



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA
INSTITUTO DA CIÊNCIA SOCIAIS APLICADA-ICSA
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRESENCIAL

CELSO GONÇALVES DA SILVA CÁ

**O CONTROLE EXTERNO E O COMBATE À CORRUPÇÃO NA GESTÃO
PÚBLICA GUINEENSE**

REDENÇÃO-CE

2017

CELSON GONÇALVES DA SILVA CÁ

CONTROLE EXTERNO E O COMBATE À CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA
GUINEENSE

Trabalho de conclusão do curso apresentado ao curso de Administração Pública da UNILAB, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Professor Dr. Alexandre Oliveira Lima

REDENÇÃO-CE

2017

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer, em primeiro lugar, à Deus pelo dom da vida, pela fé, força, coragem e perseverança para superar todos obstáculos.

Agradeço também a minha querida e guerreira mãe Margarida da Silva Cá; a minha avó Julieta da Silva que sempre estiveram presente na minha vida, também agradeço ao meu tio Vaz Fernandes, Rafael Gomes, a minha tia Nuna Cá, Ana Lopes e a minha namorada.

Aos meus ancestrais que sempre torceram por mim, agradeço em memória do meu pai Dam Gonçalves Cá (Gloria Eterna Pai)!

Ao governo do Brasil pela oportunidade que me deu realizar este sonho, à Universidade da Integração Internacional da lusofonia Afro-Brasileira-UNILAB e toda a comunidade universitária, a reitoria, pró-reitorias, coordenações dos cursos, técnicos e terceirizados que contribuíram no alcance deste obtivo.

O meu orientador professor Dr. Alexandre Oliveira Lima, pela sua disponibilidade e prestabilidade com que me ajudou na realização deste trabalho.

A todos os professores da UNILAB que contribuíram fortemente para que eu pudesse efetivamente, obter o título de Bacharel em Administração Pública. Destacadamente:

Ao professor Alexandre Oliveira Lima, Hugo Silvestre, Eliane Barbosa, Carlos Airton, Eduardo Parente, Sandra Callado, Samia Maluf, Marília Domingos, João Coelho, Vilma Faria, Andrea Kanikadam e o professor Pedro Magrine.

Aos meus familiares e amigos/as Dituzaya Panguila da Silva, Rubem Augustinho Embana, Jorge Route Lamba, David Leandro, Raylando Borges, Venancio Mendonça de Sá, Issuf Sanhà, Badilé, Cândida Lopes, Isnaba Correia Silva, Braima Pereira, Yanike Basílio Cá, Ilda Batista Cà, Braule e Ismael Basílio Ca, Beto Júlio Nhaga, Lamba Gomes, Milu da Silva, Idrissa Cassama e a todos que, direta ou indiretamente contribuíram para esta conquista.

Sou eternamente grato a vocês!

Dedico este trabalho à minha avó Julieta da Silva, minha mãe Margarida da Silva Cá e o meu pai Dam Gonçalves Cá (em memória), que sempre quiseram e torceram para que eu tivesse uma formação superior.

CELSO GONÇALVES DA SILVA CÁ

**O CONTROLE EXTERNO E O COMBATE À CORRUPÇÃO NA GESTÃO
PÚBLICA GUINEENSE**

Monografia julgada e aprovada para obtenção do Diploma de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Data: ____/____/____

Nota: _____

Banca Examinadora

Professor Dr. Alexandre Oliveira Lima

Professora. Dra. Maria Vilma Faria

Professora. Dra. Sandra Callado

LISTA DE FIGURAS

Figura n° 1. Mapa de Guiné-Bissau e suas divisões administrativas ----- p. 23.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ANP - Assembleia Nacional Popular

BM - Banco Mundial

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa

DENARP - Documento de Estratégia Nacional para Redução da Pobreza

FMI - Fundo Monetário Internacional

ICGB - Instituições de Controle da Guiné-Bissau

ILAP - Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza

INEGB - Instituto Nacional de Estatística da Guiné-Bissau

INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions

MPGB - Ministério Público da Guiné-Bissau

ONU - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OISC/CPLP - Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

PAIGC - Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo-Verde

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

RFI – Radio France International

TCGB - Tribunal de Contas da Guiné-Bissau

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Transparência Internacional

LISTA DE QUADROS

Quadro nº 1. A TAXONOMIA DA CORRUPÇÃO E SUA ABRANGÊNCIA NAS ORDENS POLÍTICAS _____ p. 31.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1.** Transparência Internacional-----p. 56.
- Gráfico 2.** Guiné-Bissau é um País corrupto-----p. 57.
- Gráfico 3.** Definição de corrupção -----p. 57.
- Gráfico 4.** Definição de corrupção segundo Banco Mundial-----p. 58.
- Gráfico 5.** Envolvimento com algum tipo de corrupção-----p. 59.
- Gráfico 6.** Corrupção em Guiné-Bissau, nível político, administrativo e econômico----p. 59.
- Gráfico 7.** Falta de pagamento-----p. 60.
- Gráfico 8.** Corrupção política e administrativa em Guiné-Bissau-----p. 61.
- Gráfico 9.** Corrupção afeta o crescimento econômico e o desenvolvimento do país ---p. 61.
- Gráfico 10.** Ausência do sistema do mérito na gestão pública guineense -----p. 62.
- Gráfico 11.** Prática de nepotismo, clientelismo e empreguismo-----p. 63.
- Gráfico 12.** A inexistência de accountability -----p. 63.
- Gráfico 13.** Prática de corrupção dentro do governo -----p. 64.
- Gráfico 14.** A corrupção estimula a pobreza -----p. 65.
- Gráfico 15.** A existência da corrupção compromete o investimento privado e infraestrutura
-----p. 66
- Gráfico nº 16.** Baixo crescimento, investimento... são consequências da corrupção ---p. 66
- Gráfico nº 17.** Desvio de verbas públicas obriga baixa qualidade da educação e serviços
públicos. -----p. 67

RESUMO

A corrupção nas últimas décadas tem sido objeto de vários estudos, discussões e debates. Aliás, constitui-se uma preocupação para as autoridades nacionais e internacionais devido as graves consequências trazidas na estrutura política, econômica social e cultural de qualquer que seja o país, por isso que é tida como um fenômeno internacional. Para tanto, um controle eficaz pode-se servir de grande mecanismo para o seu enfrentamento. Nesta lógica, torna-se imprescindível o papel do poder legislativo, judiciário, tribunais de contas e a sociedade no exercício do controle externo. O objetivo desse trabalho é analisar a percepção da corrupção na gestão pública guineense. O presente estudo expõe sobre o conceito da corrupção, suas causas e consequências e também sobre as instituições de controle externo em Guiné-Bissau. Neste trabalho, utilizou-se abordagem mista (qualitativa e quantitativa) por meio de um estudo de caso descritivo-explicativo com o intuito de analisar e interpretar os dados. Nisto, foram elaborados os questionários de tipo “Escala Likert” de cinco pontos. Esta técnica permitiu mensurar as atitudes e grau de concordância dos nossos inquiridos. Assim, constatou-se que a maioria dos respondentes tem a consciência da alta incidência da corrupção em vários níveis, em Guiné-Bissau. Também foi possível verificar que, o país carece de leis no que diz respeito ao controle, fiscalização e a transparência governativa e de leis que orientam a Administração Pública Guineense. Além disso, verificou-se, também que, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau não foi consagrado na Constituição da República como um órgão de controle externo, pelo que este, só veio a ser criado e incumbido de exercer controle externo pelo Decreto-Lei nº07/1992. Desde esta data, o Tribunal de Contas não realizou auditoria às entidades públicas. Por fim, o trabalho propõe sugestões de combate e enfrentamento à corrupção no país.

Palavras Chaves: Corrupção, Controle Interno e Externo, Gestão Pública e Tribunal de Contas

ABSTRACT

The corruption at the last decades has been the object of many studies, discussions and debate. It has concerned as an abstraction for national authorities due to serious consequence that it has brought in politics structure, social economy and the culture of any country, wherefore it was taken as an international phenomenon. For many as an effective control which can serve as a great mechanism to its confrontation. In this logic, it becomes indispensable the legislative power function, judiciary, audit office and the society in assignment of external control. The aim of this work is to analyze the corruption perception in guinean public management. This study allege about corruption concept, its cause and consequence and also about the institutions of external control in Guinea Bissau. In this job, we use quantitative and qualitative approach to better analyze and interpret the mixed data, the questionnaires have been drafted as "likert school" from five points. This technics admitted us to measure the attitude and agreement degree of our respondents. This can show that, the most of our respondent have the conscience of high corruption incidence and in several levels in Guinea Bissau, it was also possible to be observed by documentaries analysis that, the country needs the laws in terms of control, oversight and the governing transparency and the laws which conduct Guinea public administration. Besides that, it was also verified that, guinean audit office was not established in constitution of the republic as an external control body which came to be created in charge of effectuating external by law-degree n°07/1992 since that date, the audit office did not realize authorship of public enties. Lastly, the job offers combat suggestion and coping the corruption in country.

Keywords: corruption, internal and external control, public administration audit office

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	13
2.	CONCEITUAÇÃO DO CONTROLE E SUAS CLASSIFICAÇÕES.....	16
2.1.	Controle Interno, Externo e Social como mecanismos de combate à corrupção	16
2.2.	Classificação do Controle	19
2.2.1.	O controle interno	19
2.2.2.	O controle externo	19
2.2.3.	O controle social ou popular	20
3.	CONTEXTUALIZAÇÃO DA GUINÉ-BISSAU	23
3.1.	Organização Política e Administrativa da Guiné-Bissau.....	24
3.2.	Situação política	25
3.3.	Situação econômica	26
3.4.	Situação Social.....	27
4.	INSTITUIÇÃO DE CONTROLE NA GUINÉ-BISSAU: MECANISMOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO	28
4.1.	Controle Legislativo - Assembleia Nacional Popular (ANP).....	31
4.2.	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO PORDER LEGISLATIVO .	32
4.2.1.	Artigo 76º da Constituição da República da Guiné-Bissau de 19996	32
4.3.	Controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da Guiné-Bissau-TCGB	35
4.3.1.	Decreto-Lei nº07/92.	35
4.4.	Formas de atuação do tribunal de contas no controle externo.....	37
5.	CORRUPÇÃO: DEFINIÇÃO, CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS.	40
5.1.	Definição da Corrupção centrada no Mercado	41
5.2.	Definições centradas no Interesse Público	42
5.3.	Definições centradas na lei e em outras regulamentações	42
5.4.	Definições centradas na opinião pública	43
5.5.	Causas da corrupção	45
5.6.	Consequências da Corrupção	49
6.	METODOLOGIA DE PESQUISA	51
6.1.	Abordagem e Desenho de Pesquisa.....	51
6.2.	Coleta e tratamento de dados	53
6.3.	Procedimentos de Coleta e Tratamento de Dados	54
6.4.	Definição do Universo e Seleção da Amostra	55
7.	ANÁLISE E DISCUSSÕES DE RESULTADOS	56

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO CASO DA GUINÉ-BISSAU	69
9. REFERÊNCIAS	72

1. INTRODUÇÃO

A Corrupção, por ser prática criminosa contra a Administração pública¹, um fenômeno causador de grandes problemas sociais e econômicos, tem sido ao longo das últimas décadas objeto de investigação por parte dos economistas, sociólogos, cientistas políticos e outros estudiosos interessados em tentar descobrir as suas causas e, por conseguinte, as formas e os mecanismos para o seu enfrentamento. Apesar do tema despertar, ultimamente, crescente interesse não só por parte da comunidade acadêmica, mas também da sociedade em geral, não é de todo um fenômeno novo. Na verdade, ela é uma prática muito antiga, presente em todos os momentos históricos das mais distintas sociedades, e, vem-se evoluindo com a própria sociedade.

A corrupção encena a disfuncionalidade no seio da sociedade, assim, como um fenômeno é tido pela teoria da modernização como uma realidade socialmente objetiva, na qual abrolha um tipo de estrutura predatória e que tende a se orientar a um conjunto de comportamentos orientados por espólio e por vantagens obtidos de modo altamente ilegal (FILGUEIRAS, 2006, p.2).

Assim, entende-se que a corrupção é um conjunto de práticas ilegais em que as regras e princípios pré-estabelecidos são violados pelos corruptores com intuito de arrancar vantagens indevidas. Portanto, sabendo do mal que a corrupção causa na sociedade, deve constituir a preocupação tanto das autoridades competentes quanto da sociedade para encontrar os mecanismos profícuos que possibilitam o exercício de controle eficaz e efetivo com vista a combatê-la.

A corrupção é evidente quase em todo mundo, mas o grau da sua percepção no mundo varia de escala. Nesta ordem de ideia, a Guiné-Bissau não fugiu à regra, ela é vista como um dos países mais corruptos do mundo ocupando 10ª posição no ranking, do relatório publicado do índice de percepção da corrupção da ONG Transparência Internacional (TI, 2017), numa classificação de 168 países em 2016 e 2ª posição na comunidade dos países de língua oficial portuguesa (CPLP).

Com efeito, no presente estudo cujo tema Controle Externo e o Combate à Corrupção na Gestão Pública Guineense propõe-se responder o seguinte questionamento: por que o mecanismo de controle e combate à corrupção ainda são incipientes na Guiné-Bissau?

¹ Artigo 166 de coletânea de legislação fundamental de direito penal da Guiné-Bissau.

Não obstante responder estes questionamentos requer uma análise minuciosa do assunto por meio da revisão bibliográfica. Portanto, como método de trabalho, este estudo optou por apoiar-se em abordagem mista (qualitativa e quantitativa) por meio de um estudo de caso descritivo-explicativo, procurando desta forma através de amostra populacional saber qual é a percepção que os cidadãos guineenses têm sobre a corrupção.

O trabalho objetiva analisar, de forma geral, a percepção da corrupção na Gestão Pública Guineense. Destarte, para que efetivamente se materialize o escopo geral já anunciado iremos auxiliar também dos objetivos específicos, tais como: i) identificar e descrever os principais fatores que estimulam a corrupção; ii) identificar os mecanismos de controle usados pelo poder legislativo para o controle dos gastos públicos; iii) apontar as vicissitudes da estrutura atual como promotor e suporte do nepotismo; iv) identificar meios de transparência de aplicação de recursos públicos.

Este trabalho é de grande relevância, de modo que pretende contribuir dentro da literatura sobre o controle externo e o combate à corrupção na gestão pública guineense, que ainda tem sido pouco explorado e estudado. Por outro lado, espera-se, também, um contributo cívico no sentido de despertar a atenção da sociedade guineense a respeito dos males que as práticas de corrupção causam, e conscientizar os cidadãos a tomarem as providencias e assumirem suas responsabilidades através de controle social.

O presente trabalho está estruturado da maneira como se segue: Além da preleção introdutória feita, temos ainda mais sete (7) capítulos. No primeiro capítulo debruça-se sobre a conceituação de controle, sobre sua classificação, e abordaremos o controle como mecanismo de combate à corrupção e os tipos de controle exercidos na Administração pública (controle interno, externo e social).

No capítulo dois faz-se uma abordagem sobre as instituições e os mecanismos de controle na Guiné-Bissau. Seguidamente, no capítulo três traz um pouco da contextualização da Guiné-Bissau. No capítulo quatro, faz-se uma abordagem sobre a instituição de controle na Guiné-Bissau, já no capítulo cinco discute-se sobre a corrupção, as suas causas e suas consequências e, em seguida, será feita uma contextualização da Guiné-Bissau. O capítulo seis aborda os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho será abordada no capítulo seis e, posteriormente, no capítulo sete apresentaremos os resultados analisados e discutidos. Por fim, iremos trazer algumas considerações sobre o trabalho, assim como as sugestões para o enfrentamento da corrupção no caso da Guiné-Bissau e apontar algumas indicações para investigações futuras.

2. CONCEITUAÇÃO DO CONTROLE E SUAS CLASSIFICAÇÕES

2.1. CONTROLE INTERNO, EXTERNO E SOCIAL COMO MECANISMOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A corrupção constitui-se grande ameaça à Administração Pública, aos seus recursos financeiros e patrimoniais, e até ao seu próprio desempenho, pois cerceia o atingimento de objetivos e metas traçados. Entretanto, com a percepção do alto índice de corrupção no aparelho de Estado, levou alguns países a adotar, dentro da Administração Pública, ferramentas e mecanismos de controle dos processos gerenciais, para que estes sejam realmente eficientes e eficazes, correspondendo deste modo, aos anseios dos administrados (ARAÚJO & SANCHEZ, 2006, P.18).

Por esta razão, o controle na Administração Pública surge como mecanismo de monitorização dos atos por ela praticados, de forma a fornecer informações fidedignas para as tomadas de decisões que orientarão os caminhos que devem ser seguidas para que os resultados sejam alcançados, por isso que é extremamente necessário criar/adotar mecanismos de controle na Administração pública, tanto direta (Executivo, Legislativo e Judiciário) assim como para a Administração Indireta (Autarquias, fundações, empresas de economia mista, etc.). (DA SILVA, 2017, p.14).

Segundo Meirelles (1999) a Administração Pública em toda sua manifestação deve agir sempre com base na legalidade, dando prioridade as normas adequadas a cada ato, de acordo com a finalidade e interesse da coletividade na sua realização. Como isto percebe-se que, o administrador só deve agir de acordo com o que lhe permitir a lei. Ou seja, seus atos devem estar em conformidade com a lei. Assim, o controle torna-se imprescindível no que se refere à orientação dos gestores nas suas tomadas de decisões. O fato de ações governamentais só se efetivar por meio de atos administrativos, torna-as sujeitas a controle do tipo prévio, concomitante e posterior, e isso faz com que o controle na Administração pública seja pertinente e, ao mesmo tempo, difícil de mensurar (ARAÚJO e SANCHEZ, 2006, p. 31).

No que se refere a sua conceituação, Meirelles (1999) define-o como “faculdade de vigilância, correção e orientação que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Para Di Pietro (2013) controle administrativo é poder de fiscalização e correção que a Administração Pública em geral exerce sobre sua própria atuação no que tange a aspectos da legalidade e de mérito, por ela mesma ou então através de recurso administrativo. Com isto,

entende-se que a Administração Pública na forma da lei, foi dada esta permissão para que possa efetivamente exercer esse controle, permitindo fiscalizar os atos e aplicar correção quando evidados do vício pelo que é um controle interno.

No entanto, o controle por ser uma ferramenta importante na Administração Pública, torna-se indispensável a sua utilização dentro dos três poderes (Executivo legislativo e judiciário). E, nesta ordem de ideia, controle na Administração Pública direta flui da sujeição autárquica e na Administração indireta através de vínculo administrativo nos termos da lei que a criou, de modo que o controle hierárquico é pleno e ilimitado, contrariamente do controle do âmbito de Administração indireta que é apenas de natureza finalístico (MEIRELLES, 1999, p.728).

Nesta perspectiva, evidencia-se que, controle hierárquico decorre da relação entre o chefe com seus subordinados, pelo que, controle por ele deve ser exercido sem limitações de forma a verificar se realmente as ações empreendidas estão de acordo com os planos estabelecidos e aplicar correção caso necessário. Contrastando com controle na Administração indireta por ser administrativamente uma entidade autônoma, aí já é mais delimitado. Assim, o seu controle pode ser efetivado nos termos da lei.

Assim, na visão Di Pietro (2013, p. 800) o controle hierárquico e controle da Administração indireta decorrem da seguinte maneira:

Esse controle sobre os próprios atos pode ser exercido *ex officio*, quando a autoridade competente constatar a ilegalidade de seu próprio ato ou de ato de seus subordinados; e pode ser provocado pelos administrados por meio de recursos administrativos. O controle sobre as entidades da Administração Indireta, também chamado de tutela, é um controle externo que só pode ser exercido nos limites estabelecidos em lei, sob pena de ofender a autonomia que lhes é assegurada pela lei que as instituiu. Esses limites dizem respeito aos órgãos encarregados do controle, aos atos de controle possíveis e aos aspectos sujeitos ao controle.

Não obstante, Giongo e Biachi (2005, *apud* PARDINI et, al. 2011; p.5) argumentam que, o controle requer um conhecimento mais abrangente no que diz respeito a realidade da organização, sendo assim, far-se-á a comparação das metas preestabelecidas com a realidade existente para que as medidas de correção daquelas ações possam ser tomadas.

Também na visão de Spinelli (2008, *apud* PARDINI et, al. 2011) significa que:

O controle envolve um conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus atos, a fim de preservar a integridade do patrimônio e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios pactuados. Seu objetivo é reduzir a vulnerabilidade da empresa aos riscos existentes, buscando identificar e corrigir eventuais desvios em relação aos parâmetros e diretrizes previamente estabelecidas.

Entretanto, com isto podemos afirmar que, o controle vai além de uma mera verificação da legalidade dos atos praticados pelos administradores. Ele envolve também questão estratégica da organização no que se refere às informações das realidades, tanto interno quanto externo da organização, assim, para que as decisões possam ser tomadas de acordo as informações recolhidas e comparadas com as realidades e os objetivos ou metas traçadas. Para isso, os agentes controladores, obviamente devem possuir certos conhecimentos como, por exemplo, da contabilidade, das finanças, dentre outros.

