER, Daniel; Aaron, Erlich. Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States. *American Political Science Review*, Washington, v.109, n.1, p.110-128, 2015.

BERRY, Frances and BERRY, William. Innovation and diffusion models in policy research. IN: SABATIER, Paul A. (org). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press, 2007.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal* 13 (4): 447-468, 2007.

CAMPBELL, John. IDEAS, POLITICS, AND PUBLIC POLICY. Department of Sociology, Dartmouth College, Hanover, New Hampshire 03755. Vol. 28:21- 38. Doi: 10.1146/annurev.soc.28.110601.141111. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>. Acesso em: 24/08/2019.

CARDOSO, Carlos. A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil. In: *Transição Democrática na Guiné-Bissau e outros ensaios*. INEP, 1996. (p.13-39)

_____. Formação e recomposição da elite. Política moderna na guiné -bissau: continuidades e rupturas (1910-1999). Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/grupodiscussao5/CarlosCardoso.pdf> Acesso em: 12/11/2018

CARVALHO, Norberto Tavares. Dever da memória “o Caso de 17 de Outubro. Genève, Outubro de 2008. Disponível em: <http://www.didinho.org/Arquivo/DeverdaMemoria.pdf>. Acesso em: 06/04/2018

COELHO, Denilson. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. IN: FARIA, Carlos Aurélio; COELHO, Denilson e JARD, Sidney. *Difusão de Políticas Públicas*. São Bernardo do Campo: Ed. UFABC, 2016.

COLLIER, David; LAPORTE, Jody; and SEAWRIGHT, Jason. Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor. *Political Research Quarterly*, Vol. 65, No. 1 (MARCH 2012), pp. 217-232.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. Disponível em: https://www.stj.pt/wp-content/uploads/2018/01/guine_constituicao.pdf. Acesso em: 07/03/2018

SÁ, Franklin Gomes Correia de. 2010. *Os sucessivos golpes militares no processo de democratização na Guiné-Bissau*. LUME UFRGS. Porto Alegre. (<http://hdl.handle.net/10183/26408>). p. 1-57. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/26408/000758576.pdf>. Acesso em: 15/03/2020

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade*. 2018. Brasília: ENAP.

DA ROS, Luciano. Accountability legal e Corrupção. *Revista da CGU*, v. 11, p. 1251-1275, 2019.

_____. Em que ponto estamos? Agendas de Pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: Fabiano Engelmann. (Org.). *Sociologia Política das Instituições Judiciais*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017, p. 57-97.

_____. Ingram, Matthew C. Law, Courts, and Judicial Politics. In: Barry Ames. (Org.). *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. New York: Routledge, 2018, p. 339-357.

_____. Ingram, Matthew C. Power, activation, decision making, and impact: subnational judicial politics in Brazil. In: Susan M. Sterett; Lee Demetrius Walker. (Org.). *Research Handbook on Law and Courts*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, p. 252-266.

_____. TAYLOR, Matthew M. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, p. 1-31, 2019.

_____. Tribunais como árbitros ou como instrumentos de oposição: uma tipologia a partir dos estudos recentes sobre judicialização da política com aplicação ao caso brasileiro contemporâneo. *Direito, Estado e Sociedade*, v. 31, p. 86-105, 2007.

DJAU, Malam. 2016. *Trinta anos de golpes de Estado na Guiné-Bissau: Uma análise da elite militar*. UFPR. (<https://hdl.handle.net/1884/43391>). Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/43391>. Acesso em: 01/11/2019

DYE, K., e R. Stapenhurst, 1998. *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions*. Washington, DC: World Bank Institute.

EIDLIN, Fred. The method of problems versus the method of topics. *PS: Political Science & Politics*, v. 44, n. 4, p. 758-761, 2011.

EPPERLY, Brad. 2019. *The Political Foundations of Judicial Supremacy in Dictatorship and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

EPPERLY, Brad. 2017. Political competition and de facto judicial independence in non-democracies. *European Journal of Political Research* 56 (2): 279-300.

