

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GUINEENSE: ALGUNS OLHARES SOBRE UM ESTADO PÓS-INDEPENDENTISTA DENTRO DE UM QUADRO DEMOCRÁTICO NA GUINÉ-BISSAU.¹

Mamadú Saido Djaló²

Pedro Rosas Magrini³

RESUMO

O presente trabalho aborda questões referentes à Administração Pública da Guiné-Bissau. Na gestão pública desse país, diversas situações irregulares ligadas aos aumentos excessivos das despesas públicas e a falta de coerência e consistência nas informações financeiras, nas contas sob gerência geral do Estado e, muitas vezes, a sua omissão na prestação de contas, fragilizam o equilíbrio e a sustentabilidade da governança pública, que requer a prestação de contas por parte do Estado perante as instâncias nacionais e os organismos internacionais. A República da Guiné-Bissau é um dos países mais pobres do mundo, ocupando a posição 189 em termos de IDH e foi a primeira das ex-colônias da lusofonia a conquistar a sua independência em 1973. De acordo com o relatório da União Europeia-UE/Banco Mundial- BM sobre Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças Públicas da Guiné-Bissau, os altos índices de ineficiência nos serviços públicos e de desvios, fraudes e má administração do patrimônio público são fatores que impactam a administração pública guineense, em todos os níveis, que está vulnerável a essas ocorrências, com seus controles internos frágeis, inexistentes ou ineficazes para combatê-las. Ainda segundo o relatório, existe uma fragilidade nos serviços de controle interno nos Ministérios, além das Inspeções Gerais que são, em princípio, os serviços de auditoria interna, mas que podem realizar o controle interno. Sendo assim, o objetivo deste trabalho é identificar por meio da literatura as fragilidades existentes na estrutura do sistema de controle interno da Administração Pública Guineense. A metodologia utilizada é da revisão bibliográfica, com as seguintes bases de dados: Google Acadêmico e Scielo (Scientific Electronic Library Online), além de livros, teses e dissertações. É possível concluir que a Guiné-Bissau, ainda exige à Administração Pública a devida atenção que esta necessita. A deficiência no controle interno nas organizações, tanto no setor público, como no privado, impede o funcionamento eficiente dos planos, dos objetivos e das decisões tomadas a todos os níveis, nomeadamente administrativo, financeiro e econômico.

Palavras-Chave: Administração Pública; Guiné-Bissau; controle interno.

¹ Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao curso de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Campus de Liberdade, sob orientação do Prof. Pedro Rosas Magrini. Apresentado e aprovado pela Banca Examinadora em 11 de fevereiro de 2022.

² Graduando em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, campus de Liberdade (CE). Membro de grupo de pesquisa de Estudantes Guineenses do Curso de Administração Pública na UNILAB. Membro do grupo literário Firkidja di no Kampada. Bolsista do programa Idiomas sem fronteiras na Unilab. Estagiário supervisionado na Empresa Reinventa Júnior do curso de administração pública na Unilab. E-mail: saidodjaloo@gmail.com

³ Doutorado do Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGICH/UFSC) na área de concentração de Estudos de Gênero (EGE) e na linha de pesquisa de Gênero e suas inter-relações com geração, etnia, classe (GIRGEC). E-mail: pedromagrini@unilab.edu.br

ABSTRACT

This work addresses issues related to the Public Administration of Guinea-Bissau. In the public management of that country, several irregular situations linked to excessive increases in public expenditures and the lack of coherence and consistency in financial information, in the accounts under general management of the State and, many times, its omission in the rendering of accounts, weaken the balance and the sustainability of public governance, which requires the State to be accountable to national bodies and international organizations. The Republic of Guinea-Bissau is one of the poorest countries in the world, ranking 189th in terms of HDI and was the first of the former Portuguese-speaking colonies to gain independence in 1973. According to the European Union-EU report /World Bank- WB on the Evaluation of the Public Finance Management System in Guinea-Bissau, the high rates of inefficiency in public services and diversion, fraud and mismanagement of public assets are factors that impact Guinean public administration, in all sectors. levels, which is vulnerable to these occurrences, with its weak, non-existent or ineffective internal controls to combat them. Also according to the report, there is a weakness in the internal control services in the Ministries, in addition to the General Inspections, which are, in principle, internal audit services, but which can carry out internal control. Therefore, the objective of this work is to identify, through the literature, the existing weaknesses in the structure of the internal control system of the Guinean Public Administration. The methodology used is a bibliographic review, with the following databases: Google Scholar and Scielo (Scientific Electronic Library Online), in addition to books, theses and dissertations. It is possible to conclude that Guinea-Bissau still exempts the Public Administration from the due attention it needs. The deficiency in internal control in organizations, both in the public and private sectors, prevents the efficient functioning of plans, objectives and decisions taken at all levels, namely administrative, financial and economic.

Key words: *Public Administration. Guinea-Bissau. Internal control.*

1. INTRODUÇÃO

Esse estudo trata sobre a administração pública atual na Guiné-Bissau. Atualmente, observa-se nas gestões públicas modernas diversas situações irregulares ligadas ao mau uso dos recursos públicos e a falta de coerência e consistência nas informações financeiras nas contas sob gerência geral do Estado e, muitas vezes, a sua omissão na prestação de contas. Essas atitudes fragilizam o equilíbrio e a sustentabilidade da governança pública, que requer a prestação de contas por parte dos Estados perante as instâncias nacionais e os organismos internacionais. Instituições como o FMI (Fundo Monetário Internacional), por exemplo, exigem dos países em vias de desenvolvimento a prestação de contas e credibilidade das finanças públicas para financiamentos, como acontece na Guiné-Bissau, onde maior parte da receita orçamentária advém das doações e financiamentos dos organismos internacionais.

Na democracia, é esperado que a sociedade tenha ciência dos seus direitos e deveres, e questionar a administração quanto aos resultados dos trabalhos realizados, assim como a gestão dos recursos públicos, mas isso nem sempre ocorre. O trabalho da Administração Pública deve seguir as exigências legais dos órgãos de controle (interno e externo), mas sobretudo pensar na soberania popular e justiça social para sua população. Portanto, a sua obrigação ética e legal de prestar contas não se refere apenas aos recursos despendidos, mas também às demais ações e omissões na sua atuação enquanto gestor público (ANDRADE, 2011; SILVA, 2017).

Sendo assim, quando se fala de controle de recursos públicos e em transparência, encontra-se o processo de *accountability*⁴, que é uma das formas de cobrar respostas dos governantes sobre o que estão fazendo, como estão fazendo, que consequência resulta das suas ações e como estão respondendo por isso. Esse processo ocorre exatamente porque existem deficiências nas informações que são passadas ao público. Apesar das dificuldades, a *accountability* pode criar mais transparência em relação ao exercício do poder, através de processos de avaliação e responsabilização, ou seja, mecanismos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes (SCHEDLER, 1999; SILVA, 2017).

Nesse regime, controle interno⁵ compreende um conjunto de procedimentos, políticas, atribuições de deveres e responsabilidades, métodos e técnicas, no intuito de minimizar a

⁴ **Accountability** refere-se à relação entre duas partes, em que a primeira delega responsabilidade para a segunda, que deverá exercer a gestão dos recursos, o que gera uma obrigação de prestação de contas da segunda parte perante a primeira (Tomio & Filho, 2013).

⁵ O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado de todos os métodos e medidas implementados pelo gestor para salvaguardar ativos de uma organização, verificar a exatidão e a veracidade das

possibilidade de ocorrência de determinados eventos que possam vir a impedir que as organizações atinjam os objetivos traçados, sejam eles na área administrativa, operacional ou contábil. Assim, a maior parte das reformas administrativas no âmbito público que vêm sendo implementadas desde a segunda metade do século XX, mostram que seu objetivo esteve sempre relacionado com a melhoria do funcionamento administrativo do Estado, a elevação da eficiência, a redução dos custos e o aumento da eficácia e da efetividade no funcionamento dos organismos públicos (SIMIONE, 2012). Portanto, o controle interno é orientado para realizar a autoavaliação da administração. Ele abrange preocupações de ordem gerencial, programática e administrativo-legal (CAVALHEIRO; FLORES, 2007; SILVA, 2017).