Efetivamente, para dar mais segurança e tranquilidade a Administração Pública na execução de suas atividades, controle surge como mecanismo indispensável de acompanhamento da gestão, com a finalidade de verificar os resultados no que se refere a eficiência e eficácia da gestão financeira, orçamentaria e patrimonial; outrossim, garantir a efetividade da aplicação dos recursos escassos. Por esta razão, sugere-se que o controle seja exercido pelos três órgãos da soberania, assim, tem-se controle administrativo (ou executivo); controle legislativo (casa dos representantes do povo) e o controle judiciário.

Para Meirelles (1999) o controle administrativo ou executivo é exercido pela própria Administração sobre seus atos e agentes; o controle legislativo é exercido sobre qualquer ato dos agentes executivo; controle judiciário é exercido sobre qualquer um dos poderes (Executivo e Legislativo) fazendo correção quando os direitos dos indivíduos ou patrimônio públicos são lesados.

Percebe-se com isso, que, o controle administrativo assume um caráter mais preventivo sobre seus atos, através de acompanhamento da sua gestão quanto à execução das atividades que visam atingimento dos objetivos traçados. Já o controle legislativo, ele pode ser visto como um elemento da fiscalização do poder executivo. Ora, esse controle não abrange apenas os políticos, mas também os burocratas e os agentes públicos, cingindo em vários aspectos relacionados à gestão pública, como por exemplo, os contratos, licitações, convênios, etc.

Portanto, vale destacar que o controle legislativo tem um papel preponderante na guarda de interesse coletivo o que lhe torna indispensável no processo de desenvolvimento e promoção do bem-estar social. E sem deixar, obviamente, de sublinhar a importância que têm esses três controles na salvaguarda do patrimônio público, na garantia do direito dos administrados e no auxílio aos gestores para que possam aplicar os recursos escassos de melhor maneira possível, com vista a garantir a sustentabilidade financeira, pelo que devem ser exercidas de uma forma efetiva e integrada.

2.2. CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE

O Estado é tido como uma fonte de recursos que satisfazem as necessidades dos cidadãos. Ao mesmo tempo, ele também pode ser visto como detentor das decisões que, de alguma forma ou outra, pode impactar positiva e negativamente o erário público e conseqüentemente os cidadãos através dos atos e fatos dos gestores. Entretanto, para evitar os impactos negativos que possam ocorrer através dos atos nasce a necessidade de controle.

De acordo com Marinela (2015) o controle de Estado direciona-se a duas vertentes: controle da atividade política e da atividade administrativa. O controle político incide sobre vários atos como: a declaração da guerra, estado de sitio, aprovação do orçamento do governo, aprovação ou rejeição das contas dos gestores. Ao passo que, controle da atividade administrativa diz respeito ao controle da própria administração na fiscalização financeira, da apreciação da legalidade da administração direta e indireta, da conveniência e oportunidade dos administradores.

Assim, na sua extensão, o controle pode ser interno e externo, de acordo com a localização do órgão que os exercita; e de acordo com o momento da sua aplicação podem ser também prévios ou preventivos; concomitante e subsequente ou corretivo (MEIRELLES, 1999 p. 729).

2.2.1. O controle interno

É aquele realizado pelo órgão ou entidade cuja responsabilidade é de controlar todas as atividades dos serviços que seus agentes prestam dentro da própria Administração. Portanto, este tipo de controle é exercitável, tanto pelo poder executivo quanto pelo poder legislativo e judiciário (MEIRELLES, 1999 p.729)

2.2.2. O controle externo

É realizado por um órgão ou entidade estranho e constitucionalmente autônomo sobre as atividades administrativas da Administração que na qual é responsável pelo ato sujeito a controle (MEIRELLES, 1999, p.729). Entende-se que este controle é exercitado pelo poder legislativo com ajuda do tribunal de contas da União dos Estados e dos Municípios. (No caso da Guiné-Bissau exerce-se com ajuda do tribunal de contas visto que, existe apenas um tribunal

de contas a nível nacional). De salientar que este tipo de controle também pode ser exercido pela sociedade.

2.2.3. O controle social ou popular

Decore da fiscalização dos atos dos agentes públicos, que na qual qualquer pessoa na qualidade de cidadã pode impugnar a legalidade de um determinado ato administrativo e, assim, exigir a sua validade (MARINELA, 2015, p.2).

De acordo com Araújo e Sanchez (2006, p.12) denominam esses dois tipos de controles, externo e social, de “mecanismo de controle horizontal” e “mecanismo de controle vertical”. Assim, define-se como:

Os “freios sociais” à ação dos agentes do Estado são constituídos pelos chamados mecanismos de controle verticais, isto é, da sociedade em relação ao Estado. Estes mecanismos serão aqui também chamados de *controles sociais*. A principal forma de controle vertical é a dimensão eleitoral, ou seja, premiar ou punir um governante nas eleições.

A segunda principal forma de impor limites à ação dos agentes do Estado se dá pelos mecanismos de limitação e controle na própria arquitetura do Estado, também denominados de mecanismos de controle horizontais. Envolvem a existência de instituições, agências e órgãos estatais detentores de poder, legal e de fato, de realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado. Este sistema não se limita às instituições mais importantes do sistema político, como o controle mútuo entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, mas envolve também outras instituições intermediárias (idem, 2006, p.12).

Evidencia-se deste modo, a importância do mecanismo do controle externo “freios sociais” sobre as ações dos agentes, tanto políticos quanto burocráticos no que se refere combate à corrupção. Entretanto, segundo os autores, é extremamente importante à participação da sociedade civil nesta relação vertical que estabelece com o Estado no enfretamento deste fenômeno, pois, a sociedade teria mais capacidade de fazer controle por intermédio de votos que eles denominam de dimensão eleitoral.

Nesta perspectiva a sociedade conseguiria fazer melhor uso da sua arma que detém, no caso, voto, para sancionar os corruptos. Igualmente o mecanismo horizontalizado tem grande relevância na atividade de controladoria, mormente no que tange à criação de leis, que, efetivamente, possam inibir a pratica excessiva de corrupção, por meio de punições severas.

Nesta ordem de ideia, torna-se imprescindível manter controle externo (vertical e horizontal), como forma de exigir aos administradores o cumprimento desvelado de seus deveres, de prestar contas, manter probidade e dever de parcimônia. Nesta linha, os mecanismos

de controle interno e externo constituem-se grandes instrumentos de controle na gestão pública e garante de uma boa governação que zela pela coisa coletiva. Ora, seria interessante que os cidadãos pudessem participar desta difícil tarefa de combater à corrupção, de modo que o controle se passa tornar mais efetivo e consistente.

Filgueiras (2011) parte do pressuposto de que, a exclusão da cidadania é uma das características essencial que a corrupção promove com intuito de afastar os cidadãos na tomada das decisões públicas. Para isso deve haver informações disponíveis para os cidadãos assim como para as entidades controladoras para que esses se empoderam e disponham de elementos suficientes para fazer face à corrupção.

Assim, segundo Werren (2005, *apud* FILGUEIRAS, 2011, p.19) o grande empecilho do controle se configura na transparência e abertura, porquanto só assim o controle da corrupção se tornará realmente uma questão de inclusão social, dando condições propicias à confiança pública. No entanto, técnicas de controle público são essenciais no que diz respeito ao fortalecimento das instituições de "accountability" e, por isso, é importante que os próprios cidadãos tenham uma participação mais intensa nos processos de tomadas de decisões e avaliação de políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011; p.9).

Nesta perspectiva a mobilização conjunta da sociedade civil, por meio das organizações e associações pode servir de grande mecanismo para o enfrentamento da corrupção como aponta Filgueiras (2011, p.22).

Nesta assertiva, a sociedade civil, por meio das organizações e associações, teria um papel fundamental no controle da corrupção por meio de uma concepção de *accountability* societal. O papel da sociedade civil é fundamental para a maior disponibilidade de informação pública que permita, por conseguinte, o desenvolvimento dos indivíduos, a constituição de esferas públicas de julgamento político e a influência nas decisões governamentais.

Nisso, entende-se que o controle social tornaria mais eficiente e efetivo quando munidas de informações e capacitações para melhor exerce-lo. Não obstante, isto tem sido um dos fatores limitadores do exercício de controle público, pois para ter as informações é preciso que o governo seja mais transparente para que se tenham elementos que podem servir de respaldo para a impugnação das ações dos agentes públicos. Por esta circunstância, um efetivo controle poderia se dar por intermédio das organizações e associações, ao invés de uma sociedade dispersa. Mas será que os governantes por seus belos prazeres irão disponibilizar as informações para os cidadãos exercerem controle sobre suas ações? A resposta, obviamente – é não – porquanto, os corruptos estão cada vez menos interessados em combater corrupção e, efetivamente tornar gestão mais transparente. É daí que entra o papel do poder legislativo na

criação de leis que exigem do executivo as disponibilizações das informações, de como os gastos estão sendo feitos, para que os cidadãos possam fazer sua apreciação dentro dos prazos fixados na lei.

No próximo capítulo, será tratado sobre a instituição e os mecanismos de controle na Guiné-Bissau. Nesse capítulo abordar-se-á o controle dentro do ordenamento jurídico guineense, igualmente identificar quais os principais mecanismos de combate à corrupção, consagrados nos ordenamentos jurídico guineense, e as quais instituições públicas foram deputadas a tarefa de controle interno e externo na Guiné-Bissau. Insta, por oportuno, salientar que o foco desta pesquisa será o controle externo.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA GUINÉ-BISSAU

Este capítulo traz um breve historial da Guiné-Bissau sobre seus antecedentes desde a ocupação colonialista, seu processo de democratização. Em retrospectiva faremos uma análise dos principais acontecimentos que marcaram a vida política, econômica e social do país.

O objetivo deste capítulo é de contextualizar o nosso lócus de pesquisa, destacando os aspectos mais interessantes da sua história, como a chegada e a ocupação dos colonialistas portugueses, a sua situação política, econômica e social. Estes aspectos são de suma importância, pois, vão subsidiar-nos a compreender os fatores e as causas subjacentes à questão da corrupção e, conseqüentemente, a cíclica instabilidade política e governativa.

A Guiné-Bissau, geograficamente, fica situada na costa da África Ocidental. Delimita-se ao norte com Senegal, ao sul e leste pela República da Guiné-Conakry e ao oeste pelo Oceano atlântico. Tem uma superfície de 36.125 Km² nas quais cerca de 14.200 Km² têm vocação agrícola. Ela está constituída por uma parte continental e outra insular que abrange o arquipélago dos bijagós, na qual está constituído por mais 88 ilhas. Sendo 17 delas habitadas (INE, 2011, p.15). Ex-colônia portuguesa, proclamou a sua independência em 24 de setembro de 1973 pelas mãos do General João Bernardo Nino Vieira e essa só veio a ser reconhecida pelo Portugal em 1974.

Sua população é de 1.800.000 habitantes, formada por mais de 26 grupos étnicos, cada qual preservando seu repertório linguístico e identidade cultural própria (SANTOS, 1994, p. 28, *Apud* TEIXEIRA, 2008, p.13). 30% do total da população pertencem a etnia Balanta, 20% da etnia Fula, 14 % da etnia Manjaca, 13% da etnia Mandinga, 7% da etnia papeis, e os outros 16% são de grupos menores como a etnia Mancanhas, Brames Beafadas, Bijagós entre outras (IPAD, 2007 *Apud* TEIXEIRA, 2008, p.14).

Os colonialistas portugueses chegaram à Guiné no século XV, precisamente em 1446. Portanto, a dominação portuguesa só começou na região no século XVI, na altura os colonos estabeleceram uma vila à margem do Rio Cacheu. A Guiné-Bissau juridicamente só se tornou oficialmente uma colônia portuguesa em 1879, na qual as fronteiras eram disputadas entre Portugal e a França. Só em 1935 que Portugal passou a ter poder de exercer de uma forma efetiva o controle no território da Guiné-Bissau, (TEIXEIRA, 2008, p. 6).

Em 1953 os Portugueses perpetraram bárbaro massacre quando da reivindicação dos trabalhadores do porto de Pinjiguiti em Bissau que exigiam melhoria de condições de trabalho (ANP, 2008, p. 7). Por esta circunstância, em 1956 criou-se o Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) liderado pelo Amílcar Cabral, e com a ajuda

da Guiné-Conakry, China, URSS e Cuba o PAIGC em 1959 optou-se pela Guerra de libertação nacional que só se efetivou em 1963 (TEIXEIRA, 2008, p. 12). Assim, Amílcar Cabral foi assassinado no dia 20 de janeiro de 1973 e oito meses depois Guiné-Bissau declarou a sua independência no dia 24 de setembro de 1973, contudo, terminou uma das mais longas lutas de libertação na África (TEIXEIRA, 2008 p. 12).

3.1. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DA GUINÉ-BISSAU

Guiné-Bissau politicamente vive-se de um regime democrático adotado em 1991 tendo realizada a sua primeira eleição em 1994. Possui um sistema político semipresidencialismo, no qual presidente da república é o chefe do Estado e o primeiro-ministro é o chefe do governo.

Administrativamente encontra-se dividida em oito (08) regiões e um (01) sector autónomo: Bafafá, Biombo, Bolama-Bijagós, Cacheu, Gabú, Oio, Quinara, Tombali e Sector Autónomo de Bissau, a capital do País. As regiões estão por sua vez divididas em sectores (36 no total) e estes em secções, compostas por tabancas (aldeias). As regiões e sectores são dirigidos por Comitês de Estado, encabeçados por um Presidente.

Cada região é administrada por um governador que na qual é nomeado pelo Ministro de Administração Interna. As administrações regionais e setoriais dispõem de escassos recursos para o seu financiamento, sobretudo materiais e humanos. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE, 2011) as perspectivas das eleições autárquicas poderão eventualmente conduzir à implantação de verdadeiros órgãos autónomos com meios e poderes para promover a desejada planificação regional e local e respectiva execução com vista ao real desenvolvimento económico e social das regiões.

Figura – 01: Mapa de subdivisão administrativa da Guiné-Bissau



Fonte: Instituto Nacional de Estatística-INE

3.2. SITUAÇÃO POLITICA

Segundo FMI (2015) Guiné-Bissau é um dos países mais frágeis do mundo, isso devido a sua longa história de instabilidade política crônica na sua forma mais extrema. No entanto, esta crônica instabilidade política é motivada pelas quebras recorrentes da ordem constitucional através de golpe de Estado. Durante décadas a vida pública na Guiné-Bissau, foi notadamente marcada pela persistência da instabilidade política, fragilidade do Estado e não observância dos preceitos do Estado de Direito Democrático devido a intervenção do poder militar ao poder civil (DENARP II, 2011, p. 14).

Não obstante essa persistência da instabilidade política se consubstancia precipuamente: I) nos sucessivos governos que, em média não ultrapassaram período de governação de seis meses, isto entre 2000-2004, e dois anos de governação entre 2004-2009; II) nas sucessivas intervenções dos militares nos assuntos políticos e de governação e III) nas condicionalidades da comunidade internacional e subsequente adiamento de apoios dos parceiros de desenvolvimento. Todavia, essa cíclica instabilidade política que está instalada no país não facilitou a orientação de gestão pública no sentido de encontrar vias e meios que efetivamente possam ajudar no alcance dos desafios do desenvolvimento do país, essencialmente no que diz respeito a luta contra a pobreza e a realização dos Objetivos do Milénio para o Desenvolvimento (DENARP I, 2005, p.5).

Ora, há um importante fator que marcou a situação política-governativa na Guiné-Bissau, é a utilização do território nacional para narcotráfico que a partir de 2006 influenciou bastante na vida pública e no funcionamento das instituições, isso juntando-se com a fragilidade do Estado e a corrupção (DENARP II, 2011, p.15).

Entretanto, com o intuito de sair da situação política que o país se encontra, o governo desenvolveu esforço para poder adotar o país de um quadro estratégico, capaz de assegurar a consecução dos objetivos de melhor governação e a criação de oportunidades de renda para a população (DENARP II, 2011, p.5).

Segundo Denarp (2011), na procura de solução que tire o país da péssima situação, os três principais partidos políticos assinaram dois instrumentos político-parlamentares basilares para uma nova governação, esses instrumentos se denominam de: "Pacto de Estabilidade política Nacional" e o "Acordo de Estabilidade Governativa e parlamentar". E esses dois pactos visavam a criação de uma base parlamentar solida de entendimento com vista a garantir um clima de estabilidade duradoura no país, a criação de um governo de consenso nacional entre

as partes signatárias incluindo a sociedade civil e a implementação de reformas capazes de tirar o país na situação de estrangulamento e paralisia funcional.

3.3. SITUAÇÃO ECONÔMICA

A economia da Guiné-Bissau depende muito do setor primário, sendo que destes, agricultura, pesca e pecuária são as principais atividades econômicas do país. Todavia, os principais produtos de exportação são: peixe e frutos de mar, castanha de caju, pequenas quantidades de amendoins, madeira e semente de palma. Assim, de salientar que arroz é a principalmente colheita e alimento mais importante do país (DENARP II, 2011, p.19).

Segundo o observatório da complexidade econômica (OEC) a Guiné-Bissau é 171ª maior economia de exportação. Só em 2015 exportou cerca de US\$ 276 Milhões e importou US\$ 283 Milhões, resultado em um saldo comercial positivo de US\$ 6.74 Milhões. Ainda neste mesmo ano o PIB foi de US\$ 1.06 bilhões e seu PIB *per capita* foi de US\$ 1,46 Milhares (OEC, 2016 p. 1).

Portanto, segundo o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) a agricultura, pesca e pecuários são os principais contribuintes do PIB da Guiné-Bissau, sendo assim, representam cerca de 60% e, notadamente a sua cultura de castanha de caju, que é a principal fonte de receitas de exportação que, todavia, é considerada a parte importante da receita pública. Porém, caju representa mais de 90% das exportações total do país e cerca de 17% das receitas do Estado. (DENARP II, 2011, p.17).

Entretanto, segundo Denarp II (2011), o setor privado é muito débil de modo que consiste precipuamente em atividades informais. Nesta ordem de ideia é interessante trazer as constatações feitas por Arvanitis *et al.* (2017) de que o setor primário sendo o principal motor de crescimento, a agricultura de subsistência registrou um crescimento na atividade econômica com mais de 8.9%. Ao passo que, o setor do caju manteve-se numa dinâmica extremamente positiva em 2015 que na qual verificou-se uma produção estimada em 196.000 toneladas e um preço de exportação favorável a 1400 USD. Entretanto, o setor secundário continua fraco e registrou em 2016 um crescimento de 4,3% nomeadamente no setor de água e eletricidade com mais de 4,0%. Enquanto, as atividades de construção baixaram de 5,1% (ARVANITIS, *et al.* 2017, p. 4).

Não obstante, a estimativa que se faz para 2017 e 2018, é que o setor secundário seria uma fonte de crescimento essencialmente em seguintes subsectores: água e energia elétrica deverão manter dinâmica com investimento na formação destinado a fortalecer as

infraestruturas existentes e na redução das perdas da rede; o setor da construção deve se beneficiar dos investimentos previstos na mina de fosfato em Farim, sobretudo em 2018. Também se estima que o subsetor das indústrias extrativas deverá crescer a partir de 2019 altura em que a produção de fosfato se efetive (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 5).

3.4. SITUAÇÃO SOCIAL

A situação social e humano na Guiné-Bissau é uma das piores em comparação com os países da sub-região. De acordo com Denarp I (2005) dois em cada três guineenses ainda vivem na pobreza absoluta, e, tendo em conta a redução da atividade econômica a tendência é de se piorar ou se manter a este ritmo.

A mortalidade infantil ainda fala muito alto visto que, uma em cada cinco crianças não atinge os cinco anos de vida. Portanto, o abastecimento em água potável, saneamento básico e acesso a um alojamento decente é ainda para muitos, uma vida de luxo. Contudo, o país ainda demonstra a incapacidade em fornecer serviços sociais de base, tanto na capital assim como nas zonas rurais, que, todavia, resulta-se numa esperança de vida ao nascer de apenas 45 anos (DENARP I, 2005, pag. 5).

Assim, as autoridades já tomaram consciência deste fenómeno, para qual realizou-se em 1991 um inquérito sobre o consumo e o orçamento das famílias que deu conta de uma taxa de pobreza de 49% no limite de US \$ 2 por dia. Ainda no que diz respeito a pobreza, a situação deteriorou-se no ano 2010 com 69,3% e 64,7% em 2002 em comparação com os dados de 1991.

4. INSTITUIÇÃO DE CONTROLE NA GUINE-BISSAU: MECANISMOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Dentro de Administração Pública Guineense encontram-se sistemas de controles deficientes, o que torna difícil um desempenho eficiente das atividades administrativas, que estimulam desvios de finalidade, fraudes e corrupção (DA SILVA *et, al.* 2017, p. 16).

Assim, quando não há um controle eficiente dentro da Administração pública torna-se deficitário o acompanhamento e a coordenação das atividades e ações empreendidas para consecução dos objetivos. Igualmente, os resultados, no que diz respeito à eficácia, eficiência e economicidade ficam aquém da expectativa, e isso faz com que não haja sustentabilidade financeira (TCGB, 2007, p.5).