FINKEL, Jodi. 2008. *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*. South Bend, Indiana. University of Notre Dame Press.

FONSECA, Thiago do Nascimento. 2015. *Tribunal de Contas da União: regras institucionais e fatores políticos na explicação do seu desempenho*. Dissertação de Mestrado (Ciência Política), Universidade de São Paulo.

GERRING, John. 2004. What is a case study and what it is good for? *American Political Science Review*, v. 98, n. 2, 2004, p. 341-354.

_____. 1999. What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences. *Polity*, (v. 31), n. 3, p. 357-393.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GINSBURG, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GINSBURG, Tom. Courts and New Democracies: Recent Works. *Law & Social Inquiry* 37 (3): 720-742.

GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles and VOLDEN, Craig. The diffusion of policy diffusion research. Annual Meeting of American Political Science Association, 2008.

GUINÉ-BISSAU. Comissão Nacional de eleições. Disponível em: <http://www.cne.gw/noticias/206-resultados-provisorios-paigc-vence-legislativas-de-10-de-marco-com-47-mandatos>. Acesso em: 10/04/2020

GUINÉ-BISSAU. Lei Orgânica de Tribunal de Contas, 1992.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. 2003. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*. 2003, n.58, pp.193-223.

HILBINK, Lisa; INGRAM, Matthew C. 2019. “Courts and Rule of Law in Developing Countries.” In: Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford: Oxford University Press.

HILBINK, Lisa. The Origins of Positive Judicial Independence. *World Politics*, Volume 64, Number 4, October 2012, pp. 587-621.

HIRSCHL, Ran. 2004. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.

INGRAM, Matthew C. 2016. *Crafting Courts in New Democracies: The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*. Cambridge. Cambridge University Press.

INSTOSAI, Declaração de Lima aprovada em 1977. Disponível em: <http://www.issai.org>. Acesso em 02/09/2019.

ISAKSSON, Ann-Sofie e Arne Bigsten. 2012. Institution Building with Limited Resources: Establishing a Supreme Audit Institution in Rwanda. *World Development* 40 (9): 1870-1881.

JORNAL NÔ PINTCHA, 31 de março de 1990.

_____, Ano XVI, n. 1342, sábado 14 de abril de 1990

_____, Ano XVI. n. 1343, sábado 21 de abril de 1990

_____, Ano XVI. n.1344, sábado 05 de maio de 1990

_____, Ano XVII n. 1394, quarta-feira, 4 de março de 1992

_____, Ano XVII n. 1398, quarta-feira 29 de Abril de 1992

_____, Ano XVII n. 1400, quarta-feira 27 de maio de 1992

_____, Ano XVII n.quarta-feira, 29 de Maio de 1992

_____, quarta-feira 22 fevereiro de 1992

_____, quarta-feira, 26 de fevereiro de 1992

_____. Ano XVII, N. 1389, Quarta-feira, 29 de janeiro de 1992.

LAFFONT, J.; Martimort, D. *The theory of incentives: the principal-agent model*. Princeton: Princeton University Press, 2002

LOUREIRO, Maria Rita, Marco Aurélio Teixeira e Tiago Moraes. 2009. Democratização e Reforma do Estado: O Desenvolvimento Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil Recente. *Revista de Administração Pública* 43 (4): 739-772.

MAANEM, Bert Van. Economia e Introdução. In: O Programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau, Análise dos efeitos Sócio-Econômicos. Bissau, INEP, 1996, p. (27-41)

MAHONEY, James and THELEN, Kathleen. 2009 A theory of gradual institutional change. IN: MAHONEY, James and THELEN, Kathleen Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press.

MAHONEY, James; GOERTZ, Gary. 2006. A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research. *Political analysis*, v. 14, n. 3, p. 227-249.

M'BUNDE, Timóteo Saba. 2017. Comportamento Partidário e Cíclica Interrupção da Democracia. Vitória. Almanaque de Ciência Política. v.1, n.2, p.43-56.