De acordo com o relatório da União Europeia-UE/Banco Mundial- BM sobre Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças Públicas, da Guiné-Bissau de 2013, os altos índices de ineficiência nos serviços públicos e de desvios, fraudes e má administração do patrimônio público são fatores que impactam a administração pública guineense em todos os níveis que está vulnerável a essas ocorrências, com seus controles internos frágeis, inexistentes ou ineficazes para combatê-las. Ainda segundo o relatório, existe uma fragilidade nos serviços de controle interno nos Ministérios, além das Inspeções Gerais que são, em princípio, os serviços de auditoria interna, mas que podem realizar o controle interno.

Em relação às despesas públicas, se faz necessário uma análise formal dos riscos na cadeia de sua execução, a partir de manuais, normas, orientações, listas ou registros de controle interno, pois quando os controles internos no setor público são incapazes de atingir seus objetivos, como por exemplo, a falta de integração de sistemas de informação para o processo de organização de dados, além da própria falta de vontade política que deixa a desejar até os elementos mais básicos para a sua efetivação. Nesse sentido, as consequências atingem toda a sociedade, em especial, as camadas mais carentes, que dependem exclusivamente dos serviços oferecidos pelo Estado, revelando a pior face da má gestão pública (OCDE, 2018).

A administração pública guineense necessita da existência de sistemas de controle interno bem estruturados, pois fica evidente suas diversas lacunas. Ao avaliar controles internos em determinada atividade ou setor, sendo constatadas fragilidades em pontos de controle, tais fragilidades estariam propensas a provocar riscos ou desvios na eficiência e eficácia da atividade desenvolvida (ALBELO, 2007).

O sistema de controle pode garantir mais confiabilidade dos relatórios financeiros, a eficiência e a eficácia das operações em conformidade com as regras e regulamentos. Se um

informações contábeis, promover a eficiência das operações e fomentar maior adesão às políticas prescritivas pela gerencial (ALMEIDA, 2020).

sistema de controle interno é eficiente, ele pode melhorar a prática da boa governança. Contudo, a conjuntura guineense, de acordo com o relatório da UE/BM, mostra que há uma fragilidade nessas estruturas ou sistemas (SUYONO, 2011). Diante do exposto, busca-se responder as seguintes questões de pesquisa: Quais são as fragilidades do controle interno na administração pública da Guiné-Bissau? Quais as potencialidades e limites dessas reformas? Estas respostas nos inspiram nesta investigação, mas não se esgotaram com essa pesquisa.

Sendo assim, este trabalho tem como objetivo principal identificar por meio da literatura as fragilidades existentes na estrutura do sistema de controle interno da Administração Pública Guineense. Para contemplar nosso objetivo, a metodologia utilizada é a revisão bibliográfica, com consulta nos artigos das bases de dados: Google Acadêmico e Scielo (Scientific Electronic Library Online), além de livros, teses e dissertações. Dentre os autores pesquisados temos: Albelo (2007), Cambanco (2016), Cassamá (2014), Malomar (2017), Mbunde (2018), entre outros.

Considera-se que a Guiné-Bissau não foi capaz de transformar as estruturas político-administrativas herdadas do colonizador para permitir que o Estado e a economia pudessem andar à um bom ritmo no sentido de servir às profundas aspirações da população. Ao invés disso, um número considerável dos dirigentes passa o tempo a governar em prol dos seus interesses pessoais tanto que a administração pós-colonial não tem conseguido projetar um modelo de funcionamento responsável e credível, em contramão disso, observa-se a imperfeição das sucessivas elites políticas e grupos políticos estratégicos que “não têm tido uma certa inteligência política” para superar e separar interesses pessoais dos interesses públicos (NTALAJA, 2012; TEIXEIRA, 2020).

Obviamente que esses imbróglis se fazem sentir não só na máquina pública, mas também, propriamente no processo de governabilidade⁶ do executivo tendo em conta a incapacidade generalizada de sucessivos governos na administração da crise social, política e económica fazendo com que se assume a preocupação na qual a solução está aquém das expectativas. Não obstante, o processo de governabilidade acaba encontrando em sérias dificuldades na sua efetivação por conta dos fortes traços do “clientelismo político” e da

⁶ Em uma definição genérica, pode-se dizer que a governabilidade se refere às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado (em um regime democrático). Mas também pode ser concebida como a autoridade política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum para os curto, médio e longo prazos (ARAÚJO, 2002).

apropriação privada dos recursos públicos por parte de certas individualidades que compõem o executivo das quais, alguns são comerciantes/homens de negócios que “assaltaram” a política com a finalidade de fazer da política um tráfico de influências⁷.

Desta forma, torna-se relevante o trabalho, pois visa entender quais os avanços e recursos para a reformar da na gestão pública desde a conquista da sua independência. Portanto, este estudo pode contribuir para a compreensão em relação às dificuldades pelas quais a Guiné-Bissau enfrenta atualmente. Espera-se que possa servir também como ferramenta de alerta para a sociedade devido aos interesses que este tema sugere em relação à sociedade civil, sobretudo para a sociedade guineense como um todo sendo que contribuirá para trazer informações relevantes para todos aqueles prezam para uma administração limpa e eficaz, contribuindo para a espalhar a ausência de controle externo na Guiné-Bissau, um país que mostra ausência de fiscalização dos entes que a compõe além da alta probabilidade da ocorrência de casos de corrupção.

Além do exposto até aqui, esse trabalho encontra-se dividido em mais três partes: Guiné-Bissau: Contextualização de uma Descolonização Inacabada, trazendo dados políticos, econômicos e geográficos entre outros, e trazendo a história do país; Teorias da Administração Pública, falando sobre sua origem e conceitos, e a Administração Pública da Guiné-Bissau atual, trazendo um panorama geral.

2. ENTRE TRUBULENCIA E A INCERTEZA POLÍTICA: CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM CONSTRUÇÃO NA GUINÉ-BISSAU

A ex-colônia de Portugal, a atual República da Guiné-Bissau; pertencente ao território da antiga Senegâmbia e a primeira das colônias ultramarinas a consagrar a sua independência em 24 de setembro de 1973, através de um processo de luta armada sangrenta que durou 11 anos nas matas de Guiné. A convencional luta de libertação que foi desencadeada pelo Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), sob as orientações do ideólogo da independência africana e pai da nacionalidade Bissau-guineense e cabo-verdiana, que foi

⁷ O patrimonialismo, levado ao seu limite, como sucede nos regimes personalizados africanos, conduz à partidarização total do Estado, em que o nepotismo do partido no poder determina o preenchimento da escala hierárquica administrativa com quadros partidários ou “clientes”, em detrimento das competências e qualificações exigidas pelas funções. Não espanta, por isso, ver-se à frente de cargos profissionalmente exigentes, indivíduos pouco capacitados que, em função da sua lealdade pessoal para com o seu chefe (patrono), são convidados a ocupar esses cargos para os quais estão motivados [...], encaram as posições administrativas, não com um sentido de servir a comunidade, mas na antecipação dos privilégios que o exercício da função garante (NOBREGA, 2003, p. 182).

considerado o segundo maior líder da história humana, refiro-me assim ao agrônomo Amílcar Lopes Cabral:

O ideólogo das independências da Guiné-Bissau e Cabo-Verde, Amílcar Cabral, foi considerado o segundo maior líder mundial de todos os tempos, numa lista elaborada por historiadores para a BBC. [...] uniu mais de um milhão de pessoas em Guiné-Bissau para se libertar da ocupação portuguesa e por sua vez fez com que muitos outros países africanos colonizados se levantassem e lutassem pela sua independência (PORTAL GELEDÉS, 2020; BBC NEWS/BRASIL, 2020).