Portanto, para o tribunal de contas da Guiné-Bissau (TCGB, 2007, p.12) a sustentabilidade financeira se configura na boa prática da gestão de dinheiro Público, que visa garantir a continuidade e a funcionalidade dos serviços públicos. Ainda, na visão do TCGB a sustentabilidade financeira também se ocorre quando a aplicação dos recursos financeiros gera custo e benefício favorável, e para que haja a garantia de sustentabilidade financeira é necessário um controle financeiro eficaz e eficiente.

Nesta assertiva define-se o controle como uma função da fiscalização da legalidade e regularidade na gestão de coisas públicas (TCGB, 2007, p. 6).

Controle é um tema extremamente complexo pela sua abrangência, e assim, como pela sua dificuldade de implementação, principalmente nos países de grande dimensão territorial. E nisto verifica-se também outra dificuldade no que tange a clara metodologia de implementação capaz de priorizar o exercício do controle e, conseqüentemente, a mensuração dos resultados e, sobretudo, quando estes resultados estão ligados à possível realização ou não da eficiência administrativa (DE CASTRO, 2015, p.5).

Ainda na visão deste autor, o controle interno burocrático centrado em leis rígidas, resoluções, emparelhado dentro de uma programação de conduta dos servidores através de uma coordenação "check-lists" que muitas vezes não cumprem com a suas funções primárias. Por esta razão, com base em estudos da teoria da Administração se sugere um controle eficiente que pautar na análise de riscos e numa atuação de responsabilidade por parte do gestor (DE CASTRO, 2015, p.5).

Para De Castro (2015) tal metodologia se conjectura, num primeiro momento na elaboração de um plano estratégico de controle, neste âmbito cada aspecto do controle interno

que já existe dentro da estrutura administrativa, quer na sua implementação, quer no seu aprimoramento, deve ser analisado e isto poderá servir-se de um ponto de partida do "novo" enfoque dado a um determinado controle.

Segundo Linder (2014) a Guiné-Bissau possui um dos piores sistemas de controle do mundo. Fato que justifica alta incidência de corrupção, fraude e desvio de finalidade. A sua classificação, em percentil, em termos de controle da corrupção é de 10% e em categoria da eficiência governativa obteve 5% no ranking percentil em 2004, subiu em 2008 e 2011 para 15% e, notadamente, voltou a descer obteve-se 10% em 2012 (BANCO MUNDIAL, 2013 *apud* LINDNER, 2014, p.3)

Considerando aspectos que dizem respeito à fiscalização e o controle tanto interno assim como externo em Guiné-Bissau, a Constituição da República de 1996 não deixou claro de que forma seria a execução do controle interno no âmbito da Administração Pública, mas, apenas no âmbito jurídico e constitucional.

Di Pietro (2005 *apud* LIMA, 2013 p.32) entende que o controle na Administração Pública é o poder de fiscalização e correção na qual o poder Judiciário, Legislativo e Executivo exercem sobre ela, com finalidade de garantir o cumprimento dos princípios da Administração Pública. Esses princípios são: A Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

De acordo com Justen Filho (2011) “o controle constitucional consiste no exame da compatibilidade dos atos estatais com a constituição”. O controle de constitucionalidade pode ser político ou jurisdicional, uma não pode excluir a outra, entretanto, podem ser executados simultaneamente (MEZZOMO, 2006, p.5).

Com efeito, no que se refere ao controle interno os artigos 96º, 97º e 100º da Constituição da República da Guiné-Bissau de 1996 diz o seguinte:

- a) “O Governo é um órgão executivo e administrativo supremo da República da Guiné-Bissau”.
- b) “O Primeiro-Ministro é o chefe do governo, competindo-lhes dirigir e coordenar a ação destes (ministros e secretários) e assegurar a execução das leis”
- a) “No exercício das suas funções compete ao Governo:
Dirigir a Administração Pública, coordenando e controlando a atividade dos ministérios e dos demais organismos centrais da Administração e os do poder local”

Pelo exposto acima, torna-se evidente que, a constituição da república é pouca clara e muito implícita no tocante a controle interno. Apenas incumbiu o governo, na pessoa do primeiro ministro, de coordenar e controlar as atividades dos respectivos ministérios que compõem o governo e também de outras entidades, tanto quanto da Administração direta e indireta. Contudo, não diz em que aspecto esse controle será exercitado. Em outras palavras ela

concede prerrogativas ao Primeiro-Ministro (chefe do governo) para exercer controle da legalidade.

Destaca Pereira (2005) que o controle da legalidade é praticado pela própria Administração. Isto é, é aplicado pelo próprio órgão que pratica o ato. No entanto, este pode ser exercitado pelo poder judiciário a fim de verificar a legalidade ou a legitimidade dos atos administrativos.

Carvalho (2007) defende a indigência da criação das leis sobre o enquadramento jurídico da Administração Guineense. Salientando ainda que, as necessidades dos administrados devem incidir sobre a própria Administração Pública, daí a satisfação dessas necessidades cabe apenas a Administração Pública. Portanto, é assaz importante que haja a regulamentação neste âmbito, que seria clara, adequada e especial. Não obstante, ainda assim, a autora reconhece a existência de uma lei orgânica do governo. Este normativo é o decreto-lei nº 20 de 25/12/ 1995. Este decreto aprova normas que visam à criação, organização e controle dos serviços civis do Estado.

A autora, ainda, traz à luz crítica sobre insuficiência das leis que regulamentam o funcionamento da Administração Pública Guineense (CARVALHO, 2007, p.12-14).

[...] A Guiné-Bissau, em especial o legislador guineense, ainda não dispensou à Administração Pública a atenção que se impõe. A Constituição guineense não pode continuar a ignorar a Administração Pública, a vinculação desta a princípios que merecem consagração constitucional, as garantias devidas a todos os administrados num Estado de Direito democrático. A Constituição guineense necessita urgentemente de se ocupar destas matérias, o que aliás já se procurou fazer com a Constituição que em 2001 foi aprovada pela Assembleia Nacional Popular, mas não promulgada pelo Presidente e que, a propósito deste assunto e sem quaisquer outras considerações, lamentavelmente não entrou em vigor.

Diante disso, percebe-se que, com o que a autora traz, a constituição da república da Guiné-Bissau tem descurado com a Administração Pública no que diz respeito à criação de legislações capazes de garantir os devidos direitos aos administrados, que pode ser através da institucionalização dos princípios que devem reger a Administração pública; obviamente, estes princípios da administração pública deveriam assim ganhar uma consagração dentro da constituição da república, mas que infelizmente carece deles.

Por outro lado, os legisladores que muito embora tenham se preocupado com a criação de leis capazes de amparar a Administração Pública e também os administrados, explicitando de que forma a Administração deve-se proceder sobre os seus patrimônios e informando os administrados sobre seus direitos e deveres. Entretanto, apresentaram uma proposta em matéria de regulamentação da gestão pública em 2001 que foi aprovada na Assembleia Nacional

Popular (ANP), porém, infelizmente, acabou por não ser promulgado pelo presidente da república.

É evidente que há insuficiência de leis na Guiné-Bissau quando se fala em matéria de leis Administrativas. Ou seja, não existem leis que regulamentassem o funcionamento da Administração pública com os seus usuários. Por esta e outras razões, urge a necessidade de criação de normas destinadas à vinculação da administração Pública como: princípio da legalidade, igualdade, imparcialidade, transparência, boa-fé, especialização, aproximação dos serviços públicos às populações, participação dos interessados, desburocratização, desconcentração, descentralização e a unidade da Administração. Assim, para que haja a efetivação desses princípios, devem ser bem explicitados por se tratar de um Estado de Direito Democrático (CARVALHO, 2007, p.14).

4.1. CONTROLE LEGISLATIVO - ASSEMBLEIA NACIONAL POPULAR (ANP)

A Assembleia Nacional Popular da Guiné-Bissau é o órgão legislativo incumbido, e com competências para exercer controle externo no âmbito da Administração Pública, essas competências foram consagradas na constituição da República de 1996. Ora, este tipo de controle divide-se em financeiro-orçamentário e político (ZAMPARETTE, 2009, p.33).

De acordo com Zimler (1998, *apud* TEIXEIRA, 2001, p.19) o controle externo exercido pelo Poder Legislativo divide-se em controle político e controle técnico. O controle político é exercido diretamente pelo Legislativo. Enquanto que, o técnico é Exercido pelos Tribunais de Contas.

Nisso, entende-se que, o poder legislativo tem um papel importante juntamente com o tribunal de contas no acompanhamento das ações do poder executivo, essencialmente no que tange aos recursos financeiros, orçamentários, patrimoniais e nos aspectos contábeis e operacionais.

Assim, segundo Rocha (2002) este controle visa verificar a probidade dos atos administrativos, as regularidades dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiro público e a fiel execução do orçamento. Ainda, de segundo o mesmo autor,

O Poder Legislativo exercita esse controle diretamente, por meio de atos que lhe são constitucionalmente atribuídos (p. ex., a autorização para a obtenção de empréstimos, a realização de operações de crédito externo por estados e municípios e a sustação de contratos administrativos), ou indiretamente, por meio das cortes de contas (i.e., órgãos incumbidos de auxiliar o Legislativo no exercício da fiscalização financeira e orçamentária) (Idem, 2002, p.4).

Outrossim, o Poder Legislativo na qualidade de órgão legalmente incumbido para exercitar este tipo de controle, não poderia fazê-lo de outra forma senão por meio dos seus atos, através da autorização para a obtenção de empréstimos, assim como a efetivação de operações de créditos externamente e, ainda, a cessação dos contratos administrativos. Esse processo de controle visa impor restrições nas aplicações dos recursos públicos, assim como controle de empréstimos.

Nos dizeres do Araújo e Sanches (2006) o controle legislativo é o mecanismo de controle horizontal, portanto, a instituição detentora do poder legal, e, de fato realiza ações que começa na supervisão e vai até a execução de sanções legais contra atos delituosos praticados no seio da Administração Pública.

Entretanto, os programas de governo definidos por meio dos instrumentos de planejamento, no qual é detalhada a forma como os recursos serão utilizados, constituem-se objeto do controle. Deste modo o controle é feito essencialmente pelos órgãos de controle externo (SANTORIM, 2012, p.3) observando ainda que a execução de qualquer que seja política pública, quer seja de grande ou pequena investidura, requer utilização de recursos públicos, por esta razão a fiscalização sobre o correto uso destes recursos é decisiva na orientação do funcionamento do poder executivo.

4.2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO PODER LEGISLATIVO

O controle externo exercido pelo poder legislativo é preminentemente o mais importante controle quando se trata da prevenção e combate à corrupção. O poder legislativo exerce, basicamente dois tipos de controle: controle político e controle financeiro. O poder legislativo no seu controle financeiro abarca as contas dos administradores públicos, sejam eles judiciário, executivo e do próprio legislativo (MARINELA, 2015, p.4).

Em Guiné-Bissau, a Constituição da República de 1996 consagrou o poder legislativo – Assembleia Nacional Popular (ANP) como um órgão de fiscalização externa que tem como fito controlar as atividades políticas e financeiras dos agentes políticos e administrativos.

4.2.1. Artigo 76º da Constituição da República da Guiné-Bissau de 1996

“A Assembleia Nacional Popular é o supremo órgão legislativo e de fiscalização política representativo de todos os cidadãos guineenses. Ela decide sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado”.

De acordo com o artigo 85º da CRGB/96 do parágrafo 1º da alínea a) “Compete a Assembleia Nacional Popular, zelar pelo cumprimento da constituição e das leis e apreciar os atos do governo e da Administração”.

Artigo 125º da CRGB/96 do parágrafo 1º “O Ministério Público é o órgão do Estado encarregado de juntos dos tribunais, fiscalizar a legalidade e representar o interesse público e social e é titular de ação penal”. Entende-se, no entanto que, o Poder Legislativo da Guiné-Bissau e Ministério Público são constitucionalmente encarregados de exercer controle externo sob auxílio do Tribunal de Contas.

As competências atribuídas nos artigos 76º e 85º das alíneas a respectivamente, são exercidas pela Assembleia Nacional Popular (ANP) para fiscalizar a política representativa e, igualmente, zelar pelo cumprimento da Constituição ou da legalidade e, por conseguinte, verificar se as ações do governo e da Administração estão em conformidade com as leis ou com a constituição. Em outras palavras, significa dizer que, a ANP é o órgão da soberania encarregado de realizar controle externo às entidades governamentais com o auxílio do tribunal de contas. Igualmente o Ministério Público, outro órgão também cuja competência estabelecida pela CRGB/96, juntamente com os tribunais, de fiscalizar a legalidade com vista a salvaguardar os interesses da coletividade.

Portanto, no que se refere ao combate à corrupção a ANP tem um papel fundamental na fiscalização justamente pelas competências que dispõe. Evidentemente, as competências poderiam ser transformadas em mecanismos de controle, com intento de enfrentar este fenômeno. Entretanto, os mecanismos passariam pela criação de leis capazes de inibir a prática de corrupção, desta forma defendendo os interesses da coletividade.

O Artigo 85º da constituição de 1996, no seu parágrafo 1º alínea *a*, peremptoriamente diz: “Compete a Assembleia Nacional Popular (ANP) fazer leis e votar moções e resoluções”. Entende-se, portanto, que o enfrentamento de corrupção passaria necessariamente pela criação de leis e sanções contra os atos delituosos.

Devido à alta incidência de corrupção no aparelho de Estado, como plano para freá-la, a ANP criou um mecanismo de combate à corrupção denominado de “Comitê contra a Corrupção”. Este Comitê foi criado em 1995 com o propósito de prevenir e denunciar atos de corrupção dentro da Administração Pública (IAACA, 2012 *apud* LINDNER, 2014, p.19). De

acordo com Lindner (2014) o comitê contra a corrupção e o governo são responsáveis pelo monitoramento de forma a transportar a corrupção fora do governo e nas outras esferas ou entidades públicas.

O comitê contra a corrupção é constituído por três advogados inspetor e juizes de formação. Ele está vinculado ao Conjunto Nacional (LINDNER, 2014, p.19). Este comitê é o responsável para fazer as denúncias do caso de corrupção, assim como para prevenir, evitando que ocorrência dos desvios das verbas públicas e a apropriação dos bens públicos (peculato) que é muito comum nos dirigentes guineenses.

Foi criado também, através de um decreto-lei nº07/99 uma Unidade de Inteligência Financeira. Este decreto-lei definiu diretrizes para supervisão e transparências nos ativos, bem como impôs a obrigatoriedade de declaração de bens aos altos funcionários públicos da Guiné-Bissau, com o intuito de efetuar melhor controle dos agentes responsáveis por altos cargos político (GLOBAL INTEGRITY, 2012 *apud* LINDNER, 2014, p.20). Estão sujeitos ao cumprimento deste decreto lei as seguintes figuras:

- Presidente da República;
- Presidente de Assembleia Nacional Popular;
- Primeiro Ministro;
- Os ministros e Secretários de Estado e outros Membros do governo;
- O presidente do Supremo Tribunal;
- Parlamentares;
- Membros do Conselho do Estado;
- Procurador Geral da República;
- Presidente do Tribunal de Contas;
- Órgãos executivo do Poder Local;
- Membros da instituição Superior contra Corrupção;
- Os Secretários Gerais da Administração;
- Os Diretores Gerais de Administração;
- Governadores Regionais;
- Os embaixadores;
- Membros do Conselho de Empresas com patrimônio público e as Empresas mistas, bem como os Institutos e entidades de autonomia financeira. Como o estado institutos e entidades com autonomia financeira.

Destarte, entende-se que estes mecanismos criados são imprescindíveis no âmbito da fiscalização e do controle na Administração Pública Guineense no que concerne à gestão financeira, orçamentária, patrimonial e operacional pelo que, devem ser exercidos na sua plenitude com o intuito de garantir o cumprimento das leis e dar segurança para que os gestores possam exercer suas funções com transparência.

No entanto, cumpre ressaltar que, apenas esses dois mecanismos identificados foram criados no âmbito de combate à corrupção na Guiné-Bissau, os parlamentares deveriam se

engajar muito mais na criação de legislações, pois têm competências consagradas na Constituição para fazerem as leis e, deste modo fiscalizar a sua aplicação.

4.3. CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU-TCGB

O Tribunal de contas da Guiné-Bissau é um órgão competente para exercer controle externo, auxiliando tecnicamente a Assembleia Nacional Popular (ANP). O TCGB no âmbito da fiscalização, exerce controle nas seguintes modalidades: controle financeiro, controle orçamentário, controle contábil, controle patrimonial e controle operacional (TCGB, 2007, P.12). O TCGB apesar de não ter sido constitucionalmente consagrado como órgão de fiscalização externa, constitui-se uma importante entidade para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Nesta perspectiva, ele foi criado por um Decreto-Lei n° 07/1992 com finalidade de fiscalizar e exigir prestação de contas às entidades da Administração direta, indireta, empresas públicas, as autarquias e fundações.

As atividades de controle externo a serem exercidas pelo Tribunal de Contas da Guiné-Bissau são de extrema importância, principalmente no que tange à controle orçamentária, patrimonial e financeiros. Estes aspectos devem ser levados em consideração pelas autoridades de fiscalizações externa de maneira a fiscalizar a execução orçamentária bem como a aplicação dos recursos públicos escassos. Neste quesito, torna-se imprescindível a atuação do TCGB com vista a salvaguardar as garantias de direitos fundamentais.

De acordo com Torres (2003, *apud* ZYMLER, 1998, p.12) grifa que os direitos fundamentais estão basicamente ligados às finanças públicas, o que vai de alguma forma depender da sua integridade e defesa, da qualidade e do equilíbrio das finanças públicas. Assim, cumpre por oportuno, destacar alguns artigos que atribuem competências e poderes de fiscalização ao Tribunal de Contas da Guiné-Bissau.

4.3.1. Decreto-Lei n°07/92.

Cria o Tribunal de Contas e aprova a respectiva lei orgânica, bem como as normas regulamentares relativas a Fiscalização Prévia, Prestação de Contas, Processos, Emolumentos e Direção de serviços, que fazem parte integrante do Presente diploma.

O artigo 1º deste dispositivo define que, “o Tribunal de Contas é o órgão independente de fiscalização das receitas e despesas públicas, a exercer nos termos do presente diploma e demais legislação em vigor”.

Ora, torna-se evidente que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau carece de uma consagração institucional, pelo que foi instituído por decreto-lei, tendo sido legalmente incumbido de fazer fiscalização das receitas e despesas públicas. Este tribunal é composto de três (03) juízes e são nomeados pelo presidente da República (DECRETO-LEI, 1997).

Como um órgão independente cuja tarefa é, de fiscalizar as receitas e despesas públicas, estão sob sua jurisdição o Estado e todos os seus serviços; os Serviços autônomos; a Administração Local e todas as Empresas Públicas. Dito em outras palavras, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau é um órgão competente para fiscalizar as receitas e despesas e consequentemente julgar essas contas e receitas, tanto do governo assim como das empresas públicas, dos ministérios que compõem o governo, as secretarias dos Estados, da Administração indireta e autarquias. (ARTIGO 2º DECRETO-LEI. 1997).

Compete ao tribunal de Contas (ARTIGO 12º, DECRETO-LEI. 1997):

- a) Fiscalizar previamente a legalidade e cobertura orçamental dos atos e contratos de que resulte receitas ou despesas para o Estado e todos os seus serviços, os serviços autônomos, a Administração local e todas as empresas públicas.
- b) Fiscalizar as entidades referidas no artigo 2º, e julgar as respetivas contas, quando for o caso.
- c) Dar parecer sobre contas geral do Estado,
- d) Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro nomeadamente através de empréstimos ou subsídios.

Com o exposto percebe-se que, o tribunal de contas dispõe-se de várias competências para realização da tarefa que lhe foi confiado. Compete-lhe fazer controle prévio quanto à legalidade dos atos e contratos que geram obrigação ou direito para a Administração Pública, bem como a fiscalização orçamentária. Entretanto, nota-se que esta fiscalização abrange todas as entidades públicas. Não obstante, compete-lhe também dar parecer sobre as contas do Estado e consequentemente julga-las. Vale ressaltar que, as fiscalizações aqui referidas são de caráter de gestão orçamentária, financeira e da legalidade.

De acordo com Henrique (2012) a fiscalização consiste na garantia e observância do princípio constitucional, democrático e republicano da prestação de contas. Entretanto, a fiscalização financeira e orçamentária do Estado tem uma essência política, e é extremamente fundamental, na qual objetiva-se impedir que o poder executivo ultrapasse os créditos que foram concedidos ou autorizados a fazer, e consequentemente evitar desperdício e dilapidação

do patrimônio público, outrossim, de forma a não acarretar grandes perdas às finanças públicas e ao próprio Estado (JUNIOR, 2002, *apud* SANTANA *et, al.* 2013, p.23).

A Fiscalização Financeira consiste na verificação da entrada e saída do dinheiro. Enquanto, a fiscalização orçamentária decorre na averiguação de correta execução orçamentaria. Já a fiscalização da legalidade tem a ver com a efetivação da despesa com relação às normas previstas na constituição e nas outras leis. (SANTANA, *et, al.* 2012, p. 3).