MCCUBBINS, Mathew D. e SCHWARTZ, Thomas. 1984. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28 (1): 165-179

MENDY, Peter Karibe. A emergência do Pluralismo Política na Guiné-Bissau. In: Pluralismo Político na Guiné-Bissau, uma transição em curso, INEP, Bissau, 1996.

MORAVCSIK, Andrew. Transparency: The revolution in qualitative research. *PS: Political Science & Politics*, v. 47, n. 1, p. 48-53, 2014.

OISC/CPLP. Tribunal de contas da guiné-bissau. In: organização das instituições supremas de controle da comunidade dos países de língua portuguesa (OISC/CPLP). Dez anos de atividades e perfil dos tribunais de contas. Brasília: Secretaria-geral OISC/CPLP, 2005.

PINTEA, Mirela-Oana e Sorin Adrian Achim. 2009. Supreme Audit Institutions: Comparative Study for the Central and Eastern European Countries Members of the European Union. *The Annals of The "Ștefan cel Mare" University Suceava. Fascicle of The Faculty of Economics and Public Administration* 9 (1): 235-242.

TCGB. 2016. *Plano de Reorganização Interna do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau*. Suporte Técnico e Coordenação Geral da União Europeia, através de Técnicos dos Tribunais de Contas de Cabo Verde e de Portugal.

TCGB. 2017. *Plano Estratégico de Comunicação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau*. Aprovado em sessão plenária do Tribunal de Contas em 10 de março de 2017.

TCGB. 2016. *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau*. Disponível em: <http://docplayer.com.br/77356226-O-estrategico-desenvolv-nvolvimento-do-tribunal-unal-de-contas-da-guine-uine-bissau-ficha-tecnica.html>. Acesso em: 14/11/2018

REED, Quentin. 2013. *Maximising the efficiency and impact of Supreme Audit Institutions through engagement with other stakeholders*. Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2013:9) 37 p. Disponível em: <https://open.cmi.no/cmi-xmlui/handle/11250/2475279>. Acesso em: 28/09/2019.

RIOS-FIGUEROA, Julio; STATON, Jeffrey K. 2014. An evaluation of cross-national measures of judicial independence. *The Journal of Law, Economics, & Organization* 30 (1):104-37.

SANCHES, Oscar et al. Controles internos. In: CAMINHOS da Transparência. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

SANGREMAN, Carlos. A política económica e social na Guiné-Bissau – 1974 – 2016. *CEsA Working Papers* 146. Center for African and Development Studies. Disponível em: <<https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp146.pdf>>. Acesso em: 24/05/2019.

SANGREMAN, Carlos. et al. A evolução política recente na Guiné-Bissau: -As eleições presidenciais de 2005 -Os conflitos -O desenvolvimento - A sociedade civil, Lisboa 2006. Disponível em: <[https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc trabalho/70.pdf](https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc%20trabalho/70.pdf)>. Acesso em: 12/11/2018

SANTISO, Carlos. 2006. *Improving fiscal governance and curbing corruption: how relevant are autonomous audit agencies?*. *International Public Management Review*. Volume (7) · Issue 2. 97-108. Disponível em: <http://www.ipmr.net>. Acesso em: 23 mar 2018.

SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMAN, Claudius. 2012. *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-20.

SEVEN, Gulsen; VINX, Lars. 2016. *The Hegemonic Preservation Thesis Revisited: The Example of Turkey*. Published online: 2 November 2016 T.M.C. Asser Press.

SPECK, Bruno Wilhelm. 2001. *O papel das instituições superiores de controle financeiro nos sistemas políticos modernos - pressupostos para uma análise dos Tribunais de Contas no Brasil*. Yumpu. p. 1-5. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/29673235/o-papel-das-instituicao-superiores-de-controle-financeiro>-. Acesso em: 60/04/2018

TCPLP. I ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, LISBOA, 1995. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Publicacoes/PublicacoesRelativasRelacoesExternas/Documents/1enc_tc_cplp.pdf

TEIXEIRA, Ricardino Jacinto Dumas. Cabo-Verde e Guiné-Bissau: as relações entre a sociedade civil e estado. Recife: Ed. do autor, 2015.