Constitucionalmente democrático, a República da Guiné-Bissau localiza-se na costa ocidental do continente africano e alberga um território de 36.125 km², cercado por oceano atlântico ao Oeste e limitado ao norte pela República vizinha do Senegal e a República de Guiné-Conacri ao sul e leste (CASSAMÁ, 2014; M'BUNDE, 2018). Atualmente é considerada como sendo um dos países mais pobres do mundo (GUERREIRO, 2017)⁸. Foi a primeira das ex-colônias dos países africanos falantes da língua portuguesa a conquistar a sua independência no continente africano. Atualmente faz parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e da União Africana (UA). É um país de língua oficial portuguesa, porém, a língua kriol (o crioulo) é mais dominante na sociedade guineense. O país apresenta clima tropical, e possui apenas duas estações no ano: a época seca, de novembro a abril, e a chuvosa, de maio a outubro. Além disso, é conhecido por suas belezas naturais, sobretudo as ilhas, com sua natureza exuberante. Muitas dessas ilhas são paraísos naturais desabitadas, e segundo a tradição do povo local, alguns desses lugares são considerados como templos sagrados para as práticas religiosas tradicionais, o que ajuda ainda mais na preservação desses locais que estão situados na costa ocidental da África (BALDÉ, 2017).

Bissau, a capital do país, é uma cidade com atmosfera cultural diversificada, apresentando-se como a maior concentração de diversos grupos étnicos que compõem o povo guineense. A cidade reserva, também, a história da colonização, o que se pode observar através da arquitetura colonial deixada pelos colonizadores (BALDÉ, 2017).

Segundo Guerreiro (2017), no ano de 2016, a população da Guiné-Bissau foi estimada em 1.743.652 habitantes (taxa de crescimento anual de 2,2%), caracterizada por uma população

⁸ A Guiné-Bissau manteve em 2019 um índice de desenvolvimento baixo, com a pobreza a atingir 67,2% da população, refere o relatório sobre o Índice de Desenvolvimento Humano divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O relatório dá à Guiné-Bissau a nota de 0,48 e a posição 175 entre 189 países e territórios.

muito jovem: cerca de 54% da população com menos de 15 anos de idade. A sociedade guineense é marcada pela diversidade étnica e coabitação de diferentes credos religiosos. Os indicadores demográficos registam uma evolução no sentido de uma transição demográfica, sendo que a taxa de mortalidade baixou no tempo simultaneamente com a taxa de natalidade e o índice de fecundidade mostra tendências decrescentes (GUERREIRO, 2017; REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 2015).

A maior parte da sua população é praticante das religiões tradicionais de origem africana (54%), seguido do islamismo (38%) e em terceiro aparece o cristianismo (8%). Fulas, Mandingas e Biafadas são consideradas grupos islamizados, seguido por religiões tradicionais. O cristianismo é representado por uma minoria urbana, Balantas. Essa diversidade de grupos étnicos influencia na organização política da Guiné-Bissau. Fulas e Mandingas se caracterizam por uma autoridade centralizada, por uma linhagem de chefes. As outras etnias formam grupos etários e de lealdade em relação à linhagem aldeã, na qual se governam através de conselhos das aldeias vizinhas (GOMES, 2012).

A guerra da independência que terminou em 1973, expôs o país com um nível de desenvolvimento considerado extremamente baixo, sob o ponto de vista de todos os indicadores utilizados, demonstrando que estruturas físicas, recursos humanos e financeiros não propiciavam um processo autônomo para uma estratégia visando o desenvolvimento de forma acelerada, tendo em vista a necessidade de sempre recorrer a inúmeras ajudas externas (SANGREMAN et al, 2019).

Figura 1: mapa da Guiné-Bissau



FONTE: <http://neccint.wordpress.com>

O país surgiu em um contexto violento, na chamada luta pela libertação nacional, na qual teve sérias consequências na vida futura desse novo Estado. O conflito inicia no seio da guerra entre Cabo Verde e Guiné-Bissau, após a Proclamação da Independência no ano de 1973, passando por inúmeros golpes de Estado e contragolpes na qual vivenciou durante mais de duas décadas uma ditadura sangrenta (ABDOU, 2019).

Alguns séculos depois da exploração mercantil no litoral da antiga Guiné-Portuguesa e atual República da Guiné-Bissau, rebeldes locais fizeram muita resistência frente ao colonialismo português, sofrendo inúmeras derrotas e baixas. Após a proclamação da República em 1973, que se estendeu até 1974, após Portugal reconhecer oficialmente a independência da Guiné-Bissau, após a queda do regime Salazar. Eis um novo período de instabilidade política que aumenta após Amílcar Cabral ser assassinado em 20/01/1973 e seu irmão Luís Cabral então presidente da República pós-independência que veio a ser deposto por Nino Vieira, o comandante da Guerra de Libertação Nacional. Resultando na separação de Guiné-Bissau e Cabo Verde, na qual a unificação era parte do projeto político de Amílcar Lopes Cabral (SANTY, 2009):

Com o golpe de Estado liderado por João Bernardo Vieira “Nino”, uma das primeiras medidas tomadas foi a criação de um conselho, chamado de Conselho de Revolução, o qual extinguiu do partido todas as suas responsabilidades e atividades políticas na Guiné-Bissau. Este fato denotava certo interesse em provocar ruptura com a ala cabo-verdiana do PAIGC da unidade entre os dois países e, conseqüentemente, do Estado binacional. Esta intenção rapidamente se materializou em trocas de mensagens entre o líder golpista, o comandante de brigada João Bernardo Vieira “Nino”, e o Secretário Geral do PAICV, Aristides Maria Pereira (em Cabo-Verde), justificando a ação e a introdução de uma nova instituição que a ala cabo-verdiana considerou estranha ao PAIGC, [...] (CARVALHO, 2020, p. 142).

A República da Guiné-Bissau foi formado com base na luta pela descolonização portuguesa. Esse sistema não ajudou no sentido de prover o desenvolvimento político, econômico e social. A Política Externa dos pequenos Estados africanos é elevada devido ao controle do território nacional e na busca de ajuda externa para resolver problemas internos, ou seja, as políticas externas estão basicamente focadas nas relações bilaterais com as antigas metrópoles baseadas na extração de recursos naturais para resolver os problemas econômicos (PEREIRA, 2020). Ou seja, uma ex-colônia ainda vivendo relações coloniais.

Atualmente, o poder é exercido a partir de um sistema de democracia multipartidária, semipresidencialista, desde a implementação do multipartidarismo em 1994. Desde então, já foram realizadas seis eleições presidenciais (1994, 1999, 2005, 2009, 2014 e 2019) no país e

foram eleitos cinco presidentes da república (CÁ; CAETANO, 2020). De acordo com Fernandes (2015), além de cinco presidentes eleitos democraticamente, foram chamadas seis pessoas para ocupar o cargo do Presidente Interino devido aos golpes de Estados ocorridos ao longo desses períodos. Nesse sistema, o Presidente é eleito para um mandato de cinco anos, podendo ser reeleito para mais um. Já a Assembleia Nacional Popular é eleita por quatro anos.