4.4. FORMAS DE ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO

O tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB) é um dos membros da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Entretanto, para execução das suas tarefas, ele adota normas Internacionais de Auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAI), bem como os princípios fundamentais da auditoria no Setor Público.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2015) a norma internacional das entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) configura-se em três princípios fundamentais de auditoria no setor Público. Auditoria Financeira, Auditoria Operacional e Auditoria de Conformidade. Com efeito, para o avanço e inovação da função de auditoria, as instituições de controle externo (no caso Tribunais de Contas) devem-se utilizar destas normas, pois, constituem elementos essenciais para a credibilidade, a qualidade e o profissionalismo da auditoria no setor público (TCU, 2015, p. 5).

Para o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (2007) o Estado possui como uma das funções distributivas, na qual se faz chegar as riquezas aos cidadãos através de instrumento orientador de como o Estado deve se proceder (Orçamento Geral do Estado). Porém, estas distribuições estão sujeitas ao controle com o intuito de garantir a correta utilização dos recursos públicos de uma forma mais sustentável.

Assim, para o TCGB (2007) a sustentabilidade financeira se configura na boa prática da gestão de dinheiro público, que visa garantir a continuidade e a funcionalidade dos serviços públicos. Ainda, na visão do TCG a sustentabilidade financeira também se ocorre quando a aplicação dos recursos financeiros gera custo e benefício favorável, e para que haja a garantia de sustentabilidade financeira é necessário um controle financeiro eficaz e eficiente. Nesta assertiva, define-se o controle como uma função da fiscalização da legalidade e regularidade na gestão de coisas públicas (TCGB, 2007, p. 6).

Com relação ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, o artigo 23º da lei orgânica estabelece duas modalidades de fiscalização, a preventiva (prévia) e a sucessiva (DECRETO-LEI N° 07/1922). No entanto, a fiscalização concomitante não foi contemplada como uma modalidade na referida lei, mas vem consagrada nos princípios gerais da contabilidade pública (DECRETO LEI n° 51/85).

A fiscalização prévia consiste na apreciação da observância ou não da legalidade dos atos administrativo no que se refere ao contrato, licitação, contratação e dentre outros. Ao passo que, a fiscalização sucessiva averigua o cumprimento ou não das normas ou regulamentos previamente estabelecidos na execução, tanto de atos, assim como de contratos. (TCGB, 2006, p.9).

Artigo 22º da lei orgânica do Tribunal de Contas assevera que, em matéria de fiscalização prévia dos atos e contratos compete ao TCGB exercer-la através de concessão ou recusa de visto. Igualmente, de acordo com artigo 23 da mesma legislação, estão sujeitos no âmbito da fiscalização prévia do TCG todos os atos e contratos praticados ou celebrados pelo: (a) o Estado e todos os seus serviços; (b) os serviços autônomos; e (c) a Administração local (LEI ORGÂNICA, 1992).

Entretanto, evidencia-se que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, através da fiscalização prévia compete-lhe, exercer a fiscalização através de concessão ou recusa de visto para as entidades referidas acima, e que a concessão ou recusa de visto no âmbito da fiscalização preventiva recai apenas precipuamente nos aspectos dos atos praticados por elas, contratos praticados ou celebrados com outras entidades, seja personalidade de direito público ou privado.

A despeito disso, convém salientar que, a concessão de visto ocorre quando na tomada de contas das entidades, é constatada a legalidade dos atos praticados nos termos da celebração dos contratos. Ao contrário, a recusa do visto, ocorre quando constatada a ilegalidade dos atos ou irregularidade na execução ou praticidade do contrato. Não obstante, a concessão e recusa do visto ocorrem também na prestação de contas.

Destaca-se, por oportuno, que um dos princípios fundamentais da boa governação é a prestação de contas. Este princípio compreende a responsabilidade e a obrigação das instituições públicas de prestarem suas contas às instâncias competentes como é o caso do tribunal de contas e parlamento (TCG, 2007, p.8).

Destarte, no que tange à prestação e julgamento das contas das entidades, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas prevê duas modalidades de prestar contas. Mensal ou provisória e anual ou definitiva (ARTIGO 40º e 46º). Neste contínuo, importa destacar algumas das competências

do Tribunal de Contas no desempenho das suas funções, assim como das sujeições das entidades responsáveis na prestação de contas (ARTIGO 13º e 38º da LEI-ORGÂNICA).

- a) Proceder a inquéritos, auditorias e outras formas de averiguação, através dos serviços do Tribunal ou de outros serviços da Administração, nomeadamente da inspeção geral de finanças.
- b) Ordenar a reposição total ou parcial das verbas ilegalmente despendidas.
- e) Estão sujeitos a prestação de contas, os responsáveis de direito ou de fatos pela gestão das entidades referidas nas alíneas b); e) do 2º artigo da Lei Orgânica, qualquer que seja o grau da sua autonomia, ainda que suas despesas sejam parcial ou totalmente cobertas por receitas próprias ou que, umas e outras, não constem do orçamento do Estado.
- d) Estão isentos do dever de prestar contas os responsáveis pela gestão de entidade cuja despesa anual não exceda 5.000.000.00 CFA

Diante do que foi exposto, torna-se claro o papel importante que o Tribunal de Contas desempenha no âmbito do controle e da fiscalização da legalidade e dos atos dos agentes públicos, bem como das aplicações dos recursos públicos. Esta lei impõe a obrigatoriedade de entidades prestarem contas da sua gestão mesmo que os gastos sejam provenientes da receita da instituição, todavia, ele reveste-se de poder de proceder inquéritos, auditorias e averiguação com vista a salvaguardar o princípio de boa governação. No entanto, a mesma lei colocou a exceção no dever de prestar as contas às certas entidades, que anualmente seus gastos não vão além do valor acima referido que equivale R\$ 29.000, 00.

Nisso, pode se concluir que, em última análise, o controle externo exercido pelo poder legislativo e pelo tribunal de contas ainda é incipiente no âmbito de fiscalização orçamentária, contábil, financeira e patrimonial. Portanto, torna-se complicado combater a corrupção no aparelho do Estado.

5. CORRUPÇÃO: DEFINIÇÃO, CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS.

O tema da corrupção nas ciências sociais está estritamente ligado a duas grandes agendas de pesquisas no século XX, 1950 e 1990. Ora, em 1950 a corrupção é abordada numa perspectiva estrutural-funcionalista, nela a corrupção é relacionada a questão de modernização. Já em 1990, com a liberalização econômica e política, fez com que a abordagem teórica e metodológica da corrupção fosse alterada, e o problema de corrupção passa a ser tratada numa perspectiva essencialmente econômica (FILGUEIRAS, 2006). A corrupção atualmente constitui-se objeto de grande interesse para sua investigação por diversos autores de diferentes áreas de saberes, como a sociologia, economia, política e dentre outras.

Entretanto, torna-se difícil de alcançar um consenso conceitual do que seria realmente a corrupção (BREI 1996; SILVA 1994 e FILGUEIRAS 2006). Ou seja, por se tratar de um tema tão complexo, os estudiosos não chegaram ainda um consenso sobre conceito da corrupção. Entretanto, é por esta razão que surgiram várias correntes de estudos inclusive os cientistas sociais que tentassem efetivamente conceituar o termo corrupção.

De acordo com Hayashi (2012), há de se reconhecer que a corrupção provém de fatores como econômico: social político, institucional e histórico e a sua manifestação decorre no âmbito público, privado e social, e, é nesta circunstância que ela é estudada na sociologia, economia, a psicologia, a criminologia, a ética e no direito. É notório que, a corrupção por ser objeto de estudo de várias áreas de saberes adquire-se várias conceituações em conformidade com a viés epistemológica dessas áreas.

Portanto, para Bueno (2010), etimologicamente a palavra corrupção deriva-se do latim “*corruptio, omis*” s.f. que significa depravação moral, suborno. Todavia, a palavra corrupção significa a mutação ou decomposição de uma substância do seu estado natural, contudo pode ser utilizada para qualificar o caráter infestado de mal, depravado, pervertido malicioso e maligno (FERNANDES, 2009, p.22).

Nesta perspectiva entende-se que a palavra corrupção denota-se com aspectos negativos que causa mal-estar em diferente nível social. Por outro lado, ela possui várias faces como conceitua Brei (1996) "O termo corrupção inclui uma enorme diversidade de atos, como a trapaça, velhacaria, logro, ganho ilícito, desfalque, concussão, falsificação, espólio, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo e dentre outros". Concluindo, dizendo que a corrupção pode ser analisada desde os pequenos atos que desviem do padrão do comportamento social à total impunidade do crime organizado, e em diversas áreas e níveis governamentais.

Para Sen (1999) um comportamento corrupto é a violação de normas ou regras estabelecidas para obtenção de ganho ou lucro pessoal. Nesta linha, é interessante a abordagem que Silva et al. (1994, p.23) faz sobre a definição de corrupção, que ela estaria ligada a um desvio de condutas institucionalizadas, de uso da máquina pública para o benefício privado.

Brei (1996) chama atenção de que, um ato pode ser considerado como corrupção numa perspectiva, mas na outra não, tendo em conta a ocorrência do suborno que visa comprar benefício legalmente previsto na lei, dando exemplo que, um funcionário público atenda os desejos ou necessidades às suas afiliações é considerado de nepotismo. Esta mesma ação, quando é praticada por um agente político a sociedade encara-a como algo normal e aceitável, e até ele pode ser admirado vendo-o como político competente (BREI,1996, p. 65). Contudo, nesta ordem de ideia, o autor reconhece a dificuldade de se chegar a um consenso quanto ao significado do termo devido a sua característica de multidisciplinariedade que possui. Assim, propôs quatro perspectivas para melhor definir a corrupção: definições com foco no mercado; no interesse público; em regulamentações formais e na opinião pública. Em seguida, trataremos uma de cada definição.

5.1. DEFINIÇÃO DA CORRUPÇÃO CENTRADA NO MERCADO

Segundo Leff (1970, *apud* BREI, 1996, p.65) a questão do suborno nos países subdesenvolvidos é apenas um mecanismo que os grupos de interesse utilizam para que possam conseguir articulação, assim como de conseguir representação política. Entretanto, nesta perspectiva a corrupção pode ser definida como "uma instituição extralegal utilizada por indivíduos ou grupos para ganhar influência sobre ações da burocracia durante a formulação e a implementação de políticas públicas". Assim, de acordo com Brei (1999) esta definição é aplicada a um tipo particular de corrupção. Para ele, a compra de favores junto aos burocratas cuja responsabilidade é de formulação e administração de políticas econômicas do governo.

Autor exemplifica este tipo de prática:

Exemplos típicos são os subornos para obter taxas externas de câmbio, importação, exportação, investimento ou liberação de licenças para evitar pagamento de taxas. Tais pagamentos não são legitimados por processos políticos e administrativos corretos. São apropriados pelos burocratas, e não pelo Estado mediante o recolhimento devido. [...] por um lado, tais sujeitos econômicos tentam maximizar suas rendas ou seus lucros, ou ambos. Dado um sistema de livre competição, onde numerosos compradores trocam com numerosos vendedores, encontram-se os dois lados do mercado igualmente fortes, e o equilíbrio é assegurado no ponto de interseção das duas curvas de troca. [...] (Idem, 1999, p.66).

Evidencia-se que, esta pratica infelizmente é tão recorrente em situações de tomadas de decisões públicas. Entretanto, por serem decisões públicas cada grupo de interesse ou

indivíduos vão se aproximando dos burocratas a fim de obter vantagens indevidas fora do padrão do comportamento político e administrativo, através de um pagamento do suborno para que suas necessidades sejam satisfeitas por meio de aprovação de um Projeto-Lei que diz respeito a taxa de importação, ou obtenção de licenças para exploração ou exportação das mercadorias. Comportamentos como este tipo são denominados por Faoro de “Estamento de Feição Burocrata”. Estamento de feição burocrático é, segundo Faoro (1957) a alimentação de duas classes, a classe comercial e a classe que o Estado rebaixa, esses dois grupos, possuem uma relação baseada na troca econômica.

5.2. DEFINIÇÕES CENTRADAS NO INTERESSE PÚBLICO

Para Friedrich (1966, *apud* BREI, 1999, p.67) a corrupção é o padrão de comportamento que se desvincula das normas predominantes em um determinado contexto, todavia, esse comportamento está associado a uma certa motivação que, obviamente é o ganho privado à custa da máquina pública.

Desta forma, o ato corrupto nunca traz ganho para público, mas sim, o privado é que ganha com um determinado ato corrupto. Não obstante, a corrupção ocorre-se na troca e venda de decisões públicas com vista a extrair benefícios privados (HOETJES, 1986 *apud* BREI, 1999, p.67). No entendimento de Rogow e Lasswell (1970, *apud* BREI, 1999) o ato da corrupção é a violação de responsabilidades a um sistema de ordem pública ou cívica que se assente na procedência da supremacia do interesse público sobre o privado.

5.3. DEFINIÇÕES CENTRADAS NA LEI E EM OUTRAS REGULAMENTAÇÕES

A corrupção pode ser entendida como um comportamento que ultrapassa as regras formais de um cargo público em detrimento das vantagens ou interesses privados, de forma a oferecer *status* a seu titular, familiares ou amigos íntimos. Também pode ser concebida como violação de normas que, de alguma forma ou outra impedem o exercício de modalidades de influência do interesse do corrupto. Entre tais: suborno, nepotismo e peculato (NYE 1967, *apud* BREI, 1999).

De acordo com Dobel (1976, *apud* BREI, 1999) a corrupção moral é quando a pessoa abdica da sua capacidade de ser leal infringindo a lei ou normas que prioriza o bem comum, ou seja, "é a decadência das ordens moral e política". Concluindo assim, dizendo que essa lealdade

a coisa pública é principal causa que induz as pessoas a exercerem a autodisciplina para obter ganho próprio.

5.4. DEFINIÇÕES CENTRADAS NA OPINIÃO PÚBLICA

Na concepção de Heidenheimer (1970, *apud* BREI, 1999) a corrupção consiste no julgamento ou no ponto de vista da sociedade e, obviamente esta definição vai variando da pessoa para pessoa. Assim, enfatizando que, há comportamento que tende a ser considerado como um ato de corrupção por um indivíduo ou cidadão que seja consciente e conheça as normas oficiais, aí esta visão pode ser compartilhada por várias pessoas de grau a grau. Contudo, se um determinado ato perpetuado por um agente político, é considerado na avaliação de maioria na comunidade como uma coisa normal, então isto não é a corrupção. Daí há critérios para classificar um ato corrupto na avaliação normativa:

- **Corrupção Negra** – consiste numa avaliação consensual do público e da elite, para qual desejam a punição severa.

- **Corrupção Branca** – é aquela exposta e a maioria do público e da elite vê e acha tolerável deixando desta forma, de apoiar a punição.

- **Corrupção Cinza** – é aquela que indica em alguns elementos, a elite pode considerar e querer uma punição e outra parte não. Ou seja, quando existe uma ambiguidade na avaliação da elite.

Nas quatro definições expostas, percebe-se que a corrupção foi conceituada numa perspectiva diferente uma da outra. Por exemplo, a) definição centrada no mercado para melhor conceituação utilizou-se teorias econômicas; b) definição baseada no interesse público, sua conceituação apoiou-se essencialmente nos fundamentos éticos e morais; c) definição baseada na lei e em outras regulamentações também se baseou na transgressão de normas preestabelecidas em uma determinada comunidade para melhor explicar o fenômeno e por último, d) a definição baseada na opinião pública se apoiou na nos aspectos ligados às atitudes e no julgamento. Ora, a corrupção apesar de ser conceituada em perspectivas distintas e, nelas mantem-se nuances conceituais dos termos corrupção. Ou seja, esses conceitos são quase imperceptíveis.

Portanto, nesta asserção poder-se-á afirmar que, independentemente das perspectivas que o termo corrupção foi abordado, ela ainda continua a ter uma conotação negativa do ponto

de vista etimológica. Dito em outra palavra, a corrupção em si representa uma transgressão dos princípios éticos, morais e mina a supremacia do interesse público sobre o privado.

No entanto, nesta ordem de ideia vale trazer a discussão que Filgueiras preconiza a respeito da naturalização do conceito da corrupção, que para qual, na lógica do juízo moral o tema corrupção deve ser analisada de acordo com a sua abrangência. Ou seja, em quatro perspectivas: econômica, social, política e cultural. Segundo as quais esta proposta se justifica: Em primeiro lugar, porque o instrumental empírico não permite averiguar, de modo exato, qual o custo da corrupção dentro da sociedade. Em segundo lugar, porque, pela ideia de abrangência, especula-se de que forma a corrupção se espalha na sociedade.

E, em terceiro lugar, porque uma abordagem em torno da abrangência da corrupção procura justamente os elementos semânticos que estão refreados no conceito e na prática da corrupção, ao contrário da abordagem funcionalista, como a da teoria da modernização, que encobriu estes elementos semânticos e agregou, na mesma ordem natural, as diferenças sistêmicas e singulares no plano comparativo. (FILGUEIRAS, 2006, p.16).

Diante disso, entende-se que na abrangência da corrupção seria fácil dar uma explicação de maneira ou forma que a corrupção se manifesta na sociedade, pois, com os instrumentos empíricos utilizados por alguns estudiosos da área torna-se difícil apurar de uma forma mais clara o custo que o fenômeno acarreta para a sociedade, todavia, acredita-se que, analisando corrupção a partir da sua abrangência traria fundamentos básicos do real significados que estão dentro do conceito e na prática da corrupção. Esta, é grande crítica que autor fez à teoria funcionalista e da modernidade.

Ora, para Filgueira (2006) a corrupção pode assumir forma econômica. Nesta perspectiva, o seu significado é representado por peculato, isto é, a apropriação ilegal de bens público. Porém, a corrupção econômica se dá no ato considerado fraudulento, na qual provoca um rompimento de confiança entre autores políticos. Já a corrupção na forma social ocorre "na medida em que os juízos morais vinculam ao agir necessidades materiais". Este tipo de corrupção consiste na "usurpação dos bens" dos agentes ou das instituições. Corrupção na sua forma política vincula-se ao decoro do corpo político em detrimento dos princípios éticos e morais. E, por último, a corrupção na forma cultural decorre da influência do juízo moral, de valores e costume. O quadro 1 ilustra abrangência da corrupção nestas quatro perspectivas.

Quadro – 1: a taxonomia da corrupção e sua abrangência nas ordens políticas

Tipos de corrupção	Abrangência			
	Política	Cultural	Social	Econômica
Controlada	Círculo institucional virtuoso, no qual as instituições são envolvidas por virtudes do corpo político.	Os campos simbólicos designam a corrupção como um mal que deve ser combatido com a força repressora da própria comunidade.	Mecanismos legais que impeçam a usurpação do poder e do dinheiro através do largo controle dos meios de violência.	Mecanismos legais que impeçam a fraude e a apropriação indébita de coisas do domínio comum, tendo em vista certa igualdade de classes.
Tolerada	Extensão do clientelismo, do nepotismo e da patronagem, visando à reprodução de um grupo estamental, no conjunto da tradição política da comunidade.	Os campos simbólicos toleram a corrupção por ser ela um meio para auferir vantagens materiais, em vista do fato de ser incorporada à tradição.	Um descontrole parcial das armas, acompanhado de baixo grau de obediência em relação aos comandos do Estado.	A burocracia do Estado fomenta um contexto em que é mais vantajoso para os agentes econômicos pagarem propinas e subornos para continuarem suas atividades, em vista de certa desigualdade de classes.
Endêmica	Declínio das virtudes cívicas pela total apatia dos corpos da república e o declínio da liberdade positiva pelo esvaziamento da fundação da ordem.	Os campos simbólicos designam a corrupção como uma prática aceita em vista da desintegração dos laços comunitários, em face da ruptura com a tradição.	Descontrole dos meios de violência que fazem com que os agentes do Estado usurpem a propriedade alheia e o domínio estatal para auferir vantagens privadas e prestígio.	Monopolização de certas atividades econômicas por parte dos agentes, fomentando maior desigualdade social.

Fonte: Fernando Filgueiras, 2006.

A taxonomia proposta para a corrupção associa os elementos semânticos com sua abrangência sobre a ordem política. A vantagem de adotar essa perspectiva, ligando o conceito de corrupção aos termos linguísticos envolvidos na moralidade, é permitir a construção de desenhos comparativos de pesquisa, mediante os quais se ressalte o alcance da corrupção, sem a naturalização de seu conceito e de sua prática. Pretende-se, exatamente, enquadrar os casos conforme os sentidos atribuídos pelos atores em interação. Alargando-se o horizonte de aplicabilidade do conceito de corrupção, tendo em vista os processos linguísticos, espera-se um refinamento metodológico que não implique a importação e a reprodução de instituições dos países centrais do capitalismo (FILGUEIRAS, 2006)

5.5. CAUSAS DA CORRUPÇÃO

Apesar das controvérsias no que diz respeito as causas e consequências da corrupção, os estudiosos do tema, assim como a sociedade em geral reconhece a sua prevalência em diferentes domínios. Sob esta perspectiva, cumpre analisar as causas/fatores que estimulam a corrupção. Segundo Felgueiras (2006), a construção da problematização do fenômeno se deu a partir dos anos 50 e 70 e foi abordada pela agenda estrutural-funcionalista no contexto da teoria da modernização. Não obstante, a agenda estrutural funcionalista, absorveu problema da corrupção através da sociologia política de matriz americano.