TIERNEY, William G. & CLEMENS, Randall F. 2011. *Qualitative Research and Public Policy: The Challenges of Relevance and Trustworthiness*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/227091950>. Acesso em 24/08/2019

TIERNEY, William G.; CLEMENS, Randall F. 2011. *Qualitative research and public policy: The challenges of relevance and trustworthiness*. In: *Higher education: Handbook of theory and research*. Springer, Dordrecht. p. 57-83.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Disponível em: <https://www.transparency.org/country/GNB>. Acesso em 12/11/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, Regulamento da Auditoria Interna. Disponível em: http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/Regulamento_de_Auditoria_Interna.pdf - Acesso: 08/08/2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, Relatório de APGB. Disponível em: <http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/FundoRodoviario.pdf>. APGB - Acesso: 08/08/2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, Relatório de ARN. Disponível em: <http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/ARN.pdf> - Acesso: 08/08/2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, Relatório de Fundo Rodoviário. Disponível em: <http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/FundoRodoviario.pdf> - Acesso: 08/08/2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, Relatório de Gastos Militares. Disponível em: <http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/GastosMilitares.pdf> - Acesso: 08/08/2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, Relatório de Guinetel. Disponível em: <http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/Guinetel.pdf> - Acesso: 08/08/2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, Relatório de Guiné-Telecom. Disponível em: <http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/GuineTelecom.pdf> - Acesso: 08/08/2018

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, Relatório de INSS. Disponível em: <http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/INSS.pdf> - Acesso: 08/08/2018

TSEBELIS, George. Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009. Parte I: Teoria dos atores com poder de veto. Parte III: Efeitos decisórios dos atores com poder de veto.

WANG, Vibeke e Lise Rakner. 2005. *The accountability function of supreme audit institutions in Malawi, Uganda and Tanzania*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

WORLD BANK. *Structural Adjustment Program*. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/765811468029994791/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em 20/03/2020.

APÊNDICE I. LISTA DE ENTREVISTADOS

- 1- Zaías José Ramalho, Diretor de departamento de Fiscalização Prévia e Concomitante, Bissau, 15.02.2019, entrevista gravada;
- 2- Domingos Malú, Secretário-geral do TCGB, Bissau, 18.02.2019, entrevista gravada;
- 3- João Mané, Diretor do Departamento de Auditoria Externa, Bissau, 18.02.2019, entrevista gravada;
- 4- Anônima, Diretora da Secretaria Judicial (Cartório) do TCGB, Bissau, 19.02.2019, entrevista gravada;
- 5- Olim Fernandes Sá, Diretor do Departamento de Verificação Interna de Contas, Bissau, 19.02.2019, entrevista gravada;
- 6- Elisabete Marcelino da Silva Na Fafé, Diretora de Gabinete de Comunicação e Cooperação Externa de TCGB, Bissau, 20.02.2019, entrevista gravada;
- 7- Linda Ianise S. P. F. Indjai, Diretora do Departamento de Consultadoria, Planejamento e Documentação, Bissau, 21.02.2019, entrevista gravada;
- 8- Alexandre Aliu Gomes, Director dos Recursos Humanos de TCGB, Bissau, 25.02.2019, entrevista gravada;
- 9- Alvaro O. Pereira, Diretor-Geral de Planejamento, Orçamento e Gestão do TCGB, Bissau, 26.02.2019, entrevista gravada.
- 10- Francelino Gaspar Lopes, Diretor-Geral de Fiscalização e Controlo do TCGB, Bissau, 28.02.2019, entrevista gravada;
- 11- Anônimo, Diretor de Departamento de Auditoria Interna do TCGB, Bissau, 28.02.2019, entrevista gravada;
- 12- Anônimo, Diretor do Departamento de Contas Gerais do Estado, Bissau, 01.03.2019, entrevista não gravada.
- 13- Domingos Sanca, ex-Verificador de Contas (aposentado), 09.03.2019, Bissau, entrevista gravada;
- 14- Adelino Francisco Sanca, Juíz Conselheiro e vice-presidente do TCGB, Bissau, 11.03.2019, entrevista gravada;
- 15- Quintica Gomes Cá, ex-Juíz Conselheiro (aposentado), 20.03.2019, Bissau, entrevista gravada;
- 16- Cipriano Naguelim, Representante do Ministério Público no TCGB, Bissau, 18.03.2019, entrevista gravada.