De forma convencional, existe a separação de poderes, mas, desde 1998, no conflito político-militar, nenhum governo conseguiu terminar o seu mandato, vivendo-se situações de instabilidade política e institucional permanentes com a presidência da República sempre no centro das atenções (SANGREMAN et al, 2006):

Excluindo Carmem Pereira, Veríssimo Correia Seabra, Henrique Rosa, Raimundo Pereira e Serifo Nhamadjo (Presidentes Interinos, de transição), todos (os Presidentes) demonstraram, alguns mais que outros, essa característica de quererem ser os únicos poderes ou o poder mais destacado, não aceitando nenhuma sombra. O que, incessantemente, nos conduz a situações de mal-estar entre estes e os Primeiros Ministros com os quais coincidem, que vai resultar em crise institucional, este transformando-se em grave crise institucional, o qual vem culminar com a demissão do executivo (KOSTA, 2016, p. 49)

Naturalmente, é perceptível a cíclica instabilidade política, que tem abalado a normal consolidação da democracia na Guiné-Bissau. Esse nos parece ser um fator central que influencia nas enormes dificuldades encontradas no desenvolvimento da gestão pública nacional. Sem estabilidade política, não há possibilidade, nem fórmula mágica, de grandes avanços sociais.

É certo afirmar que uma inquietação de maneira generalizada e sentimentos de um país mergulhado num impasse político fortaleceram a eclosão de uma revolta militar. As forças políticas e forças militares anti-Nino (João Bernardo Vieira) logo de início, aos dias 07 de junho de 1998, mostraram que a guerra, logo após o fim do VI Congresso do PAIGC, fora uma consequência natural na guerra de palavras na qual foi travada neste contexto político migrando para uma violenta guerra por causa do impasse a que se constituiu o desfecho político (SANGREMAN et al, 2006).

A Guiné-Bissau não conseguiu superar as enormes consequências políticas, na área econômica e social, ocasionadas pelo conflito político-militar de 1998-1999. A imensa fragilidade de instituições do Estado, e a permanente incerteza em relação à política e sucessão de Governos de rápida duração, levaram a incapacidade de seguir adiante a médio e em longo

prazo de políticas de promoção para a boa governação⁹, combate à pobreza e eficiência dos desígnios nacionais em parâmetros internos e externos (SANGREMAN et al, 2016).

Essa rebelião militar de 1998 parecia ser apenas uma sublevação militar ou algo interno do PAIGC, porém transformou-se, diante da intervenção de forças estrangeiras, em uma guerra civil, que durou até maio de 1999. Diante do ponto de vista da comunidade constitucional, inicia-se uma complexa situação, sendo regulada pelo Acordo de Abuja e posteriormente por um Pacto de Transição Política. Estendeu-se até fevereiro de 2000, onde foram ocorridos dois sucessivos estados de exceção (SILVA, 2010).

O restabelecimento de uma eventual normalidade democrática se concretizou através da realização das eleições legislativas e eleições presidenciais entre novembro de 1999 e janeiro de 2000, tendo um amplo apoio internacional ratificado em comunicados conjuntos de inúmeros observadores internacionais (MENDES, 2008).

Essa normalidade pode e deve ser questionada. A Guiné-Bissau é considerada o país africano de língua portuguesa onde mais ocorrem violações de direitos humanos. Sendo diversificadas como os assassinatos arbitrários de motivação política, os espancamentos e a tortura, as más condições em prisões e as detenções arbitrárias, a falta de independência judicial e o respeito pelo processo jurídico, a interferência da privacidade, a intimidação de jornalistas, a corrupção oficial e generalizada, a violência e a discriminação contra mulheres e mutilação genital feminina, o tráfico de crianças e o trabalho infantil incluindo forçados. Sendo que os mais graves recaem nas suspeitas do envolvimento do governo em relação ao tráfico de drogas (GOMES, 2012).

O constitucionalismo guineense procura manter a separação de poderes, a fim de que "o poder não possa abusar do poder" garantindo direitos fundamentais como a liberdade e igualdade. Porém, a não efetividade dessas normas na Guiné-Bissau expõem uma constante vivência africana que é a proliferação das constituições sem constitucionalismo. Na Guiné-Bissau o fortalecimento do Estado constitucional e reforço de uma coesão nacional ainda se mantêm reféns diante desse chamado império marcial, reduzindo o Estado a aspectos e a valores antidemocráticos (SILVA, 2010).

⁹ A **boa governação** assenta em princípios universais: uma democracia inclusiva, participativa, transparente e responsável; respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais; Estado de direito e garantia de igualdade de acesso a serviços sociais de base. Isso implica preocupação com os mais fragilizados e desprotegidos da sociedade, estar à escuta e em diálogo com as mais íntimas aspirações dos cidadãos e colocar o estado do país e do mundo acima dos momentâneos interesses partidários e pessoais (GOMES, NEVES, 2018).

Mas a influência de muitos grupos independentes para uma melhor vida social, vida política e vida cultural guineense foram e continuam sendo consideráveis. No passado e no presente, estas ações sociais mesmo sendo não institucionalizadas têm demonstrado um ato positivo de desenvolvimento frente aos problemas de interesse geral, na qual tem contribuído na criação de uma ampla consciência e opinião pública forte em relação aos desafios da sociedade atual (CARDOSO, 2008).

2.1 As dinâmicas da administração pública pós-independente

A Guiné-Bissau encontra-se entre as vinte economias mais frágeis do mundo, sobrevivendo, em geral, da pesca e agricultura. Suas principais culturas são o arroz, o milho, o feijão, a mandioca, a castanha de caju, o amendoim, a semente de palma e o algodão. Por causa das condições climáticas e pobreza de terrenos agrícolas acabam predominando as culturas de formas rotativas, intercalando com longos períodos de pousio. O país conta com uma pouca exploração da madeira e da pesca, seguindo as lógicas tradicionais ainda está longe de ser ajustada a todas as potencialidades que sua zona marítima oferece (ÉVORA et al, 2008).

Em um país onde grande parte das atividades que geram algum rendimento integra o setor de economia informal¹⁰, considerando suas fragilidades no sistema sociopolítico e na incapacidade da criação de emprego através do sector público, essas atividades económicas assumem papel estratégico na geração de rendimentos, sendo fruto de uma intensa capacidade de ajuste e iniciativa dos indivíduos, das famílias e das organizações da sociedade civil, demonstrando impactos significativos na busca pela minimização das situações de pobreza através da via da criação de emprego, levando em conta a capacidade empreendedora, essas oportunidades de expansão no setor privado e impacto das atividades da economia criativa aparecem como um setor estratégico no desenvolvimento do país. Sendo fundamental o enquadramento desse setor em uma política econômica de incentivo a esse empreendedorismo e criação de empresas, mesmo sendo pequenas, mas que sejam inseridas numa política global de luta contra pobreza e promovendo o bem-estar e a qualidade de vida em geral (CARDOSO et al, 2016).

O déficit orçamental global aumentou de 4% do PIB em 2019 para 95% em 2020. As receitas fiscais caíram de 10,2% para 8,4%, o que equivale a um rácio salários/receitas fiscais

¹⁰ Com uma população estimada em 1,9 milhões e uma economia extremamente dependente do processo de comercialização e exportação da castanha de caju, que representa mais de 90% das exportações do país, a Guiné Bissau é o país com um índice mais elevado de pessoas que trabalham no setor informal, com quase 90,0% da sua população ativa, de acordo com as autoridades guineenses (REVISTA EXPANÇÃO, 2021).

de aproximadamente 80%. Do lado da despesa, a despesa total do governo aumentou de 19,3% do PIB em 2019 para 25,8% em 2020. Como resultado, a dívida pública atingiu 79,3% (BANCO MUNDIAL, 2021).