Insta, por oportuno, destacar as três perspectivas que explicam a insurgência da corrupção propostas por Jhonston (1982, *apud* BREI, 1996, p.104). Assim, destaca-se a) as explicações personalísticas; b) as explicações institucionais; e c) as explicações sistêmicas. Em seguida abordaremos cada uma dessas perspectivas.

As explicações personalísticas a corrupção é cenário de má ação de pessoas ruins, procedente do povo e da fragilidade da natureza humana. A sua causa está relacionada a investigação psicológica ou na ganância e racionalização humana;

As explicações institucionais a corrupção transcura dos problemas administrativos, estes problemas estendem-se a duas vertentes: a) decorre do instigo dos líderes corruptos, estes fazem com que a corrupção se reproduz intra e interinstitucional (de dentro para fora) e b) advém dos “gargalhos” criados por leis e regulamentações que tornam a burocracia mais rígida;

As explicações sistêmicas a corrupção emerge da influência mútua entre governo e o público, formando, assim uma parte integrante do sistema político, e entre outras influencias.

O sistema de monopólio e privilégios no setor público é gerador da corrupção uma vez que cria incentivos para que os funcionários públicos possam cobrar propina junto dos agentes econômicos que atuam no setor privado. Desta maneira, fazendo com que, os setores públicos e privados andem na mesma direção através da conexão dos atos ilícitos (FILGUEIRAS, 2006).

Huntington (1975, *apud* FILGUEIRAS, 2006) na lógica da teoria da sociologia da modernização existe uma evidente relação entre a corrupção e modernização, pois a alta incidência da corrupção é inerente a baixa institucionalização política, isto é, quanto maior for a baixa institucionalização política do Estado, maior será a incidência da corrupção.

Assim, compartilha-se com esta teoria (FILGUEIRAS, 2006, p.3) afirmando que,

[...] a mudança social produz um contexto favorável às práticas de corrupção uma vez que as normas advindas com a modernização podem representar a corrupção, de um ponto de vista tradicional, ao mesmo tempo em que são fracas para conter sua prática. Em cenários de baixa institucionalização, portanto, a corrupção tende a ser uma prática mais acentuada, já que os processos de modernização implicam a consecução de novos atores na arena política, ensejando as clivagens sociais e um comportamento não conducente à norma [...]

Evidencia-se que a formalização das normas num contexto mais moderno, tanto na arena política quanto social, desta forma poder-se-á proporcionar um ambiente propício à prevalência da corrupção. Destarte, isto pode ocorrer da seguinte maneira: primeiro, quando os regulamentos são extremamente excessivos e inflexíveis. Porém, este ambiente estimula a aproximação dos agentes econômicos aos burocratas com intuito de comprar favores, e segundo, quando essas próprias normas são demasiadamente insuficientes para conter a prática da corrupção. Entretanto, o Próprio sistema normativo tanto pode servir de estímulo à corrupção, assim como o mecanismo para combatê-la (FILGUEIRAS, 2006, p.4).

De acordo com Hayashi (2012) a causa de corrupção se substancia em quatro fatores: primeiro, o elevado poder discricionário: acredita-se que, um agente público emanado de alto poder de decidir sobre um ato administrativo que julgar melhor para os administrados tende a criar ambiente propício para que a corrupção se incida, sobretudo no que tange às tomadas de decisões sobre políticas de exportações/importação, concessão de subsídio no nível econômico.

Comunga-se com esta ideia, Sen (1999, p.351), para ele quando funcionários são pobres e possuem poder discricionário tendem a ser corruptos. Vale destacar que, apesar de direito tenha concedido este poder à Administração, de uma maneira implícita ou explícita, não implica que os agentes públicos devem adotar medidas autocratas.

Meirelles (1990) chama atenção da necessidade de não confundir o poder discricionário com o poder arbitrário, pois um poder discricionário está ligado a liberdade de ação administrativa dentro dos parâmetros da lei. Ou seja, o administrador só deve fazer o que está na lei.

Segundo fator é o baixo nível de salários. Quando se tem um salário baixo ou trabalhando até final de mês e não tem salário em dia, faz com os funcionários irem à busca de alternativas a fim de garantirem os meios de sobrevivência. Esta causa, evidentemente varia de país para país, entretanto, isso se constata mais nos países em via de desenvolvimento. Entretanto, torna-se pertinentes relativizar esta teoria com o caso da Guiné-Bissau, em os funcionários passam mais de nove meses sem receber seus salários, destarte, podemos afirmar que isto constitui-se um grande fator que estimula a corrupção naquele país; 3 sistema político: segundo autor quanto maior for o nível de competição política num sistema político, maior será a incidência da corrupção, acredita ainda que, a corrupção tem mais prevalência nos regimes autoritários; 4 desigualdade social e de direitos: “a aceitação da diferença de direitos entre setor da sociedade promove a impunidade sobre práticas corruptas”.

Para Myrdal (1968, *apud* BREI, 1996, p.101) há crenças prevalecente dentro da sociedade que induzem as pessoas a fazerem um julgamento dos atos dos agentes políticos ou administrativos que considerem ser corruptos. Destarte, no julgamento que fazem é de que quando um beltrano ou sicrano estiver no poder irá, sem margem de dúvida roubar os recursos destinados a bem comum para seu benefício pessoal ou da família e grupo de interesse. Concluiu dizendo que, essas crenças refletem um clima de corrupção para quando um dia forem ou tiverem este poder. Ora, essas crenças são evidentes mais nos países em que os serviços básicos não são dados aos cidadãos e também onde a prática de gestão predatória é tida como algo comum. Nesta assertiva, far-se-á uma ligação entre esta teoria com uma prática que é bem comum na Guiné-Bissau. Pois, essas crenças são comuns na sociedade guineense que são reflexo de estímulo que a própria família dá a membro que esteja no governo ou assuma um alto cargo na Administração de se corromper. Diz-se em crioulo "*djubi, i ka abo ki na cumpu Guiné, bu sta nes cargo pa um tempu determinadu enton apruveta, pabia djintis ku passa la tudu roba*" tradução em português significa (olha não és tu quem vai construir a Guiné, estás ali por um tempo determinado então aproveita tudo que puder enquanto tiver cargo, pois pessoas que já passaram por ali roubaram).

Ora, pelo acima exposto, fica evidente que a corrupção advém de várias causas. Causa essas que podem ser de natureza humana, assim como de natureza jurídica no que se refere às leis que definem ordenamento político de um Estado.

Todavia, a prevalência das causas do fenômeno vai variar de lugar, tempo e espaço dos países.

Existem ainda outras causas da corrupção que são às vezes ignoradas, mas que merecem uma análise minuciosa. Por exemplo, a questão da herança cultural, os legados deixados pelos colonialistas. Exemplo disso, é a constatação feita por Werner (1983, *apud* BREI, 1996, p.109) de que uma das principais causas da corrupção nos países em via de desenvolvimento teria sido a herança cultural resultante da imposição dos valores dos países ocidentais, segundo o qual há um contraste entre as leis que são originais (normas informais) e as impostas por padrões externas.

Dias *et. al.* (2015, p .410) quando analisavam as causas da corrupção através das hipóteses, na África lusófona, francófona e anglófona, segundo o qual o “legado colonial desempenha papel importante na explicação do fenômeno em África”. Assim, o passado colonial português sem sombra de dúvida contribuiu de uma forma ou outra para a alta incidência da corrupção nos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) (*idem*, 2015, p. 417). Portanto, esta constatação leva-nos a crer que, o legado colonial português é,

assim uma das principais causas da corrupção tanto na Guiné assim como nos outros países do PALOP.

Se olharmos para índice da corrupção em Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé Príncipe e Timor Leste, e do outro lado pela classificação do Portugal, poder-se-á deduzir que, a alta incidência da corrupção deve-se à cultura política deixada durante o período da colonização nestes países. Convém ressaltar que, Cabo-verde é dos países da PALOP que nos últimos anos tem obtido boa pontuação na análise da percepção divulgada pela organização não governamental Transparência Internacional (TI).

5.6. CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO

No que se refere as consequências da corrupção, ou seja, os efeitos dela tanto na perspectiva econômica quanto política e social, os cientistas sociais protagonizam discussões desde a década de 1950 e, atualmente, tem havido calorosos debates a respeito, com várias opiniões divergentes, pois alguns acreditam que os efeitos da corrupção são positivos, e outros acham o contrário.

Sob esta perspectiva, vale analisar de uma forma detalhada as ideias de alguns estudiosos e, em especial as duas abordagens acadêmica do fenômeno que mostraram seus pontos de vistas sobre a função e disfunção da corrupção: visão positivista e funcionalista.

A prevalência da corrupção é um dos piores entraves para o alcance do progresso econômico bem-sucedido, principalmente nos países asiáticos e africanos. Portanto, quando a corrupção está no seu nível alto dificulta a implementação de políticas públicas e afasta o investimento e as atividades econômicas dos setores mais produtivos, assim fazendo com que esses setores se desviem para práticas ilícitas (SEN, 1999, p.350).

Brei e Fernandes (1996, 2009) argumentam que a corrupção representa uma ameaça quer para a credibilidade quer para legitimidade do governo de qualquer que seja país, pois ela impede que os recursos públicos escassos sejam aplicados com vista ao desenvolvimento e o bem-estar social, segundo o qual, a corrupção pode proporcionar um modelo de administração patrimonialista.

De acordo com Silva (1994, p.20) os estudiosos da corrente revisionista afirmaram que, a corrupção produz benefício muito limitado à sociedade, mas para contexto administrativo cuja burocracia é, altamente elevado ela pode assim, representar um grande mecanismo que efetivamente possa proporcionar desenvolvimento. Nesta asserção, vale mostrar a posição da

abordagem acadêmica do fenômeno denominada de “funcionalista” que obviamente, comunga com esta teoria dos revisionistas. Ora, a abordagem funcional na sua análise, vê a corrupção como um caso decorrente da modernização, todavia, os resultados que ela produz nem sempre são perversos e elogiáveis, mas por vezes estes resultados são positivos. Isto é, a corrupção pode cumprir um papel fundamental para satisfazer alguns interesses públicos desde que seja requisitada a sua prática por agentes públicos (BREI, 1996, p.105).

Destarte, entende a corrupção como algo que, de alguma forma ou outra estimula o desenvolvimento a partir de momento em que ela demanda outros tipos de interesse dentro do sistema. Assim, os corpos executivos, os burocratas passam-se a relacionar com ela dentro do sistema e produzindo efeitos positivos para o desenvolvimento.

Brei (1994) comenta que,

[...] Em algumas sociedades em fase de transição, determinadas práticas, como nepotismo, espoliação e suborno, podem mesmo contribuir para certos aspectos do desenvolvimento político, em termos de unificação e estabilidade. Participação da população nos negócios públicos e desenvolvimento de partidos políticos viáveis. Tais práticas não constituem danos irreparáveis, podendo ser amplamente boas e aceitáveis, desempenhando funções importantes para uma sociedade em dado momento histórico (idem, 1996, p.106).

O Estado pelo poder que detém, é tido como a principal fonte de bens e serviços, recursos, decisões e autoridade onde os diferentes grupos de interesses tentam de alguma forma procurar os recursos e maximizar os lucros. Nesta lógica a corrupção ser-se de mecanismo facilitador para quebrar os gargalos e outras formalidades que impeçam ou dificultam articulações. Por esta razão, através práticas como suborno, nepotismo podem tornar as decisões políticas mais céleres abrindo caminho para o desenvolvimento político assim como o crescimento econômico como sustenta Bayley (1970, *apud* BREI, 1996).

[...] A corrupção é, pois, vista como uma disfunção funcional, muitas vezes tônica, não tóxica, para o desenvolvimento político e o crescimento econômico. É inseparável do processo de modernização, que lhe cria oportunidades por introduzir novos valores, aumentar a movimentação de recursos no mercado e criar novos centros de poder, incentivos e oportunidades. Sob esse prisma. Desenvolvimento político e corrupção se articulam num equilíbrio móvel [...] (idem, 1996, p.106).

Portanto, nesta perspectiva, surgiu a segunda abordagem que analisa as consequências da corrupção tanto no seu aspecto funcional quanto disfuncional. Segundo Brei (1996) na visão desta abordagem é que, numa situação em que a corrupção se encontra no seu ponto extremo, poder-se-á assumir forma de impulso para fazer com que a qualidade funcional do efeito salarial que, outrora, os mais considerados capazes detinham em detrimento das forças do mercado externo melhore. Isto refere-se que, a corrupção é funcional e nesta perspectiva é a única solução para o desbloqueio da burocracia e a concentração de capital provocado pela força do

mercado. Por outro lado, a corrupção representa um caos para o sistema político pelo que pode miná-lo por completo e promovendo além da instabilidade, injustiça e também a desigualdades sociais e até pode retardar as reformas.

Constata-se, portanto, que esta última abordagem, contrapõe o comentário proferido por Brei, quando referia que, a corrupção cumpre papel funcional para o desenvolvimento político e crescimento econômico. Destarte, de uma forma geral as duas principais correntes da abordagem do problema, suas abordagens não se preocuparam minimamente com os efeitos sociais. Dito em outras palavras, seus pontos de vistas estão mais atrelados dos aspectos econômicos e políticos do que aspectos sociais, ao afirmaram que, a corrupção constitui fator de estímulo ao desenvolvimento e crescimento econômico. Por esta razão, cabe-nos, fazer os seguintes questionamentos: será que os benefícios podem ser quantificados e de que forma? O desenvolvimento político e crescimento econômico proporcionado pela corrupção são perceptíveis pela sociedade?

Estes questionamentos são extremamente relevantes para analisar a percepção que os cidadãos têm sobre impacto positivo provocado pela corrupção e quantificar os benefícios reais da mesma. Insta, por oportuno salientar que, a corrupção obviamente, produz efeito tanto positivo quanto negativo. Todavia, seus efeitos positivos se restringem apenas a um certo número de pessoas que se aproveitam de práticas ilícitas para enriquecerem, causando, deste modo danos ao erário público, por isso esses efeitos não devem ser considerados como um algo relevante gerador de crescimento econômico. Por outro lado, como é evidente, os efeitos negativos por ela causados são reproduções da estrutura predatória que tende a provocar desigualdades sociais e econômicas e, na sua forma endêmica criar a ruptura nas principais instituições do Estado, assim, minando os preceitos do Estado de Direito (FLGUEIRAS, 2006; FMI, 2015).

6. METODOLOGIA DE PESQUISA

6.1. ABORDAGEM E DESENHO DE PESQUISA

A pesquisa adotou-se uma abordagem mista da pesquisa (Qualitativa e quantitativa), e quanto ao desenho classifica-se como um estudo de caso descritiva e explicativa. Para Marconi e Lakatos (2010) o estudo de caso diz respeito ao levantamento com mais profundidade de

determinado caso ou grupo humano sob todas suas aparências. Em suma, é um estudo que se restringe a um caso único. Segundo Yin (2010) a principal característica de um estudo de caso descritivo-explicativo refere-se ao questionamento “como” e “por que”. Entretanto, essas questões são mais explanatórias por isso que levam um estudo de caso.

De acordo com Gil (2010) a pesquisa de tipo descritiva visa levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população. Se o qual, o objetivo principal deste tipo de pesquisa é a descrição das características de determinada população assim como do fenômeno estudado. Porém, há vários estudos que podem ser classificados de descritiva, e sua característica reside na utilização e técnicas de coleta de dados. Já a pesquisa explicativa, é aquela que se preocupa com a determinação dos fatores que contribuem para ocorrência dos fenômenos, pesquisa deste tipo aprofunda mais o conhecimento da realidade uma vez que explica a razão e o porquê que as coisas ocorrem de um jeito e não do outro (GIL, 2010, p.28).

A abordagem qualitativa na visão de Marconi e Lakatos (2010) consiste em analisar e interpretar aspectos mais profundo de forma a descrever a complexidade do comportamento humano. Entretanto, ela fornece análise sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendência do comportamento de uma forma mais detalhada.

Segundo Richardson et al. (1999, *apud* MARCONI e LAKATOS, 2010, p.269) a abordagem quantitativa se caracteriza precipuamente pelo emprego da quantificação das modalidades de coleta de informações e também pelo tratamento das mesmas através das técnicas estatísticas, que começa desde percentual, média, desvio-padrão e até no coeficiente de correlação, análise de regressão e dentre outros. Marconi e Lakatos salientam que, no método quantitativo os pesquisadores fazem amostras de informação numéricas de uma forma mais ampla, já no qualitativo as amostras dos dados são analisados em seu conteúdo psicossocial e instrumentos de coletas não são estruturados. Por esta ordem de ideia, a nossa pesquisa apoiou-se na aplicação dos questionários, como técnicas de coleta de dados para o atingimento do objetivo proposto. Entretanto, entende-se que questionário é uma técnica de pesquisa composta por um conjunto de questão que nas quais são submetidas as pessoas responderem com finalidade de obter informações sobre crenças, percepção, sentimentos, valores etc. Não obstante, a construção de um questionário versa em traduzir os objetivos da pesquisa em questões específicas (GIL, 2010, p.121). Por esta razão, a sua elaboração demanda cumprimento de normas precisas, com o intuito de aumentar a sua eficácia e validade (MARCONI e LAKATOS, 2010, p.185).

Insta, no entanto, salientar que durante esta pesquisa, precisamente na elaboração dos questionários, num primeiro momento fez-se a revisão da literatura do tema já abordado por diferentes autores, no que se refere à causa, consequências e o próprio conceito do objeto estudado para termos mais embasamento que nos possibilitasse efetivamente cumprir com as normas precisas. Entretanto, para consecução do objetivo da pesquisa, foram elaborados os questionários do tipo “escala Likert” de cinco pontos (1 – Concordo totalmente; 2 – Concordo parcialmente; 3 – Nem concordo nem discordo; 4 – discordo parcialmente; e, 5 – discordo totalmente) e posteriormente estes questionários foram enviados para Guiné-Bissau juntamente com um termo de consentimento submetido aos respondentes para eles assinarem antes de responderem os questionários. Ora, neste termo de consentimento, onde foi explicado a índole da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter informações (MARCONI e LAKATOS, 2010).

Segundo Duarte (2016) a escala Likert é uma escala de resposta psicométrica e é utilizada em maioria das vezes na pesquisa de opinião. Essa técnica de pesquisa possui grande vantagem, pois ela permite medir as atitudes e conhecer o grau de conformidade dos respondentes com qualquer afirmação proposta (DA CUNHA, 2007, p.24).

6.2. COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

Objetiva-se neste capítulo, apresentar os procedimentos metodológicos que foram utilizados na realização desta pesquisa. De acordo com Gil (2010) para que um conhecimento seja considerado científico é excessivamente importante a identificação das operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação. Isto é, definir o método que fez com que tal conhecimento fosse alcançado. Metodologia (método) segundo Marconi e Lakatos (2010) é conjunto de várias atividades sistemáticas e racionais que visa alcançar o objetivo, por meio de conhecimentos válidos e verdadeiros, nele traça-se o caminho a ser seguido para se detectar os erros e auxiliar as decisões dos cientistas.

Para a realização desta investigação, foram elaborados quinze questionários com base na escala de likert de cinco (05) pontos e dois de tipo fechado (Sim, Não). Entretanto, foram num total de dezessete (17) questões formuladas aos nossos inquiridos com vista a obter informações a respeito das suas percepções sobre a corrupção na gestão pública guineense. No entanto, além de aplicação dos questionários foi feito também levantamento teórico através da revisão da literatura do tema com fito de entender e identificar os fatores que estimulam a

corrupção, ou seja, suas causas e consequências. Por esta razão, o presente trabalho fez-se uso de vários artigos, dissertações e teses que discorrem sobre o tema.

Destarte, convém salientar que, os questionários foram aplicados em Guiné-Bissau entre mês de outubro e novembro por intermédio de um professor universitário Idrissa Cassama, na qual disponibilizou seu tempo para fazer este trabalho. Este fato deveu-se, à impossibilidade de eu deslocar até Guiné devido à situação financeira. Por meio dos dados obtidos através dos questionários, utilizou-se também a estatística descritiva para especar na interpretação dos resultados, através do Microsoft Excel e nas quais os resultados foram apresentados graficamente na forma de gráfico de pizza com vista a ilustrar os percentuais dos resultados.

Considera-se que, os questionários aplicados foram de tipo fechados. Questionário dessa natureza, solicita aos inquiridos que escolham uma alternativa entre várias apresentadas numa lista (GIL, 2010, p.123).

Durante o nosso trabalho, deparamo-nos com tantas dificuldades desde o levantamento bibliográfico que abordasse o tema na Guiné-Bissau, assim como dificuldade em estabelecer contato com os juízes do Tribunal de Contas da Guiné-Bissau e o Procurador Geral da República da Guiné-Bissau (PGRGB) a fim obter informações pertinentes junto às entidades de controle externo (assembleia nacional popular e tribunal de contas) e até na impossibilidade de eu fazer uma viagem até Guiné-Bissau para aplicar questionários e dentre outras atividades considerados importantes para consecução dos objetivos traçados. Desta forma, os questionários aplicados foram elaborados no Brasil e enviados à Guiné-Bissau onde foram aplicados pelo Professor pesquisador Idrissa Cassama.