APÊNDICE II. GUIA DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Questões Introdutórias

- 1.1. Por favor, você poderia descrever brevemente a sua trajetória profissional e cargo atual (ou o último cargo ocupado antes da aposentadoria)?
- 1.2. Você poderia explicar as razões da criação do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau?
- 1.3. Por que se criou o TCGB naquele momento e não antes?
- 1.4. Quem foram as lideranças ou idealizadores do TCGB?
- 1.5. Quem se opôs a criação da instituição e como foi superada a oposição naquele momento?

2. Funcionamento e Práticas Institucionais

- 2.1. Você poderia descrever quais são ou eram as práticas internas do TCGB, em casos referentes a alegações de irregularidades cometidas por autoridades públicas?
- 2.2. Como o TCGB gerencia ou gerenciava tais casos?
- 2.3. Este processo é ou era centralizado ou descentralizado?
- 2.4. Há ou havia alguma forma de especialização ou divisão de trabalho distinta dos demais casos?
- 2.5. Como as responsabilidades internas referentes a estes casos são ou eram designadas?
- 2.6. Os resultados obtidos são ou eram avaliados? Em caso positivo, como? E por quem?
- 2.7. Há ou havia interação entre o TCGB e outras instituições em casos referentes a alegações de irregularidades cometidas por autoridades públicas? Em caso positivo, com quais instituições este contato é ou era mais frequente? Você poderia descrever de que forma ocorrem ou ocorriam estas interações?
- 2.8. Você descreveria esta interação como institucionalizada e rotinizada ou eventual e não-sistemática? Este contato depende ou dependia de indivíduos ou órgãos específicos? Em caso positivo, de quais?
- 2.9. Você poderia descrever brevemente quais são ou eram as práticas internas de outros órgãos que não de TCGB em casos referentes a alegações de irregularidades cometidas por autoridades públicas? Elas são ou eram centralizadas ou descentralizadas? Há ou havia alguma forma de especialização ou divisão de trabalhos?
- 2.10. Você acredita que os procedimentos internos de cada uma das instituições afetam ou afetavam e como elas se relacionam ou relacionavam umas com as outras em casos referentes a alegações de irregularidades cometidas por autoridades públicas? Em caso positivo, de qual maneira?

3. Reforma e Manutenção Institucional

- 3.1. Há ou houve reformas ou tentativas de reforma em relação ao funcionamento do TCGB? Por quê?
- 3.2. Você se envolveu neste processo de reforma ou manutenção das práticas internas do TCGB? Em caso positivo, por favor descreva a história que o levou a participar da reforma ou manutenção de tais procedimentos internos. Em caso negativo, por favor descreva como ocorreram estes debates e quais foram os seus principais participantes.
- 3.3. Quais foram as razões alegadas para tal iniciativa de reforma ou manutenção das práticas internas do TCGB? Caso você tenha-se envolvido, por que você tomou esta iniciativa naquele momento em particular não em outro (anterior ou posterior)? Houve algum evento que facilitou ou tornou mais difícil a sua iniciativa naquele momento?

3.4. Quais você consideraria os principais problemas que os reformadores ou mantenedores estavam tentando resolver com a reforma ou manutenção das práticas internas? Quais você consideraria os objetivos principais a serem atingidos neste processo de reforma ou manutenção?