A integração da Guiné-Bissau no bloco econômico monetário da sub-região, em 1997, três anos depois da sua concepção pela CEDEAO, denominado UEMOA (União Econômica Monetária Oeste Africana), se tornou um importante marco histórico com profundas influências no campo econômico, político, social, cultural e religioso do país. Foi considerado também uma integração natural, na qual foi resultante de sua localização geográfica e de estratégia geopolítica a qual é típica dos estados contemporâneos. A adesão de Guiné-Bissau junto à UEMOA significa uma mudança de sistemas. Houve melhorias em alguns indicadores, e em outros não. As vantagens que poderia ser aproveitada da Integração poderia ser por exemplo, estabilizar os preços ou controlar a inflação, assim como encontrou na união uma importante fonte de financiamento, BOAD (Banque Ouést Africaine de Développement) para desenvolver, reabilitar e modernizar as suas infraestruturas; porém não foram aproveitados na sua plenitude, pois houve constantes instabilidades políticas no país logo após a sua adesão ao bloco (SAMBU, 2015; RODRIGUES, 2016; DJAU, 2019).

Os recursos pesqueiros possuem um importante papel na economia da Guiné-Bissau. Sendo estimada uma produção anual de camarões em torno de 5.000 toneladas, gerando uma receita em torno de US\$ 30 milhões, junto da fauna de peixes demersais e cefalópodes como o choco e o polvo. As receitas do setor pesqueiro chegam a corresponder a 40% do Orçamento Geral do Estado (OGE) contribuindo de maneira marcante no equilíbrio de uma balança de pagamentos. Outro fator importante é a contribuição desse setor no desenvolvimento da mão-de-obra e da segurança alimentar do país (INTCHAMA et al, 2010).

A Guiné-Bissau é dependente economicamente, em sua maioria da exportação, da castanha de caju sobretudo por não haver as indústrias de transformação e também falta de valor acrescentado nas suas exportações, representando mais de 90% de exportações, em mais de 60% do PIB e gerando aproximadamente 17% das receitas do Estado. A dependência ocorre, provavelmente, devido ao fato de os cajueiros dominarem boa parte da paisagem do país, elevando a Guiné-Bissau para o posto de 9º maior produtor mundial de castanha de caju¹¹.

¹¹ Atualmente, a Guiné-Bissau desempenha importante papel no mercado mundial de castanha de caju com a parcela no comércio crescendo de 5% em 1986, para 12% em 2011, tornando-se, assim, o segundo exportador mundial nesse último ano, com receita de US\$ 203.750 milhões, atrás apenas da Costa do Marfim, com receita de US\$ 263.592 milhões (FAOSTAT, 2015 apud CATEIA, Júlio Vicente; et al., 2018).

Neste caso é certo afirmar que o caju é um fator importante no papel primordial da Economia Nacional (BAPTISTA, 2019).

3. ALGUMAS PINCELADAS NAS TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito sobre Administração Pública pode ser evidenciado de acordo com a corrente teórica na qual se fundamenta com base na epistemologia. Por conta disso, a perspectiva histórica da Administração Pública se encontra em várias correntes teóricas baseadas em diferentes bases epistemológicas (ABREU et al, 2013). A origem das linhagens seguidas pela administração pública nos países de independência recente, como os países da CPLP se encontram completamente dissociadas do contexto do movimento internacional de uma reforma no aparelho do Estado na qual se iniciou na Europa e nos Estados Unidos, por exemplo.

Apesar disso, utilizaremos a narrativa teórica tradicional das escolas de administração pública, para posteriormente buscar conexões. A fim de uma melhor compreensão sobre esse movimento, é necessário considerar que ele se encontra relacionado com o gerencialismo, sendo um ideário na qual floresceu durante os mandatos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan na Inglaterra e nos Estados Unidos, respectivamente nas décadas de 89 e 90 (PAULA, 2005).

Para Bresser-Pereira (2018), as funções básicas de uma Administração Pública e de seus órgãos executores nascem a partir de um relacionamento permanente que acontece entre o Estado e a sociedade. Essas funções são realizadas através de seus órgãos na qual atuam nos campos dos poderes Executivo, do Legislativo ou do Judiciário e o controle de contas vem a atuar sobre os próprios órgãos do Estado desempenhando uma função primordial nas relações entre o Estado e a sociedade a fim de contribuir para uma melhoria de qualidade na gestão pública e na garantia do regime democrático.

O movimento que surge com Thatcher e Reagan é denominado de Nova Administração Pública e segundo Abreu et al (2013), pode ser compreendida como a ciência do gerenciamento, um movimento que se caracteriza por se apresentar como um modelo normativo criado por um conjunto de várias abordagens teóricas na qual se complementam possibilitando a partir dos princípios mercadológicos uma visão mais clara da esfera pública e do seu funcionamento, as reformas possuem por fundamento a reestruturação do Estado substituindo o modelo burocrático por um gerencial no qual é baseado na competição, tendo como foco os resultados.

A atual administração pública direcionada para o cidadão, segundo Pereira (2018) poderia ser caracterizada hoje ou ser medida através do reconhecimento dos limites na sua atuação na qual passou a ser intermediada através do poder e da ação do setor privado e de organizações do terceiro setor (PEREIRA, 2018).

Segundo o mesmo autor, a complexidade e amplitude na qual envolvem esses processos de interação entre o Estado, setor privado e terceiro setor em que ocorrem inúmeras relações e mediações burocráticas, vêm a revelar a existência dos indícios da qual é preciso dar continuidade nos esforços da redefinição e da implementação das políticas inovadoras a fim de fortalecer a gestão do setor público (PEREIRA, 2018).

A principal função do Estado-nação a nível mundial atualmente seria de um garantidor institucional em relação aos direitos e aos deveres dos cidadãos ampliando de maneira sistemática as oportunidades individuais, as institucionais e as regionais, preocupando-se na geração de estímulos a fim de facilitar a incorporação das novas tecnologias e das inovações do setor público que possam proporcionar as condições que são exigidas em atender as demandas da atual sociedade contemporânea (PEREIRA, 2018).

A Administração Pública necessitaria assim se orientar através de critérios de excelência sendo necessário reconhecer que a burocracia não se caracteriza como a única maneira possível para a organização humana, sendo as organizações construídas socialmente e podendo ser reconstruídas através de decisões conscientes e também coletivas, diante disso o estímulo para os fundamentos direcionados para mais autonomia e maior responsabilidade nas organizações passa a ser uma condição central e essencial (ABREU et al, 2013).

Sobre o gerencialismo, Ana Paula Paes de Paula (2005) afirma que se trata de um modelo construído sobre as bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus supostos clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características. A Administração gerencial seria consequência dos avanços tecnológicos e da nova organização política e econômica mundial, para tornar o Estado capaz de competir com outros países. Além disso, a autora afirma que o Estado designado por uma administração gerencial é aquele que tem como objetivos principais, adaptar-se à revisão das formas de atuação do Estado, que são empreendidas nos cenários de cada país, e atender às exigências das democracias de massa contemporânea.

Esse modelo estaria inserido no contexto de descentralizações política e administrativa, a instituição de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, flexibilidade organizacional, controle de resultados, ao invés de controle, passo a passo, de processos administrativos, adoção de confiança limitada, no lugar de desconfiança total, em relação aos funcionários e dirigentes e, por último, uma administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social (PAULO, 2005).

Ainda de acordo com Paula (2005), haveria um outro modelo alternativo à visão hegemônica e pretensamente unânime ao gerencialismo: a Administração Pública Societal, que é uma proposta de “nova gestão pública”, ou seja, seria uma possível solução aos problemas de interesse público, mas como um potencial que depende das articulações entre o Estado e a sociedade, bem como do amadurecimento de arranjos institucionais que viabilizem a gestão pública democrática:

O se analisar a estrutura do aparelho do Estado pós-reforma gerencial, constata-se uma concentração do poder no núcleo estratégico, não se vislumbrando canais que permitam a infiltração das demandas populares, nem mecanismos para que ocorra o controle e a transparência esperados. Diante disso, emergiu o chamado Modelo Societal, com uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo, apresentando ao setor público a necessidade de serem criados mecanismos que permitam maior transparência de seus atos e controle sobre seus agentes, oportunizando a implementação de políticas públicas que vão ao encontro das reais necessidades da sociedade, o que se consistirá em uma questão central (PAULA, 2005).