6.3. PROCEDIMENTOS DE COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

No que diz respeito aos procedimentos, esta pesquisa consubstancia-se em: pesquisa bibliográfico e documental, estes constituem-se técnicas de pesquisa. Marconi e Lakatos (2010) argumentam que, esta técnica é um conjunto de preceitos ou processo que a ciência dispõe para obtenção de seus propósitos. Pesquisa bibliográfica realiza-se a partir do registro disponível das pesquisas anteriores, pode ser em documentos impressos, livros, artigos, teses e dentre outros (SEVERINO, 2007, p.122).

A pesquisa bibliográfica possui grande vantagem, pois ajuda o pesquisador a ter gama de fenômenos com maior amplitude em relação àquela que poderia pesquisar diretamente. Ora,

quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos no espaço aí a vantagem se torna imprescindível (GIL, 2010, p.50). A pesquisa documental requer levantamento de dados primários.

Assim, se caracteriza pela coleta de dados restrito a documentos, escritos ou não e pode ser feita no momento em que o fato ou fenômeno ocorre através de fotos, filmes ou gravações (MARCONI E LAKATOS, 2010, p.156). Nesta perspectiva, durante o trabalho utilizamos vários livros, artigos, teses, documentos oficiais como a constituição da república e a lei orgânica do tribunal de contas da Guiné-Bissau.

6.4. DEFINIÇÃO DO UNIVERSO E SELEÇÃO DA AMOSTRA

Para realização da pesquisa foram selecionados três (03) ministérios, nas quais 20 funcionários públicos destes ministérios (Ministério da Economia e Finanças, Ministério de Função pública e trabalho e Ministério de justiça), sete funcionários do setor público e 33 pessoas entre elas professores, estudantes e não estudantes e os funcionários que trabalham por conta própria. Assim, foram no total sessenta (60) pessoas que responderam aos questionários.

Destarte, a pesquisa adotou-se o critério de amostragem estratificada. De acordo com Gil (2010) a amostragem estratificada se caracteriza na seleção de uma amostra de cada subgrupo da população considerada, o fundamento para delimitar os subgrupos ou estratos pode ser visto em propriedades como: sexo, idade ou classe social.

7. ANÁLISE E DISCUSSÕES DE RESULTADOS

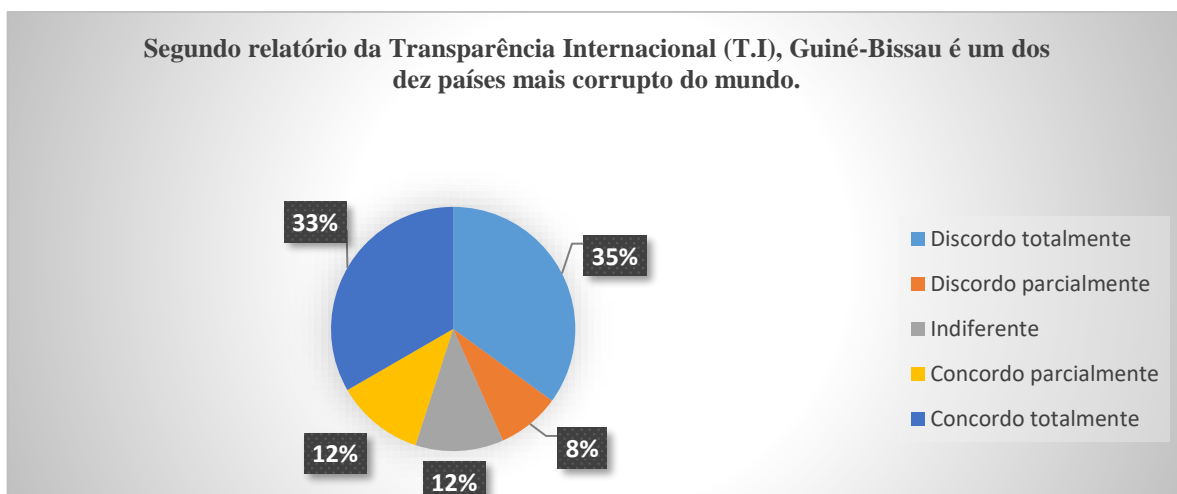
A análise e discussões de resultados representam fases ulteriores após a coleta de dados. A análise de dados tem como fito organizar e sumariar os dados que possibilitem o fornecimento das respostas ao problema proposto à investigação. Em contraste, a discussão ou interpretação objetiva procurar o sentido mais amplo das respostas (GIL, 2010, p.156).

De acordo com Martins (2008) a análise de conteúdo é uma técnica que consiste em estudar e analisar a comunicação de maneira objetiva, sistemática e quantitativa. Nela, buscam-se inferências confiáveis de dados e informações a partir dos discursos escritos ou orais de seus atores (MARTINS, 2008, p.33). Entretanto, o presente estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar a percepção da corrupção na gestão pública guineense. A corrupção em Guiné-Bissau tem uma incidência muito alta e é praticada de uma forma banalizada, os corruptores são impunes, situação na qual se cria ainda ambiente propício para que continuem a praticá-la.

Apesar de insuficiências das informações, tanto no que se refere à transparência, quanto no que tange à informação que possam de alguma forma proporcionar os cidadãos informações pertinentes sobre os males que a corrupção no seio da sociedade e instigá-los a se posicionarem e exigir os seus direitos. Contudo, com todos esses fatos óbvios, os cidadãos guineenses estão muito atentos à alta incidência da corrupção nos últimos anos no país. Os resultados dos questionários estão dispostos em seguida nos gráficos em forma percentuais.

Durante esta pesquisa, foi possível constatar que, o tribunal de contas da Guiné-Bissau apesar de possuir competências legais de julgar as contas e emitir parecer e conseqüentemente fazer sua divulgação como prevê o artigo 7º da LEI-ORGÂNICA DE 1992, não tem julgado e emitido parecer sobre as contas públicas.

Segundo relatório da Transparência Internacional (T.I), Guiné-Bissau é um dos dez países mais corrupto do mundo.

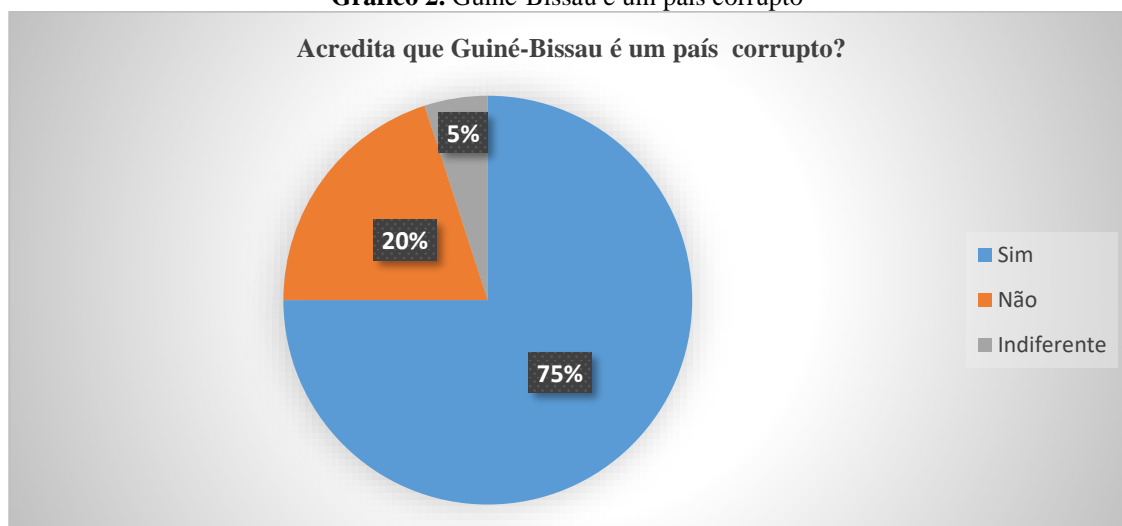


Fonte: elaboração própria, 2017.

Observa-se no gráfico que, 35% discordaram totalmente com a afirmação, enquanto 33% concordaram totalmente. Por outro lado, 12% concordaram parcialmente, 12% não concordaram e nem discordaram, e apenas 8% discordaram parcialmente.

Portanto, pode-se notar com estes dados que, a maioria dos respondentes acreditam que a Guiné-Bissau apesar de ser um país corrupto, não pode estar entre os dez mais corruptos do mundo, contrapondo assim com o relatório divulgado pela Transparência Internacional referente ao ano 2016 (T.I, 2017).

Gráfico 2. Guiné-Bissau é um país corrupto

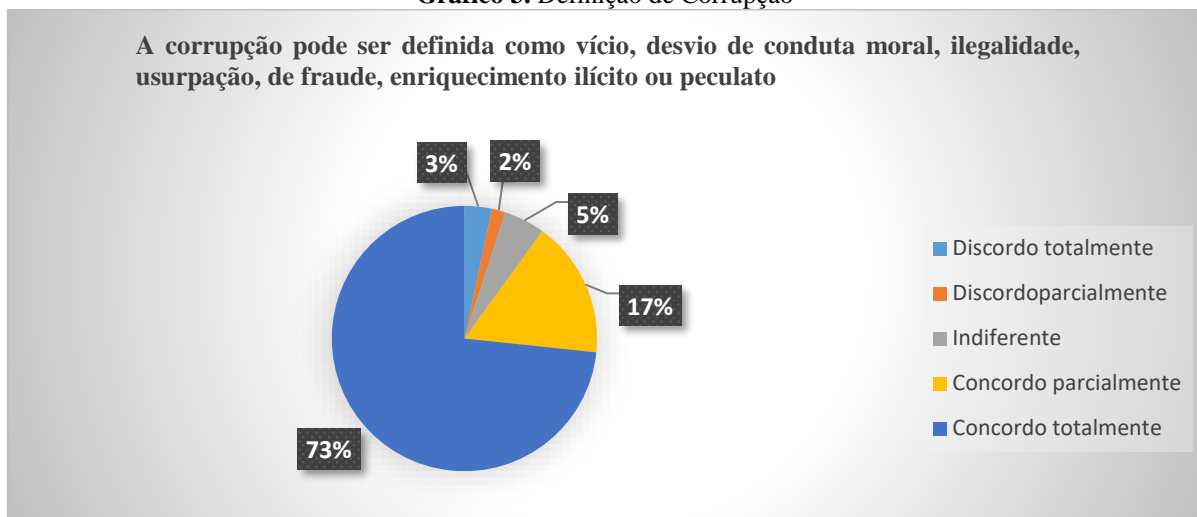


Fonte: elaboração própria, 2017.

Quando perguntados se acreditam que a Guiné-Bissau é um país corrupto, verificou-se que 75% julgaram veementemente que a Guiné-Bissau é, evidentemente, um país corrupto e apenas 5% não souberam responder.

Por outro lado, constatou-se que 20% dos respondentes afirmam que a Guiné Bissau não é um país corrupto. Portanto, com este resultado, pode-se afirmar que, a maioria dos guineenses tem percebido a incidência da corrupção no país, quer no setor público quer no setor privado.

Gráfico 3. Definição de Corrupção

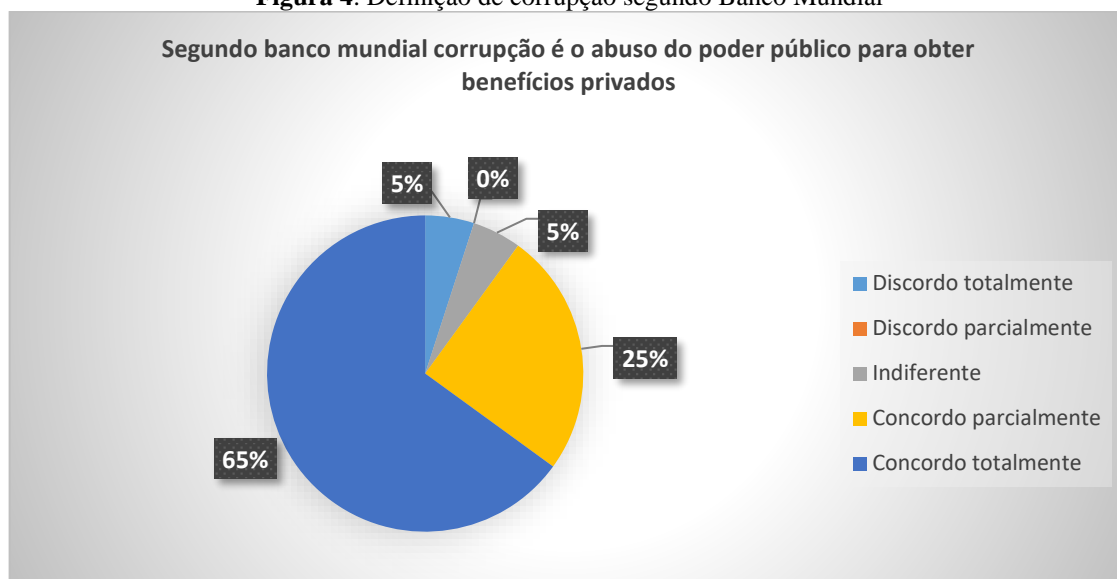


Fonte: elaboração própria, 2017.

Com forme o gráfico 3, 73% concordaram totalmente com a definição de corrupção observada no gráfico 3 e apenas 5% tiveram concordância parcial. Portanto, tais fatos vão ao encontro da definição proposta por Brei (1996, p. 65) que enfatiza que, o termo corrupção abarca vários tipos de atos como usurpação, peculato, nepotismo, velhacaria, enriquecimento ilícito e concussão, todavia, estes atos começam desde pequenos desvios de comportamento perante as normas até à total impunidade.

Por outro lado, 17% dos respondentes concordaram parcialmente com a definição, 5% não concordaram e nem discordaram. 3% discordaram parcialmente com a definição da corrupção e apenas 2% discordaram totalmente.

Figura 4. Definição de corrupção segundo Banco Mundial

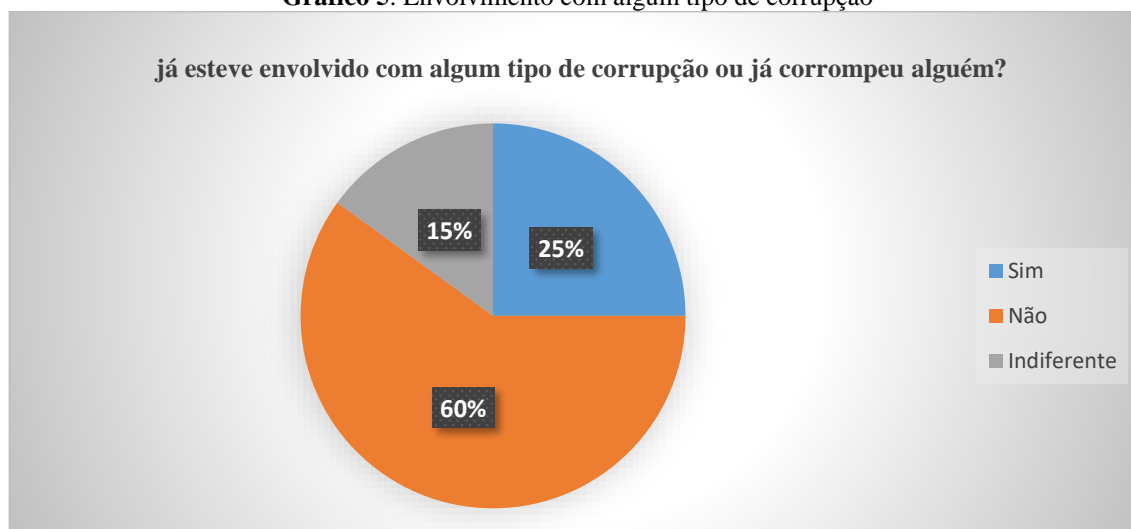


Fonte: elaboração própria, 2017.

Ao instados a posicionar sobre a definição da corrupção adotada pelo Banco Mundial, conforme gráfico 4, 65% dos inquiridos tiveram uma concordância total e 25% com concordância parcial. Consta-se que, estes fatos corroboram fortemente esta definição.

Portanto, depreende-se que tendo em conta a complexidade do fenômeno o que dificulta uma definição consensual do termo corrupção (SILVA, 1994), a definição do Banco Mundial é mais adequada e é, atualmente, a mais usada. Assim, 5% discordaram totalmente e apenas 5% que não concordaram e nem discordaram.

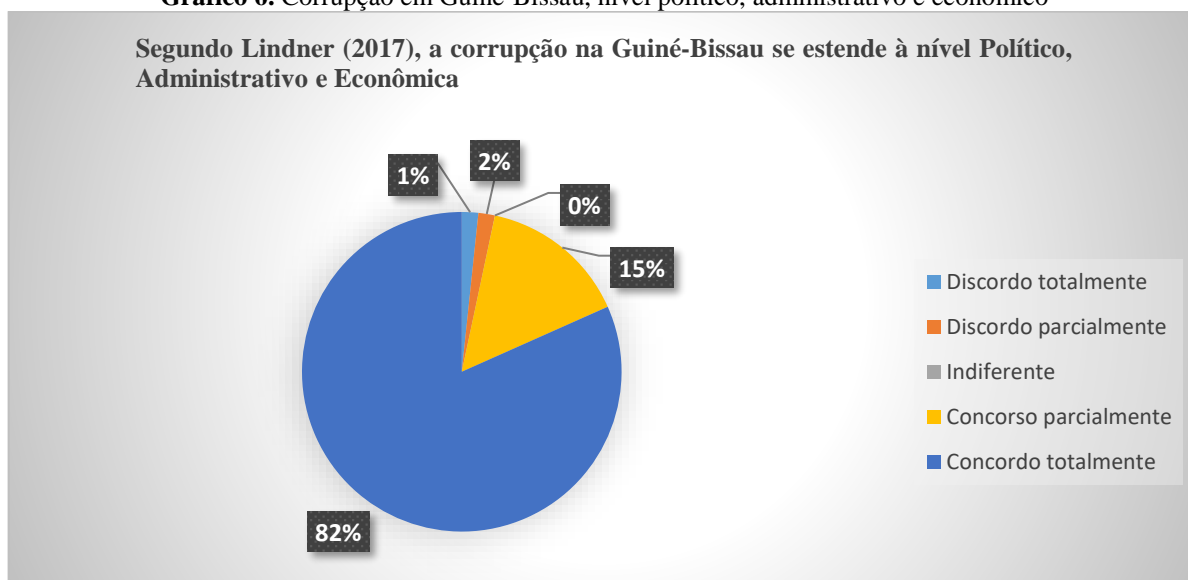
Gráfico 5. Envolvimento com algum tipo de corrupção



Fonte: elaboração própria, 2017.

A partir do gráfico 5 foi possível observar que, 60% dos inquiridos nunca tiveram envolvimento com caso de corrupção e nunca corromperam alguém. Por outro lado, observou-se também que 25% dos respondentes assumiram ter envolvido num tipo de corrupção ou tenha corrompido alguém e apenas 15% não souberam responder.

Gráfico 6. Corrupção em Guiné-Bissau, nível político, administrativo e econômico



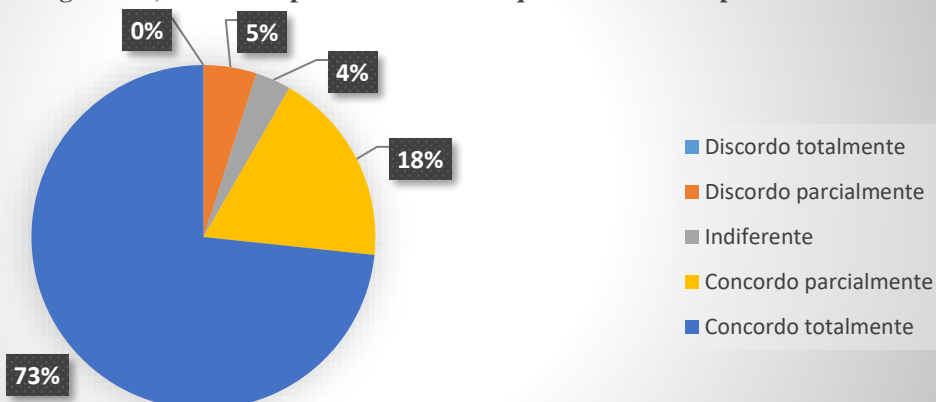
Fonte: elaboração Própria, 2017.

No gráfico 6, 82% dos respondentes tiveram atitude de concordância total sobre abrangência da corrupção desde o nível político, administrativo até no nível econômico, sendo que 15% concordaram parcialmente. Assim, pode-se afirmar que a maioria dos entrevistados corroborou a assertiva do Lindner.

Por outro lado, 1% dos inquiridos discordaram totalmente e apenas 2% discordaram parcialmente. Os 82% e 15% constam dentro da conceituação negra de corrupção atribuída por Heidenheimer (1970, *apud* BREI, 1999). Segundo o qual, a corrupção negra é tida como algo perceptível, tanto pela elite assim como pela sociedade em geral. Assim, a classe elite e a sociedade pode julgar na sua maioria ou por consenso e pondera a condenação.