3.5. A iniciativa foi inspirada por alguma experiência ou pesquisa prévia? Esse era um problema específico da instituição objeto de reforma ou manutenção ou ele ocorria também em outras instituições próximas?

3.6. Havia outras alternativas disponíveis para a reforma ou manutenção das práticas internas do TCGB nos casos referentes a alegações de irregularidades cometidas por autoridades públicas? Em caso positivo, quais e por que elas foram preteridas em prol daquelas que foram efetivamente propostas?

3.7. Esta iniciativa de reforma ou manutenção foi controversa? Ela atraiu muita atenção ou não? Da parte de quem? Houve indiferença a esta iniciativa? Por quê?

3.8. Quem apoiou esta iniciativa? Baseado(a) em quê? Quais pessoas você consideraria apoiadores cruciais neste processo de reforma ou manutenção? Por quê?

3.9. Quem se opôs a esta iniciativa? Baseado(a) em quê? Ela foi superada? Como? Quais pessoas você consideraria oponentes cruciais neste processo de reforma ou manutenção? Por quê?

3.10. Como foi atingida a decisão final desta reforma ou manutenção? Quem você consideraria essencial para o sucesso na aprovação desta reforma ou manutenção? Esta decisão era assunto interno desta instituição ou necessitava do envolvimento de outras instituições? Como ocorreu isso?

4. Avaliação e Percepções

4.1. Caso tenham ocorrido, quais você consideraria os principais efeitos da reforma ou manutenção das práticas internas do TCGB? Houve consequências imprevistas desta reforma ou manutenção? Reformas ou adaptações ulteriores foram necessárias? Quais? Por quê?

4.2. Como esta reforma ou manutenção alterou o relacionamento entre o TCGB e outras instituições do país? Você diria que esta reforma ou manutenção tornou a cooperação com outras instituições mais fácil ou difícil?

4.3. Alguma forma de oposição foi mobilizada como resultado da nova dinâmica desta instituição? Em caso positivo, da parte de quem? Baseado(a) em quê? Ela foi superada? Em caso positivo, como?

4.4. Você consideraria os objetivos da reforma ou manutenção atingidos? Alguns problemas permanecem ou novos surgiram? Por quê? A reforma ou manutenção desta instituição levou à reforma ou manutenção de outras instituições? Em caso positivo, quais e quais foram os seus efeitos?

4.5. Quais você consideraria os principais obstáculos para aprimorar o processamento de casos referentes a alegações de irregularidades cometidas por autoridades públicas? Estes obstáculos se encontram no interior de quais instituições? Por quê?

4.6. Quais outras práticas ou arranjos poderia melhorar a organização interna do TCGB? Mudanças específicas na organização interna de outras instituições agindo nestes casos produziram melhorias no processamento de tais casos e a interação destas instituições? Em caso positivo, quais seriam estas mudanças? Por quê?

4.7. Seriam desejáveis mudanças no sistema de justiça nos casos referentes às alegações de irregularidades por autoridades públicas? Em caso positivo, quais? Por quê? Há experiências ou práticas de outras instituições, de outros estados ou países, que poderiam servir como inspiração ou modelo neste particular? Em caso positivo, quais? Por quê?

APÊNDICE III. TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado(a) para participar de uma pesquisa sobre a criação e o funcionamento do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau.

Pesquisadores são obrigados a fornecer este *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* de forma a prestar informações sobre a pesquisa, deixar claro que a sua participação é inteiramente voluntária, descrever os riscos e benefícios, e ajudar você a tomar uma decisão esclarecida sobre sua participação.

Por favor, leia este documento e sinta-se à vontade para realizar qualquer pergunta. Se você aceitar participar desta pesquisa, por favor assine as duas cópias idênticas deste documento. Uma delas ficará com o pesquisador e a outra é sua.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA

Meu nome é Felizberto Alberto Mango e eu sou mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil. Meu projeto de pesquisa se intitula “Criação e funcionamento do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (1992-2018)” e pretende analisar como surgiu e funciona o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau.