Figura 3 traz um parâmetro geral e comparativo entre os dois modelos de Administração Pública:

FIGURA 2: parâmetro geral e comparativo entre os dois modelos de Administração Pública.

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

FONTE: PAULA, 2005

4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GUINÉ-BISSAU HODIERNA: UTOPIA OU UMA ASPIRAÇÃO POSSÍVEL?

Desde a independência em 1973 até 2019, a Guiné-Bissau teve 16 Presidentes no total. E dentre eles, só o José Mário Vaz (JOMAV) que conseguiu concluir o seu mandato nos períodos de 2014 a 2019. Da abertura democrática em 1994 ao ano de 2019 já se passaram 13 Presidentes na Guiné-Bissau, sendo uma média de 1,9 anos para cada um, entre os quais cinco foram eleitos democraticamente, outros quatro foram interinos, com três de comando militar e um de transição (CÓ, 2020).

Em relação à divisão político-administrativa, a Guiné-Bissau se encontra dividida em Regiões, na qual se subdividem em Setores sendo estes divididos em Secções. Para além de oito regiões existentes, a administração guineense inclui o Setor Autónomo de Bissau, sede localizada na capital. Em relação à administração autárquica o poder político do Estado guineense se compreende nas autarquias locais correspondentes aos Municípios, funcionando nos Setores, Secções Autárquicas, em que funcionam as Secções Administrativas e Juntas Locais, onde se localizam as Juntas de Moradores (SANTANA, 2015).

Em termos de legislação, quando comparado a outros países africanos de língua oficial portuguesa, a Guiné-Bissau apresenta poucos lineamentos no controle interno, o país necessita de mais leis que regulam todo o sistema de controle interno, a nível estrutural e às atribuições e as competências destas. As leis vigentes não vêm a apresentar nenhuma diretriz técnica ou uma orientação conceitual que permita à administração pública a implementação de procedimentos para controle interno (SILVA, 2017).

Sendo assim, a Guiné-Bissau precisa não somente de leis que busquem fiscalizar a atuação do Poder Executivo e de meios para que possam combater efetivamente a corrupção, mas também de um engajamento sério para o seu cumprimento para “[..] julgar contas públicas como forma de moralizar a sociedade e implementar a cultura de prestação de contas na Guiné-Bissau” (BALDÉ, 2021). Sendo conveniente destacar que um controle social é praticamente inexistente no país já que não há portais de transparência que possam possibilitar aos cidadãos um acesso às informações adequadas a respeito das ações do governo a fim de que possam, de uma forma ou outra, colocar questionamento e exigir do governo uma utilização correta dos escassos recursos públicos (CÁ et al, 2019).

No entanto, o país ainda não conseguiu superar as consequências políticas, econômicas e sociais criadas pelo conflito político-militar de 1998-1999. A enorme fragilidade de instituições do Estado, uma permanente incerteza política e sucessão de Governos de curta duração, acabaram por resultar na incapacidade de seguir tanto a médios e como a longos

prazos, com as políticas de promoção para uma boa governação, com combate à pobreza e eficiência de desígnios nacionais de planos internos e externos (SANGREMAN, 2016).

O país, por sua vez, estabeleceu alguns esforços a fim de melhorar a gestão pública. Entre 2009 e 2010 o governo criou a Lei Orgânica para Orçamentação e o Decreto de Contabilidade Pública que juntos vêm a definir o quadro legal para o novo sistema de gestão de finanças públicas. O governo também veio a aprovar uma legislação complementar regulamentando o papel de diferentes entidades governamentais pela formulação, execução e supervisão do orçamento. Também ocorreu a introdução do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas, sendo uma ferramenta de tecnologia da informação aumentando a eficiência e segurança de transações orçamentais. Em um esforço a fim de reforçar a transparência das finanças públicas, despesas e gestão de tesouraria, autoridades estão acelerando a implementação de reformas na gestão das finanças públicas de acordo com a estratégia de redução da pobreza (RAHMAN, 2017).

O julgamento para a culpabilidade no atual sistema político no que diz respeito à instabilidade política e uma falha democratização é algo delicado, por conta da existência de outras variáveis tendo igual ou mesmo maior importância diante da conjuntura política guineense, como a influência dos militares, sistema e dinâmica interna de partidos, grave crise económica e estrutural do Estado e administração pública fragilizada (KOSTA, 2016).

Mais precisamente, o legislador guineense ainda não prestou a devida atenção à Administração Pública necessária. A Constituição guineense não deve continuar ignorando a Administração Pública, essa vinculação a princípios que merecem uma consagração constitucional, garantias devidas a todos os administrados em um Estado de Direito democrático. A Constituição guineense precisa urgentemente se ocupar destas matérias, o que já procurou fazer com a Constituição em 2001 quando foi aprovada pela Assembleia Nacional Popular, porém não foi promulgada pelo Presidente e que lamentavelmente acabou não entrando em vigor (CARVALHO, 2017).

São diversos outros fatores que podem ajudar para a melhor compreensão do cenário dessa cultura de violência no país e a dificuldade do partido “libertador” no governo em fazer funcionar as suas propostas do governo. Dentre os quais, o legado que foi deixado pelo passado colonial, na sua heterogeneidade da estrutura social nacional e em contradições resultantes de luta pelo poder do PAIGC. Apesar das dificuldades em que são observáveis, não se deve refutar a sua importância como um ator importante na construção da história política nacional (SEMEDO, 2021).

Em 2008 se iniciou o Programa de Apoio a Reforma da Administração Pública o qual foi financiado pela União Europeia, o programa teve duração de três anos com o custo de 6,5 milhões de euros. Foi realizado um diagnóstico ao estado da Administração Pública e apresentando um conjunto de soluções que ao final acabaram por não ser implementadas, já que, uma vez que, se considerou que esse projeto havia sido mal desenhado e também mal concebido, sendo desajustado à realidade do país (VICENTE, 2016).

Em relação ao elemento humano que vem a integrar a administração pública, é possível observar um estatuto do pessoal dirigente na função pública, estatuto do pessoal de administração pública e estatuto disciplinar de serviços da administração pública, todos da década de 90, para que se reduzissem as carências dessas áreas no âmbito legislativo, embora ainda continue uma falta de uma efetividade prática na sua implementação e gestão, demonstrando que ainda existe uma carência grave em relação aos procedimentos administrativos práticos (MENDONÇA, 2020).

O sistema da gestão administrativa pública da Guiné-Bissau é considerado fraco no geral, de acordo com diversas e várias avaliações, ocorreram várias tentativas em abordar as fraquezas que são persistentes em função de preparação, de execução e de emissão dos relatórios relativamente ao orçamento e à administração durante 2007 a 2015, porém, as reformas embrionárias acabaram sendo anuladas durante os períodos de instabilidade política e a deterioração da governação (SANCA, 2018)¹².

A atual situação econômica e política da Guiné-Bissau tem sido difícil há mais de uma década por conta da instabilidade política, iniciada com a guerra civil de 1998/99, as frequentes mudanças de governo e a fragilização das instituições. Resultando em sucessivos déficits internos insustentáveis, por conta da baixa base tributária, do elevado índice de despesas e receitas internas e a forte dependência do Orçamento de Estado diante da ajuda externa. Forçando o país a apresentar condições externas desfavoráveis, o que vem a deixar a economia

¹² Tendo visto os modelos da Administração Pública, evidencia-se que realmente há ferramentas que podem e devem ser implementadas sem deixar os cidadãos (não clientes) de fora, através de uma maior participação societal e controle social. Contudo, sem a estabilidade política não há uma fórmula mágica para a sua efetivação. Nesta linha, de acordo com Paula (2005), o surgimento da vertente da qual deriva a Administração Pública Societal possui relação com a tradição molizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Logo após a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular. Ainda segundo a autora, esse ambiente estimulou a articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público. Emergiram então demandas por bens de uso coletivo como: transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche. Portanto, para que tudo isso seja viável, é necessário estabilidade política, justamente o que não acontece na Guiné-Bissau.

vulnerável a muitos choques externos, dependendo apenas de poucos produtos de exportação no mercado internacional (MALOMAR, 2017).