Gráfico 7. Falta de pagamento atempado

Segundo Lindner (2014), a falta de pagamento atempado aos funcionários públicos, salário digno, ausência de transparência nos gastos públicos, falta de fiscalização por parte do poder legislativo, ministério público são fatores que influenciam a prática



Fonte: elaboração própria, 2017.

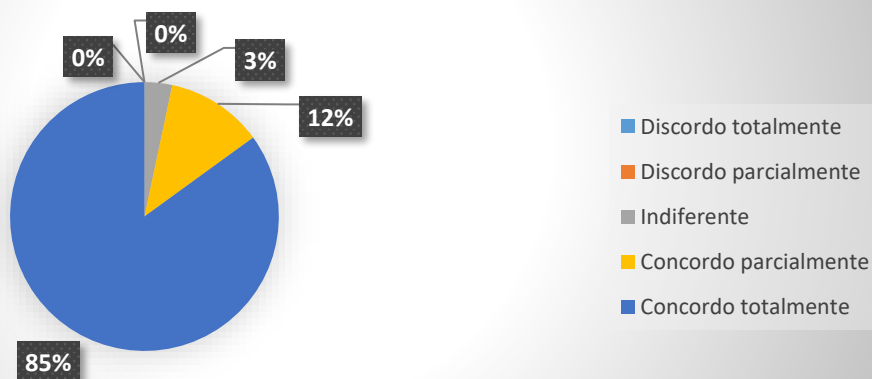
De acordo com o gráfico 7, 73% dos respondentes concordaram totalmente com afirmação do Linder (2014), sendo 18% concordaram parcialmente. Por outro lado, 4% dos respondentes ficaram indiferente e apenas 5% discordaram totalmente.

Assim, pode-se inferir que, os fatos observados vão de acordo com a teoria de vários autores como (FERNANDES, 2009; HAYASHI 2012; DIAS *et al.* 2015), estes quando argumentam sobre as causas de corrupção apontam para estes fatores.

Com base nestes dados, nota-se que, a maioria da população guineense sabe apontar as principais causas da corrupção na Guiné-Bissau.

Gráfico 8. Corrupção política e administrativa em Guiné-Bissau

A corrupção na Guiné-Bissau não existe apenas na política, mas também na Administração Pública

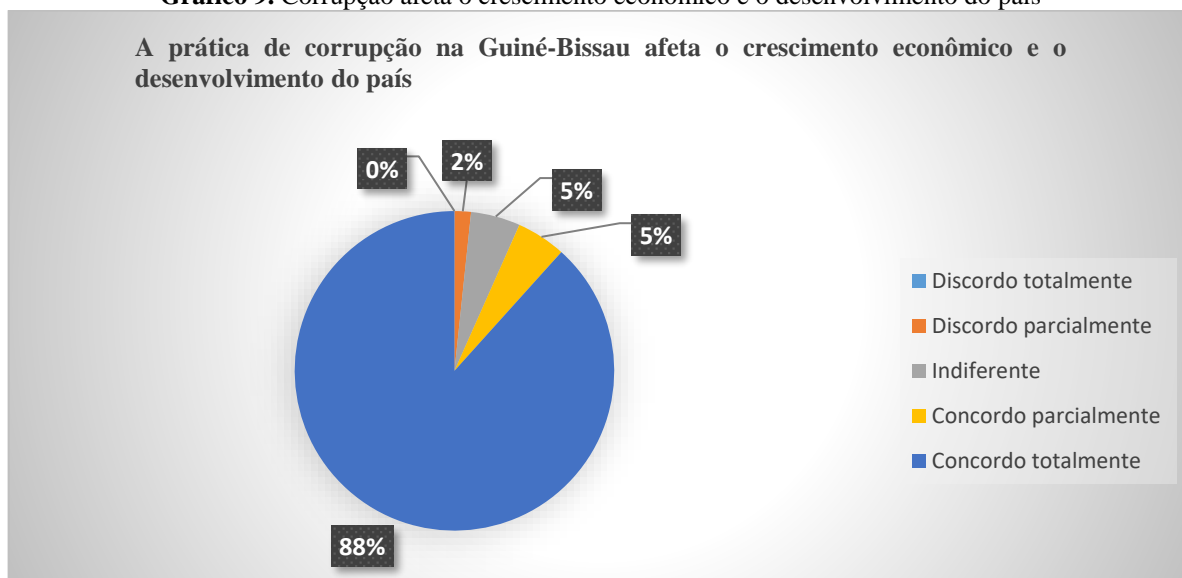


Fonte: elaboração própria, 2017.

Observa-se, no gráfico 8 que, a maioria dos respondentes concordou totalmente com a extensão da corrupção à Administração pública guineense. Assim, 85% e 12% situam-se próximos de uma realidade notória, sendo que 85% concordaram totalmente que a corrupção se estende à Administração Pública.

Por outro lado, 12% concordaram parcialmente. Ou seja, para esses respondentes tanto os políticos como os burocratas/funcionários públicos na Guiné-Bissau são corruptos. Mas, há de se levar em consideração os fatores que estimulam a corrupção por parte dos funcionários públicos, fatores como a falta de pagamento de salários atempado, salario indigno, etc. apenas 3% dos inquiridos tiveram atitude indiferente.

Gráfico 9. Corrupção afeta o crescimento econômico e o desenvolvimento do país

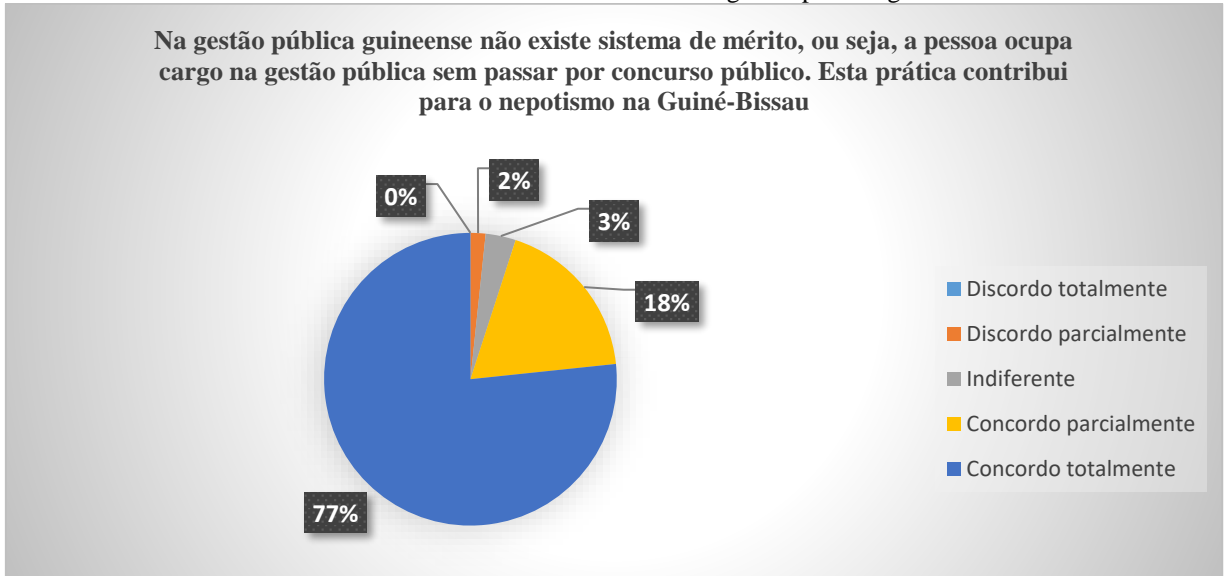


Fonte: elaboração própria, 2017.

No gráfico 9, pode-se constatar que, apenas 2% dos inquiridos discordaram totalmente que a prática de corrupção afeta o crescimento e o desenvolvimento do país. Este fato, leva-nos a inferir que, os 2% concordariam com a abordagem funcionalista (1957) do “problema corrupção”. Os estudiosos desta corrente acreditam que a corrupção cumpre função importante no desenvolvimento político e econômico.

Por outro lado, constata-se que, dos 100% dos respondentes 88% deles concordaram totalmente com a afirmação. Ora, estes fatos comungam-se com a observação feita por Filgueira (2006) de que a corrupção na sua forma endêmica compromete o crescimento econômico e execução das políticas públicas.

Gráfico 10. Ausência do sistema de mérito na gestão pública guineense

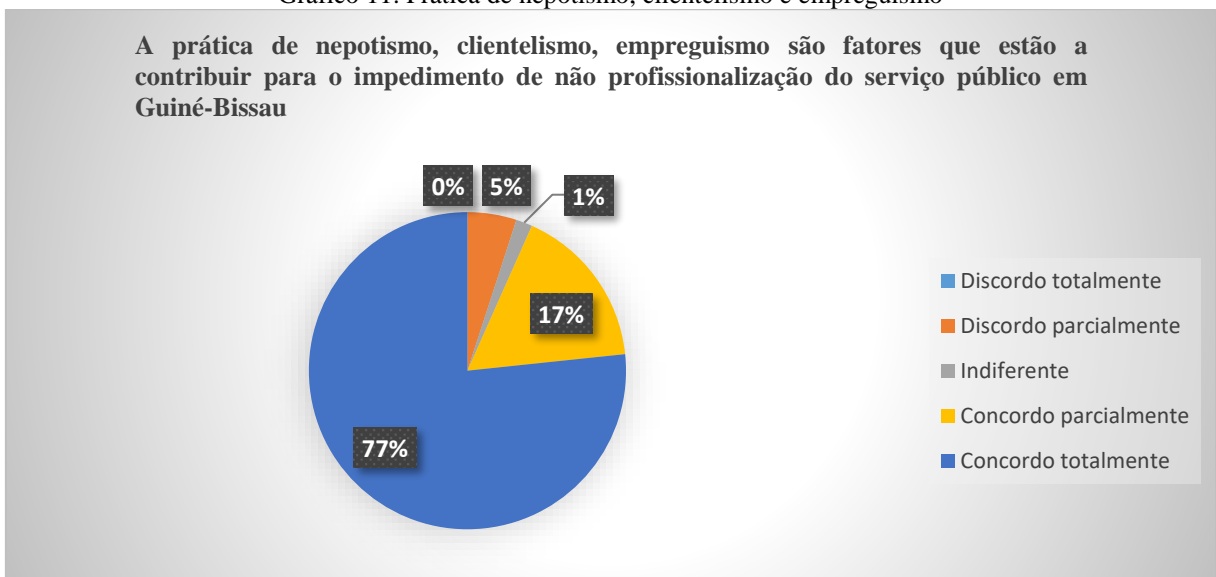


Fonte: elaboração própria, 2017.

Com relação ao gráfico 10, os dados da pesquisa apontam para inexistência da meritocracia. Ou seja, apontam para alta incidência de nepotismo. 77% dos respondentes concordaram totalmente e 18% parcialmente de que a ausência de sistema de mérito constituía um fator de nepotismo.

Por outro lado, o mesmo gráfico aponta para os 3% dos respondentes não concordaram e nem discordaram a afirmação e 2% apenas desacordaram parcialmente.

Gráfico 11. Prática de nepotismo, clientelismo e empreguismo



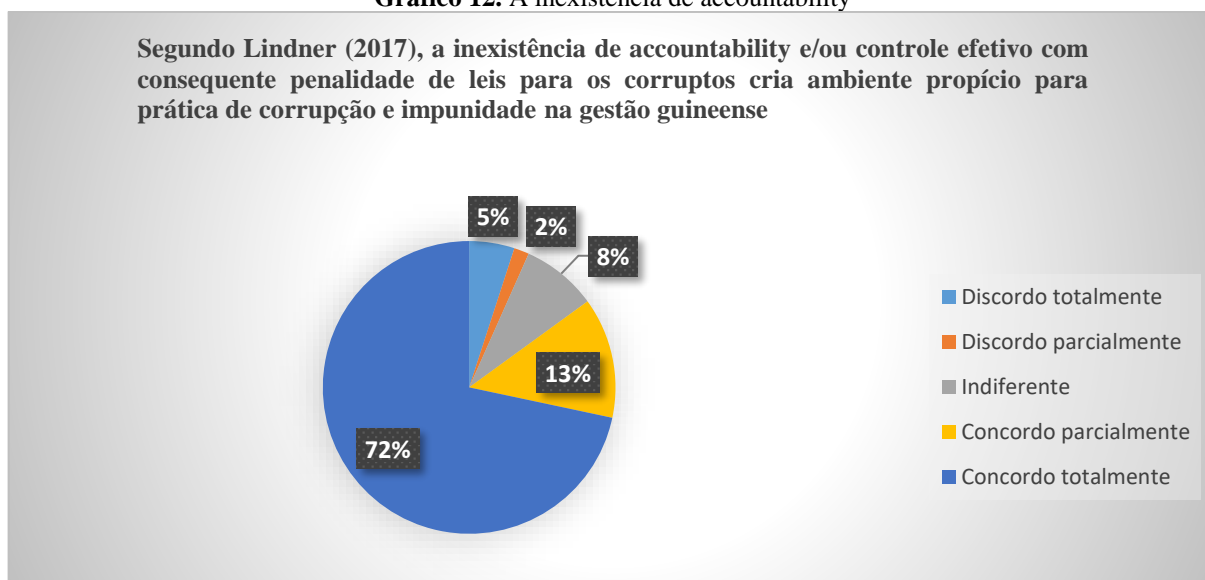
Fonte: elaboração própria, 2017.

No que se refere à prática de nepotismo, clientelismo e empreguismo os dados da pesquisa apontam que, estes fatores contribuem para a não-profissionalização do serviço público. Sendo assim, 77% dos inquiridos concordaram totalmente com afirmação, e 17% parcialmente.

Nesta linha, é interessante a discussão que Scherch (2017) traz acerca do nepotismo que vem sendo uma prática ruínosa quando se instala dentro da estrutura pública pessoa por afabilidade e favorecimento, pondo-se de lado questão de qualificação do trabalho, eficiência e os outros atributos considerados importantes no critério da meritocracia.

Por outro lado, pode-se constatar que 5% dos respondentes tiveram, mediante a afirmação uma atitude de discordância parcial e apenas 1% ficou indiferente.

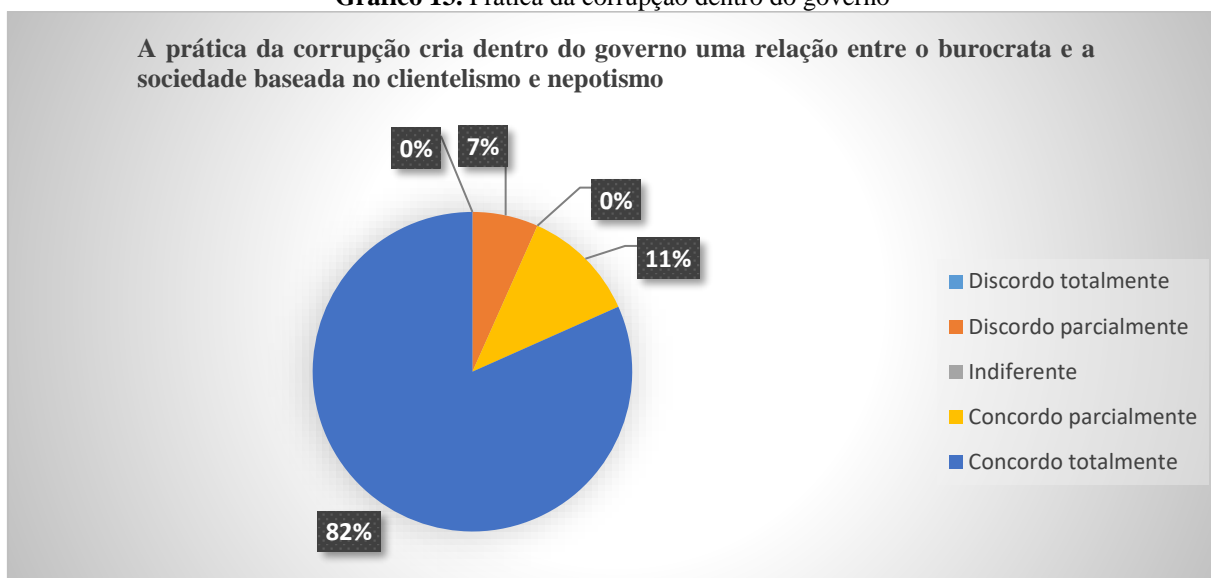
Gráfico 12. A inexistência de accountability



Fonte: elaboração própria, 2017.

O gráfico 12 demonstra que, 72% dos respondentes quando instados a se posicionarem a respeito da afirmação do Linder (2017) tiveram atitude de concordância total e 13% parcial. Ao contrário, 5% discordaram totalmente e 2% parcialmente. Por outro lado, os 8% ficaram indiferentes. Nos 100% dos inquiridos, os dados da pesquisa apontam que esses fatores observados na figura 12 realmente criam ambiente favorável à corrupção e impunidade.

Gráfico 13. Prática da corrupção dentro do governo

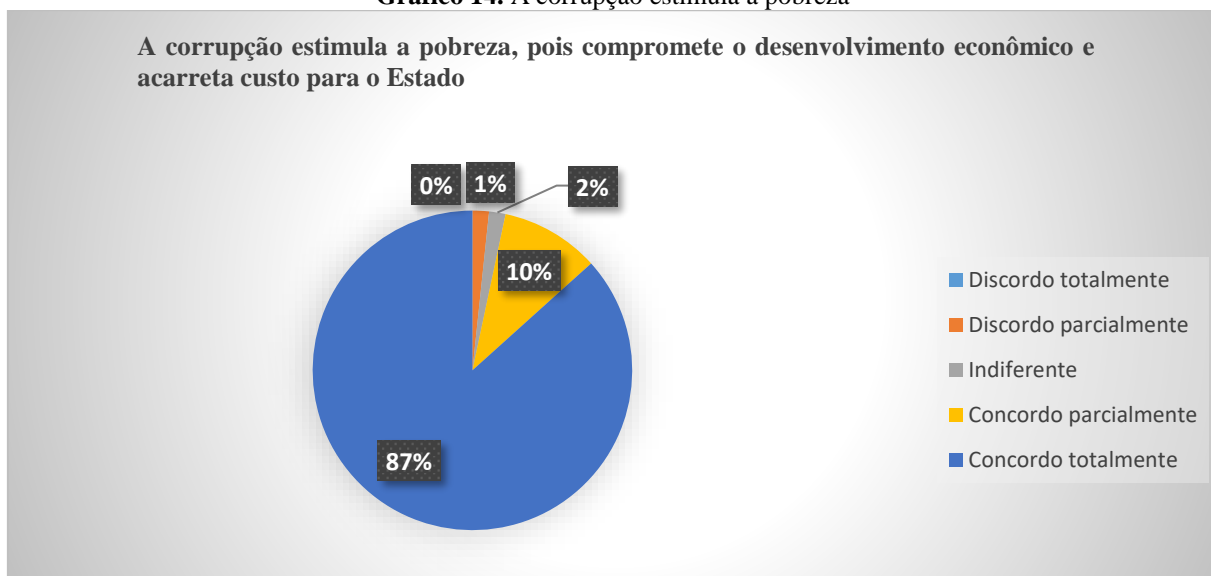


Fonte: elaboração própria, 2017.

O gráfico 13 afirma que a grande maioria dos inquiridos acredita que a corrupção pode criar dentro do governo a relação entre o burocrata e sociedade com base no clientelismo e nepotismo. Sendo assim, 82% deles tiveram atitude de concordância total e 11% concordaram parcialmente.

Por outro lado, observou-se apenas 7% de discordância parcial. Com esta constatação, pode-se inferir, como os dados apontam, que, a corrupção é capaz de gerar qualquer situação comprometedora dos princípios que regem a Administração Pública.

Gráfico 14. A corrupção estimula a pobreza



Fonte: elaboração própria, 2017.

Como pode ser observado no gráfico 14, que 87% respondentes concordaram totalmente e 10% parcialmente com a afirmação. Ao passo que 1% teve atitude de discordância parcial e os 2% ficaram indiferentes. Portanto, tais fatos podem justificar a alta incidência de pobreza na Guiné-Bissau com taxa 49% (DENARP, 2005).

Por outro lado, note-se que os dados apontam, em última análise, que, realmente o alto índice de corrupção no país pode estar na origem da miserável condição socioeconômico do país e, deste modo, os dados corroboram os argumentos de Filgueira (2006), Silva (1994), Brei (1996), Fernandes (2019) e Dias et al., (2015) de que a corrupção cumpre função de estimular a pobreza e, conseqüentemente, compromete o investimento econômico.