Se você concordar em participar desta pesquisa, a sua participação será realizada por meio de uma entrevista. Você irá responder perguntas sobre como surgiu e funciona a instituição em que você trabalha(ou), e sobre o seu entendimento e percepção a respeito da instituição e de outras instituições com as quais ela interage. A sua participação é inteiramente voluntária e você pode interromper a participação a qualquer momento sem prejuízo. Caso aceite participar, a entrevista terá duração máxima de uma hora e eu gostaria de gravar o seu áudio para futura transcrição. Você pode recusar a gravação sem qualquer consequência. Neste caso, por favor assinale a opção no final deste documento, na próxima página, e eu tomarei notas durante a entrevista.

RISCOS

A pesquisa envolve dois tipos de riscos, ambos mínimos – i.e., não maiores que aqueles encontrados na realização de atividades cotidianas. Primeiro, ela envolve o desconforto causado por memórias porventura desagradáveis a respeito de experiências profissionais prévias que poderão ser evocadas nas respostas às perguntas realizadas. De forma a minimizar este risco, você pode se recusar a responder a qualquer pergunta sem alegar motivo e poderá parar a entrevista por completo a qualquer momento sem prejuízo. A entrevista, todavia, não realizará nenhuma pergunta sobre assuntos privados, limitando-se a indagar-lhe sobre experiências profissionais e comportamentos públicos adotados no seu exercício. Segundo, a pesquisa envolve o risco de sua exposição aos seus colegas de profissão e/ou instituição por opiniões porventura polêmicas a respeito deles ou do funcionamento da instituição na qual atuam ou atuaram. De forma a minimizar este risco, quando os resultados desta pesquisa forem publicados e/ou discutidos em público, a sua identidade e contato serão mantidos sob sigilo, inclusive como forma de lhe preservar de eventuais desconfortos decorrentes da emissão de tais opiniões. Isto é, o pesquisador responsável pela pesquisa será o único ciente desta participação. Embora não seja recomendado em razão destes motivos, você pode se recusar a permanecer anônimo nos trabalhos resultantes desta entrevista. Neste caso, por favor

assinale a opção no final deste documento.

BENEFÍCIOS

A pesquisa envolve benefícios mínimos diretos aos seus participantes. Você não receberá qualquer tipo de compensação financeira ou se beneficiará materialmente pela sua participação. Ainda que inexistam tais benefícios, as informações compartilhadas contribuirão para a produção de conhecimento sobre a criação e o funcionamento do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau.

CONTATOS

Se você tiver qualquer pergunta, você pode fazê-las agora. Se você vier a ter perguntas ou dúvidas em qualquer outro momento, você pode entrar em contato com o meu professor orientador, Luciano Da Ros, lotado no Departamento de Ciência Política e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil por e-mail: luciano.daros@ufrgs.br ou me contatar pessoalmente, também por e-mail: felizbertomango.unilab@gmail.com.

CONSENTIMENTO (POR FAVOR, MARQUE AS OPÇÕES ESCOLHIDAS):

Eu fui esclarecido sobre os objetivos, riscos e benefícios desta pesquisa. Ao concordar em participar desta pesquisa, eu concordo em ser entrevistado. Minha participação é voluntária e eu fui informado(a) de que eu posso parar a entrevista ou recusar a responder qualquer pergunta sem qualquer tipo de prejuízo ou consequência.

Eu _____ que a entrevista tenha o seu áudio gravado.

- permito*
 não permito

Eu _____ permanecer anônimo nos trabalhos resultantes desta entrevista.

- desejo*
 não desejo

NOME E ASSINATURA DO ENTREVISTADO

Nome (por extenso): _____

Assinatura: _____

Data: _____

NOME E ASSINATURA DO PESQUISADOR

Nome: Felizberto Alberto Mango

Assinatura: _____

Data: _____