Um dos maiores problemas enfrentados pelas Finanças Públicas da Guiné-Bissau, é uma tendência considerada despesa. A eficiência na gestão pública feita do passado é algo questionável, sobretudo quando se trata do fraco crescimento econômico e a falta de melhoria nas condições de vida das populações, sendo refletidos nos indicadores socioeconômicos. O elevado nível da pobreza, do endividamento e do pesado serviço de dívida externa influenciaram na incorreção de decisões no investimento público e no investimento privado (SAMBÚ et al, 2017).

Acredita-se que é indispensável a criação de uma classe de liderança política que seja qualificada e capaz de apresentar a nação guineense diante de um projeto político estratégico viável de uma consolidação e um aperfeiçoamento de instituições burocratas do Estado, especialmente um programa de profissionalização, assim como modernizar as Forças Armadas e as Policiais. Sendo imprescindível o estabelecimento de um bom mecanismo constitucional eficaz a fim de controlar e de definir mais claramente as missões das Forças Armadas e Policiais diante do contexto interno e externo (PEREIRA, 2020).

É importante ressaltar que no quadro de implementação do primeiro Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, a Guiné-Bissau realizou alguns progressos significativos de estabilização na gestão macroeconómica, reforma da administração pública e melhoria da oferta nos serviços públicos, nos domínios da educação e da saúde. Mas, devido à uma conjugação de diversos fatores nos quais se salientam uma instabilidade política e institucional, penúria de infraestruturas de base, do impacto das crises petrolífera e da economia internacional e o contraste das metas estabelecidas junto à realidade do país, todos esses resultados ficaram aquém dos objetivos que inicialmente foram fixados (GUERREIRO et al, 2019).

Com uma boa administração, é possível a estabilização política e um planejamento de investimentos para impulsionar a economia do país, levando em consideração que muitos recursos ainda não foram desenvolvidos. Assim é previsível um comportamento ascendente, contando com uma maior participação no comércio externo nas exportações, para conquistar saldos positivos favorecendo o desenvolvimento interno, o que leva a uma considerável melhoria do seu quadro macroeconômico e de sua representatividade diante da UEMOA (ALDEVINO, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo identificar por meio da literatura as fragilidades existentes na estrutura do sistema de controle interno da Administração Pública Guineense. Diante disso, constatou-se que o controle exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário, ainda é precário.

Alguns indicativos importantes foram verificados nessa pesquisa. Apesar da independência recente e incompleta e da constante memória colonial, Guiné-Bissau precisa de um caminho para a estabilidade política e administrativa. Nesse sentido, foi possível concluir que o país ainda eximi à Administração Pública a devida atenção que esta necessita. A deficiência no controle interno nas organizações, tanto no setor público, como no privado, impede o funcionamento eficiente dos planos, dos objetivos e das decisões tomadas a todos os níveis, nomeadamente administrativo, financeiro e econômico. O controle social praticamente não existe no país, o que seria fundamental para a consolidação de um modelo societal. Não há portal de transparência que possibilite aos cidadãos terem acesso às informações adequadas sobre as ações do governo, para que eles possam questionar e exigir do governo o uso correto dos escassos recursos públicos.

Faz-se necessário cumprir-se a Constituição guineense e vinculá-la a um modelo próprio de Administração Pública, a fim de garantir as devidas orientações com informações consistentes a todos os administrados em um Estado de Direito democrático. Portanto, muito ainda há de se fazer no país em relação à democracia.

Sendo assim, diante da fragilidade da administração pública da Guiné-Bissau, mais estudos são necessários para entender os déficits gerados pelo país em relação a sua governabilidade. Esse estudo limitou-se apenas em discorrer sobre as dificuldades em relação ao seu desenvolvimento diante de uma administração arcaica e autoritária, pois sem um avanço democrático, fica difícil o fundamento dessas questões.

REFERÊNCIAS

ABDOU, J. **A instabilidade crónica da Guiné -Bissau: do Golpe de Estado de 1980 a 2018.** 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) - Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2019.

ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A.; FIALHO, F. A. P. **Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público**. Cad. EBAPE.BR. v. 11, nº 1, artigo 7. Rio de Janeiro/RJ. 2013.

ALBELO, R. T. M. **Controle interno na administração pública municipal: estudo de caso da Prefeitura de Panelas- PE**. Dissertação Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Pública p/ o Desenvolvimento do Nordeste, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de Direito Administrativo**. 4º Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2020

ANDRADE M. E.M. **O Controle Interno como Instrumento de Accountability**. UFPE 2011.

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto de reforma do Estado e do seu aparelho**. ENAP- texto para discussão. 2002.

BADLÉ, Amadú Tidjane. **Guiné-Bissau: “julgamento de contas públicas deve ser um ato rotineiro”**. DW notícias. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/guin%C3%A9-bissau-julgamento-de-contas-p%C3%BAblicas-deve-ser-um-ato-rotineiro/a-59999089>. Acesso em: 29 de dez. 2021.

BAPTISTA, L. P. **Economia da Guiné-Bissau: Um diagnóstico sobre a comercialização da castanha de caju (2011-2019)**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Humanidades) - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, São Francisco do Conde, BA, 2019.

BBC NEWS/BRASIL. **Quem foi o melhor líder da história do mundo?** 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-53808317>. Acesso em: 27 de dez. 2021.

BBC. **Amílcar Cabral é o segundo maior líder mundial de sempre para BBC**. 2020. Jornal Público. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/03/07/mundo/noticia/amilcar-cabral-segundo-maior-lider-mundial-bbc-1906813>. Acesso em: 28 de nov. 2021.

CÁ, C. G. S.; LIMA, A. O. SOUSA, A. M. R. **O controle externo e o combate à corrupção na Gestão Pública de Guiné-Bissau**. Revista Controle. Fortaleza- CE. v. 17, n. 1. 2019.

CA, L. O. **Política educacional da Guiné-Bissau de 1975 a 1997**. 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1999.

CAMBANCO, D. F. **Relações bilaterais Brasil & Guiné-Bissau no plano educacional durante o governo Lula (2003-2010)**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Humanidades) - Instituto de Humanidades e Letras, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, São Francisco do Conde, 2016.

CARDOSO, A. et al. **Futuros Criativos - Economia e Criatividade em Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe**. ACEP, 2016.

CARDOSO, C. **Sociedade civil, espaço público e gestão de conflitos: O caso da Guiné-Bissau**. CODESRIA. 2008.

CARVALHO, A. C. M. **A Administração Pública no ordenamento jurídico, constitucional e legal, da Guiné-Bissau**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2007.

CASSAMÁ, D. J. L. S. **Amílcar Cabral e a independência da Guiné Bissau e Cabo Verde**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Ciências e Letras, Unesp, Araraquara, 2014.

CASSAMÁ, M. **Esforço fiscal nos países em desenvolvimento: O caso da Guiné-Bissau**. 2010. Dissertação (Mestrado em Contabilidade, Fiscalidade e Finanças Empresariais) - Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, PT, 2010.

CATEIA, Júlio Vicente; et al. Determinantes das **Exportações de Castanha de Caju da Guiné-Bissau (1986-2011): uma análise sob ótica do modelo de gravidade de Bergstrand**. Rev. Econ. Sociol. Rural 56 (4), Oct-Dec 2018.

CAVALHEIRO J. B. FLORES P. C. **A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal**. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul; 4ª ed. – revista e atualizada. Porto Alegre- RS 2007.

CÓ, S. G. **A instabilidade política e o desenvolvimento económico na Guiné-Bissau**. Lisboa: Iscte, 2020.

DJICÓ, M. **Política de recursos na administração pública em Guiné-Bissau: uma proposta de sustentabilidade para o sistema de saúde**. 2005. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2005.

ÉVORA, S. L.; SOUSA, H. **O mapa político e a liberdade de imprensa na Guiné-Bissau**. Anuário Internacional de Comunicação Lusófona. Portugal. 2008

FATI, C. **Guiné-Bissau: A educação para a liberdade (1963-1973)**. Revista Café com Sociologia. Maceió- AL. v.7, n.1. 2018.

GOMES, A. **Contexto histórico e análise macroeconômica da Guiné-Bissau**. 2019. 88 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Estatística) - Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

GOMES, A. F. S. **Inserção política em Guiné- Bissau no processo de transição democrática (1994-2012)**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012.

GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; NETO, Eurico Bitencourt. **Boa governação da administração pública**. Instituto de ciências jurídico-políticas, centro de investigação de direito público. Faculdade de direito – Ulisboa. 2018

GUERREIRO, C. S.; HARTZ, Z.; FERRINHO, P.; HAVIK, P. J. **25 Anos de Política Nacional de Saúde na República da Guiné-Bissau: Memórias do seu Planeamento Estratégico em Saúde**. Cadernos de Estudos Africanos. 2019.

Guiné e Angola lideram a informalidade da atividade econômica na CPLP. Revista expansão. 2021. Disponível em: <https://expansao.co.ao/angola/interior/guine-e-angola-lideram-informalidade-da-atividade-economica-na-cplp-103398.html>. Acesso em: 28 de nov. 2021.

INTCHAMA, J. F.; ARAÚJO, R. C. P. **Análise da produção e economia do setor pesqueiro da Guiné-Bissau, costa ocidental da África**. SOBRE. Campo Grande- MS. 48, p.1-19. 2010.

KOSTA, A. Y. P. K. **A Problemática do Sistema de Governo na Guiné-Bissau**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Coimbra, Portugal, 2016.

M'BUMDE, Timóteo Saba. **As políticas externas brasileira e chinesa para a Guiné-Bissau em abordagem comparada (1974-2014): Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento**. Editora... local... 2018

MALOMAR, E. J. **Influência da União Económica e Monetária da África Ocidental: (UEMOA) nas finanças públicas da Guiné-Bissau.** Lisboa: ISCTE-IUL, 2017.

MENDES, P. **Influência internacional no conflito armado de 1998/1999 na Guiné-Bissau.** 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

MENDONÇA, R. **Recrutamento e seleção dos funcionários e dirigentes para a administração pública Guineense: critério político e partidário ou critério de competência?** Lisboa: Iscte, 2020.

MORGADO, J. C.; SANTOS, J.; SILVA, R. **Currículo, memória e fragilidades: contributos para (re)pensar a educação na Guiné-Bissau.** Revista Configurações. Braga-PT. 17. 2016.

OCDE (2018). **Promovendo a Transformação Digital dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste (PALOP-TL),** OECD Publishing

PAULA, A. P. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** RAE. Vol. 45, Nº1. 2005.

PAULA, A. P. P. de. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social.** ERA – Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v. 45, n.1. jan./mar. 2005.

PEREIRA, F. A. **Inserção internacional de um pequeno estado: análise sobre a capacidade estatal da Guiné-Bissau.** 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2020.

PEREIRA, J. M. **Administração pública. Foco nas Instituições e Ações Governamentais.** 5a ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2018.

PORTAL GELEDÉS, 2020. **Amílcar Cabral é o segundo maior líder da história.** Disponível em: <https://www.geledes.org.br/amilcar-cabral-e-o-segundo-maior-lider-da-historia/>. Acesso em: 27/12/2021.

RAHMAN, K. **Guiné-Bissau: visão geral da corrupção e anticorrupção.** Anti-Corruption Helpdesk, 2017.

SAMBÚ, M. **A política económica no contexto da UEMOA: Investimento direto estrangeiro na economia da Guiné-Bissau.** 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2015.

SAMBÚ, M. COSTA, A. A.; SILVA, A. L. **Integração Regional da Guiné-Bissau na CEDEAO e Adesão à UEMOA. Fluxos & Riscos.** Portugal. vol. II n. °2. 2017.

SANCA, V. M. P. **Análise comparativa da responsabilidade na gestão fiscal entre Guiné-Bissau e Brasil a partir de 2015.** 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2018.

SANGREMAN, C. (2016). **A política económica e social na Guiné-Bissau - 1974 – 2016.** Documentos de Trabalho. Lisboa. n 146. 2016.

SANGREMAN, C. et al. **A evolução política recente na Guiné-Bissau: As eleições presidenciais de 2005, Os conflitos, O desenvolvimento e A sociedade civil.** Documentos de Trabalho. Lisboa. nº 70. 2006.

SANGREMAN, C. et al. **Guiné-Bissau, notas sobre o presente e o futuro.** Review of African Political Economy. Lisboa. 20.58: 63-70. 2019.

- SANTANA, S. G. **Guiné-Bissau: que políticas culturais?** 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão e Estudos da Cultura) - Instituto Universitário de Lisboa, Portugal, 2015.
- SANTOS, M. C. R. C. F. **A cooperação sul-sul (css) para a reorientação dos imaginários e práticas do desenvolvimento: os caminhos da cooperação entre Guiné Bissau e Brasil.** 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- SANTOS, M. C. R. C. F.; EUZEBIO, U. **A cooperação sul-sul brasileira analisada à luz da policy transfer: o caso de Brasil e Guiné Bissau na área de registro civil de nascimento.** Revista de Ciências Sociais. Fortaleza- CE. v. 49, n. 2, p. 439-500. 2018.
- SANTY, A. R. F. **Avanços e impasses no processo de transição política na Guiné-Bissau (1993-2009).** 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2009.
- SCHEDLER, A. **Conceptualizing Accountability.** In: A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, (Ed.) **Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SEMEDO, R. J. **PAIGC a face do monopartidarismo na Guiné-Bissau (1974 a 1990).** Instituto Superior de Economia e Gestão – CEsA/CSG. Documentos de Trabalho nº 182. Editora... Local... 2021.
- SILVA, A. E. D. **As Constituições da Guiné-Bissau. Que constitucionalismo? Seminário “Debater a Constituição da Guiné Bissau”,** UNIOGBIS/FDB, 2010.
- SILVA, C. E. T. **Controle interno no setor público: o caso da administração pública da Guiné-Bissau.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2017.
- SILVA, C. E. T. **Controle interno no setor público: O caso da administração pública da Guiné-Bissau.** 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2017.
- SIMIONE, A. A. N. S. 2012. 154 f. **Governança no Setor Público Moçambicano: um estudo no município de Xai-xai.** Dissertação. Universidade Federal de Pernambuco – UFRPE, Recife.2012.
- SUYONO, E.; HARIYANTO, E. **Relationship between internal control, internal audit, and organization commitment with good governance: Indonesian case.** China-USA Business Review, v. 11, n. 9, 2012.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; FILHO, Ilton Noberto Robl. **Accountability e Independência judiciais: uma análise da competência do conselho nacional de justiça.** Revista de sociologia e política V. 21. MAR. 2013
- VICENTE, L. B. **Guiné-Bissau, das contradições políticas aos desafios do futuro.** 1º edição, Chiado Editora: Lisboa, 2016.
- VILELA, A. **Educação na Guiné-Bissau: Ensino nas zonas rurais.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Humanidades) - Instituto de Humanidades e Letras da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, São Francisco do Conde, Bahia, 2019.