Gráfico 15. Existência da corrupção compromete o investimento privado e infraestrutura

Segundo o relatório da ONU (2015) existência da corrupção em Guiné-Bissau está a comprometer o investimento privado, infraestrutura e está aumentando o nível da pobreza

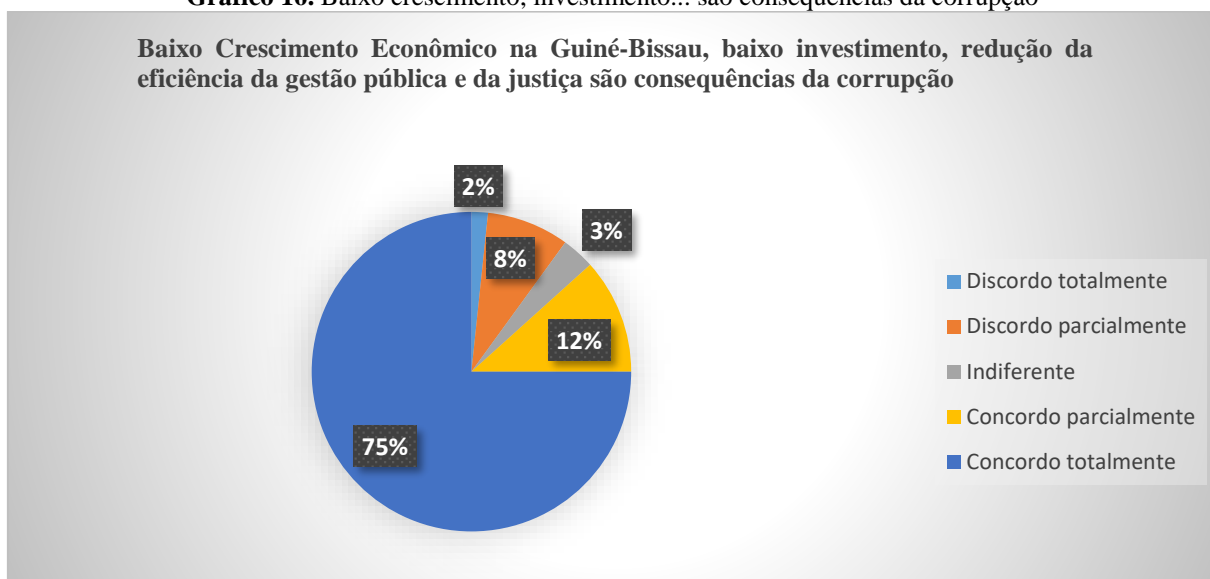


Fonte: elaboração própria, 2017.

No gráfico 15, constata-se que, a maioria dos inquiridos concorda com o relatório da ONU, para tanto 78% tiveram atitude de concordância total e 15% parcialmente. Contrariamente, 4% discordaram parcialmente e, apenas 3% ficaram indiferentes.

Como os dados da pesquisa demonstram, depreende-se que o nível da pobreza, a falta de infraestrutura e pouco investimento privado tem que ver com o fato de haver alto índice de percepção de corrupção no país.

Gráfico 16. Baixo crescimento, investimento... são consequências da corrupção



Fonte: elaboração própria, 2017.

A grande maioria dos inquiridos, no gráfico 16, advoga que fatores como ineficiência na justiça e na gestão pública são consequências da corrupção. Dos 100% dos respondentes verificou-se que 75% concordaram totalmente com a afirmação sendo 12% concordaram também parcialmente. Por outro lado, 2% discordaram totalmente e 8% parcialmente, tendo apenas 3% que nem concordaram e nem discordaram.

Os dados vão ao encontro daquilo que Filgueiras (2006) teoriza de “corrupção endêmica”, segundo ele, quando a corrupção assume forma endêmica as principais instituições do Estado tornam-se ineficientes devido a ruptura de confiança entre elas. Também podemos relacionar estas constatações com a corrente legalista, pois, esta defende que a corrupção é, sem margem de dúvida, fator de redução de investimentos econômicos.

Gráfico 17. Desvio de verbas públicas obriga baixa qualidade da educação e serviços públicos

Segundo o relatório da ONU (2015) baixa qualidade da educação e serviço de saúde pública ofertada aos cidadãos está ligada ao desvio de verbas públicas por corrupção em Guiné-Bissau



Fonte: elaboração própria, 2017.

Com base no exposto, observou-se que dos 60 inquiridos, 73% concordaram totalmente com a afirmação e 17% concordaram parcialmente. Contrariamente, 2% discordaram totalmente e 3% parcialmente.

Esses dados fortalecem o relatório da ONU, e também o resultado do estudo desenvolvido por Linder em Guiné-Bissau intitulado “*Overview of corruption and anti-corruption*”. O resultado desse estudo concluiu que houve desvios de verba pública estimados em 48 milhões de dólares entre 2011 a 2014.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO CASO DA GUINÉ-BISSAU

Esta pesquisa teve como objetivo geral, analisar a percepção da corrupção na gestão pública guineense. No entanto, o presente estudo possibilitou uma análise e identificação dos fatores que estimulam a corrupção na Guiné-Bissau. Permitiu também analisar as principais instituições de controle e de combate à corrupção. Diante disso, constatou-se que, o controle exercido, tanto pelo poder legislativo quanto pelo poder judiciário ainda é precário, também se notou que, através das análises documentais a constituição da República da Guiné-Bissau não consagrou o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau como um órgão de fiscalização externa, uma tarefa apenas encarregado à Assembleia Nacional Popular (ANP), pelo que o TCGB foi instituído pelo Decreto-Lei nº 07/1992 como um órgão independente de fiscalização de receitas e despesas públicas.

Portanto, fica evidente que, a corrupção é um fenômeno internacional. Assim, suas causas advêm de vários fatores, sejam elas econômicas, políticas, sociais e culturais. Entretanto, sem sombra de dúvidas ela [a corrupção] possui consequências gravíssimas. Constitui-se, na sua forma endêmica, uma ameaça à paz, à estabilidade política e governativa e a observância do preceito do Estado de Direito. De uma forma geral, a corrupção é fator-gerador da desigualdade social, pobreza, baixo nível de desenvolvimento e tímido crescimento econômico.

Por outro lado, a corrupção pode também cumprir função de desenvolvimento, pois reduz a incerteza e torna as decisões mais céleres assim como força a modernização. Nesta perspectiva, a função que ela cumpre pode ser validada quando as instituições políticas modernas adotem controles eficazes para seu enfrentamento (FILGUEIRAS, 2006).

Nesta linha, foi possível constatar que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau faz exercício da atividade que lhe foi encarregada, através de duas modalidades de fiscalização: a preventiva (prévia) e a sucessiva. Portanto, a fiscalização concomitante não foi contemplada pelo Decreto-Lei nº 07/1992 como modalidade de fiscalização. Entretanto, no que se refere à prestação de contas, o TCGB exerce-a também por duas modalidades: Mensal ou provisória e anual ou definitiva (DECRETO-LEI, 1985). Assim, insta por oportuno, ressaltar que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau atualmente exerce apenas a fiscalização prévia. De acordo com TCGB (2007) as entidades públicas da Guiné-Bissau ainda não prestam contas à Tribunal de Contas devido à falta de instruções de forma que tais contas devem ser apresentadas.

Nesta assertiva, cumpre salientar que, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, como um órgão com competência legal no que se refere à prestação de contas assim como de proceder ao

juízo das mesmas contas, ainda não emitiu as instruções de execução obrigatória sobre os feitos como as entidades devem prestar as contas e os documentos que devem ser acompanhar as contas como define a lei (TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, 2007, p.10).

Destarte, convém destacar que, em 2015 o Tribunal de Contas emitiu pela primeira vez na sua história o parecer sobre as contas do Estado referente ao exercício financeiro de 2009 e 2010 (RFI, 2015).

O poder legislativo, ciente e preocupado com a alta incidência de corrupção no aparelho de Estado, criou, em 1995, o comitê contra corrupção que visa controlar e averiguar as irregularidades nas aplicações dos recursos financeiros. Em suma, depreende-se que a Guiné-Bissau carece de leis que visem fiscalizar atuação do poder executivo e também carece de mecanismos que possam efetivamente combater a corrupção. Além disso, é conveniente destacar que o controle social é quase inexistente no país, pois não há portal de transparência que possibilite os cidadãos de ter informações adequadas sobre ações do governo para que estes possam, de uma forma ou outra, questionar e exigir do governo o uso correto dos recursos públicos escassos.

Ora, a corrupção sempre existiu e ainda vai persistir, e por esta razão óbvia a questão relacionada ao controle, tanto interno assim como externo e social, deve merecer atenção dos governantes e os cidadãos em geral. É evidente que, quando inexistente o controle ou mesmo quando ele é debilitado cria um ambiente propício à corrupção e à impunidade.

Ao fazer uso de questionário do tipo “escala likert” de cinco pontos, foi possível constatar que, por meio de uma amostra populacional de sessenta (60) inquiridos, a maioria da população guineense está consciente de que a Guiné-Bissau é um país corrupto e do quão perverso ela tem sido ao longo dos anos. No mais, também foi evidenciado que a maioria dos inquiridos sabe quais os fatores que estimulam a prática de corrupção no país. Por outro lado, notou-se que, alguns dos nossos respondentes acreditam que a corrupção não constitui fator de baixo nível de investimento na educação, saúde e prestação de serviço de qualidade.

Entretanto, para que o escopo geral da pesquisa se materializasse foi necessário apoiar-se nos objetivos específicos. Destarte, cumpre salientar que, o primeiro objetivo específico que era para identificar e descrever os principais fatores que estimulam a corrupção foi respondido. Ou seja, este objetivo foi alcançado.

Já no que se refere ao segundo objetivo específico proposto, “identificar e descrever os principais mecanismos de controle usados pelo poder legislativo para o controle dos gastos públicos foi igualmente alcançado.

Entretanto, o terceiro objetivo específico da pesquisa, considera-se que não foi respondido devido às dificuldades de encontrar dados que pudesse auxiliar o trabalho. E por último, no que tange ao quarto objetivo específico do presente trabalho, foi possível constatar que ainda não há nenhum meio de transparência de aplicação dos recursos públicos.

Para finalizar, convém salientar que, esta pesquisa por se tratar de um procedimento bibliográfico documental e de aplicação dos questionários, necessitar-se-á de aprofundamento e aprimoramento em vários aspectos. Por esta razão, em uma nova pesquisa daremos prioridade a um estudo de campo mais aprofundado e com a observação participante que possa garantir uma abordagem ou análise mais aperfeiçoada deste trabalho.

Assim, o presente estudo propõe-se as seguintes sugestões para o enfrentamento da corrupção em Guiné-Bissau:

- A criação de leis que visam controlar os atos dos governantes. Nesta vertente é necessário, obviamente o engajamento e comprometimento do poder legislativo no que tange a criação e aprovação das leis possam contrariar os interesses latentes dos governantes corruptos;
- Despolitização do Tribunal de Contas e Ministério Público. Isto passa pela criação de forma transparente que eleja, tanto o presidente do TCGB assim como a Procurador-Geral da República e seus juízes. Pois, o fato de estes serem nomeados pelo Presidente da república não reflete a autonomia e a imparcialidade no exercício de suas funções;
- Promoção de uma disciplina da ética e moral nas escolas, desde o ensino básico, médio e fundamental, pois a maioria das vezes a corrupção se atrela mais por questão de moral e ético. Tendo esses valores, torna-se mais longe de ser corrupto ou de se deixar ser corrompido.
- Criação de uma organização não governamental (ONG) que esteja envolvida na conscientização da população sobre os males que a corrupção causa na sociedade pelo que devem estar atentos e dispostos a exercer o controle externo social.

- Criação de leis severas para punir os corruptos: enquanto não houver leis capazes de punir os corruptos a sensação de impunidade vai aumentando juntamente com a corrupção;
- Criação de uma estrutura de combate à corrupção dentro do poder judiciário e condições adequadas para que os agentes policiais possam desenvolver trabalho de investigação.
- Implementação de um sistema de controle interna em todas as instituições pública;
- Criação de um observatório nacional da imprensa- é notório o papel da mídia no combate à corrupção. Portanto, tendo uma organização deste caráter que visa denunciar e divulgar os casos da corrupção e também informar os cidadãos sobre seus direitos e a importância dos seus papéis que possuem no controle externo de fazer enfrentamento deste fenômeno é de grande relevância.

Portanto, com esta pesquisa percebe-se que, a corrupção é presente em Guiné-Bissau e é perceptível pelos cidadãos. Por outro lado, constatou-se também o controle externo exercido pelo poder legislativo com auxílio técnico de tribunal de contas ainda é precário. Por esta circunstância, essas sugestões podem se servir de mecanismo para prevenir e combater a corrupção no país. Assim, a adoção destes mecanismos é imprescindível no combate à corrupção.

9. REFERÊNCIAS

ALENCAR; André. **DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**. Disponível em: <resumo-controle-externo.pdf. >. Acesso em: 08/11/2017.

Assembleia Nacional Popular. **História da Guiné-Bissau**. 2015. Disponível em: <<http://www.anpguinebissau.org/institucional/historia/historia-guine-bissau/historia-da-guine-bissau>>. Acesso em: 01/10/2017.

ASSEMBLEIA NACIONAL POPULAR. Constituição da Republica da Guiné-Bissau. 1996. Disponível em: <www.anpguinebissau.org/leis/constituicao/constituicaoquine.pdf>. Acesso em: 28/10/2017.

AUGEL, Johannes; CARDOSO, Carlos. **Transição democrática na Guiné-Bissau: e outros ensaios**. Instituto nacional de estudos e pesquisa, 1996.

Betti, F. D. A. (2000). Lei n. 8.429/92: dos crimes de corrupção e suas consequências. *Revista CEJ*, 4(10), 93-99.

BOLETIM OFICIAL. Republica da Guiné-Bissau. Conselho de Estado: Decreto-Lei n°07/1992.

BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 3, p. 103-115, 1996.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.

BUENO; Francisco da Silveira. **Minidicionário Escolar da Língua Portuguesa**. – São Paulo: DCL, 2010.

CARVALHO; Ana Claudia Marcos. **A Administração Pública no Ordenamento Jurídico, Constitucional e Legal da Guiné-Bissau**. Disponível em: <<https://goo.gl/rpe7qJ>>. Acesso em: 06/10/2017.

COMPLEXITY; Observatorio of Economic. **Guiné-Bissau. Exportação, Importação e Parceiro comercial**. Disponível em: << <https://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/gnb/>>>. Acesso em: 28/10/2017.

CUNHA, Luísa Margarida Antunes da et al. **Modelos Rasch e Escalas de Likert e Thurstone na medição de atitudes**. 2007. Tese de Doutorado.

DA SILVA, Clariovaldo Enias Tavares; LIBONATI, Jeronymo José; DE MOURA SOEIRO, Tiago. **CONTROLE INTERNO NO SETOR PÚBLICO: O CASO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU**. 2017.

DE MORAES, Thiago Perez Bernardes; DA SILVA TORRECILLAS, Geraldo Leopoldo. **Corrupção na administração pública: um estudo global sobre a relação entre corrupção na função pública, desemprego, desigualdade, qualidade da democracia e governança (2008-2012)**.

DI PIETRO; Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**/Maria Silvia Zanella Di Pietro. – 25. Ed. – São Paulo: Atlas S.A, 2012.

DIAS, António Luís; LÚCIO, José Manuel Rodrigues; COELHO, Thierry Dias. **Corrupção e pobreza em África: os legados coloniais em perspectiva comparada**. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 395, 2015.

DOS ANJOS; Gersino José e MARTINS; Mario de Sousa. **Controle Interno e a Corrupção: Uma Nova Matriz**. Disponível em: <http://www.tc.e.ms.gov.br/lista_artigos/detalhes/161104>. Acesso em: 14/09/2017.

DUARTE; Tomas. **Escala Likert**. Disponível em: <<https://satisfacaodeclientes.com/escala-likert/>>. Acesso em: 03/01/2017.

FAORO; Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**/ Raymundo Faoro; prefácio Gabriel Cohn. – 5 ed. – São Paulo: Globo, 2012.

FEREIRA FILHO; Fernando Augusto Morgado, SANTANA; Agatha Gonçalves. **Fiscalização financeira e orçamentária: Do controle interno e externo, do Tribunal de Contas da União, sua composição e competência.** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17292&revista_caderno=26>. Acesso em: 12/11/2017.

FERNANDES, Paula Medina. **Corrupção: definição, prevenção e combate.** 2009. Dissertação de Mestrado. Universidade de Aveiro.

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. **Cadernos Cedes**, v. 5, 2006.

FILGUEIRAS, FERNANDO. A teoria política da corrupção. **I Simpósio USP/IUPERJ de Teoria Política. São Paulo**, 2003.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e controle social da corrupção. **Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política, ano III, número IV**, p. 14, 2011.

GIABA. 2011. Guinea-Bissau: Second Follow-Up Report, Mutual Evaluation, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. <https://tinyurl.com/m4ojduf>

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social.** 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A.- 2010.

GUINE-BISSAU. Documento de Estratégia Nacional de Redução de Pobreza – DENARP I, 2005. Acesso em: <<http://www.stat-guineebissau.com/denarp/denarp.pdf>>. Acesso em 20/10/2017.

GUINE-BISSAU. Documento de Estratégia Nacional de Redução de Pobreza – DENARP II, 2011. Acesso em: <<http://www.imf.org/external/Portuguese/pubs/ft/sr/2011/cr11353p.pdf>>. Acesso em: 18/10/2017.

_____. **Coletânea de Legislação Fundamental de Direito Penal.** Disponível em: <www.unodc.org/de/Legislacao_Direito_Penal- Decreto-Lei no 4-A creto-lei>. Acesso em 27/12/2017.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. O Impacto da Corrupção sobre o Desenvolvimento dos Países. In: **XXI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito–CONPEDI.** 2012.

Instituto Nacional da Estatística. **Estatística básica da Guiné-Bissau**, 2014. Disponível em: <<http://www.stat-guineebissau.com/>>. Acesso em: 13/10/2017.

JUSTEN FILHO; Marçal. **Curso de Direito Administrativo**/Marçal Justen Filho. 7. Ed. e atual. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LIMA, Luiz Henrique. Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas. **Revista do TCU**, n. 116, p. 78-78, 2009.

LINDNER; Samira. **OVERVIEW OF CORRUPTION AND ANTI-CORRUPTION IN GUINEA-BISSAU**. Transparencia Internacional – 2017. Disponível em: https://www.transparencia.org/files/content/corruptionqas/Country_profile_Guinea_Bissau_2014.pdf.> acesso em 28/07/2017.

MAGALHÃES, Vilma Cristina Pacheco. **Sistema de controle e combate à corrupção na administração pública**. 2009.

MARCONI; Marina de Andrade; LAKATOS; Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7 ed- São Paulo: Editora Atlas S.A. 2010.

MARCONI; Marina de Andrade; LAKATOS; Eva Maria. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2010.

MARINELA, Fernanda. **Controle da administração**. Disponível em: <http://www.marinela.ma/wp-content/uploads/2014/08/ROTEIRODEAULACONTROLEDAADM2014.02.pdf>>. Acesso em: 12/12/2017.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: Uma estratégia de pesquisa**/Gilberto de Andrade Martins. – 2.ed. – 2. reimper. – São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELES; Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 edição. Atualizada até emenda constitucional 68. – São Paulo: Malheiros Editores. 1990.

MEZZOMO, Marcelo Colombelli. **Introdução ao controle de constitucionalidade, difuso e concentrado**. **Jus Navigandi, Teresina**, ano, v. 11, 200

OLIVIERI, Cecília. **Combate à corrupção e controle interno. Ética pública e controle da corrupção**, 2011.

Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade do Países da Língua Oficial Portuguesa (OISC/CPLP). Dez anos de atividades e perfil dos tribunais de contas. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.tcontas.pt/publicacoes/outras/org_cplp/org-isc-cplp-1995-2005.pdf>. Acesso em 01/11/2017.

PARDINI, Daniel Jardim et al. **Práticas de corrupção e mecanismos de controle e prevenção em bancos brasileiros: um estudo sob a perspectiva de gerentes e funcionários**. **XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro**, 2011.

RAHMAN; Kaunain. **GUINÉ-BISSAU: VISÃO GERAL DA CORRUPÇÃO E ANTICORRUPÇÃO**. Transparencia Internacional – 2014. Disponível em: https://www.transparencia.org/files/content/corruptionqas/Guinea-Bissau_Overview_of_Corruption_and_Anti-Corruption_2017_PT.pdf>. Acesso em: 28/07/2017.

Relatório de Banco Mundial. **Sobre a Corrupção**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/10/08/world-bank-group-integrity->

report-sustained-global-interventions-transnational-corruption-challenges>. Acesso em 09/2017.

RELATORIO DE FUNDO MONETARIA INTERNACIONAL. **Guiné-Bissau**. Agosto de 2015. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/SCR/2015/cr15195p.pdf>>. Acesso em: 18/10/2017.

Republica da Guiné-Bissau. **Constituição da Republica de 1996**. Disponível em: <<http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/02/Const-Guine-73.pdf>>. Acesso em 22/10/2017.

Republica da Guiné-Bissau. Tribunal de Contas. **Apresentação**. Disponível em: <http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/TContas_Breve_apresentacao.pdf>. Acesso em: 21/10/2017.

Republica da Guiné-Bissau. Tribunal de Contas: **Sustentabilidade Financeira, Apresentação de Contas e Responsabilidade**. V Jornadas Eurosai/OLACEFS. Lisboa – 2007. Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/eventos/EurosaiOLACEFS/Docs/1ST/Guin%C3%A9-Bissau/WS1GW-port.pdf>>. Acesso em: 21/10/2017.

RICO; Bruno. **O papel do controle interno no combate à corrupção**: A experiência da Controladoria-geral da União no Executivo Federal Brasileiro. Disponível em: <<http://www.wkas.de/wf/doc/13746-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 13/09/2017.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema. 2002.

Radio France International, **Tribunal de Contas guineense entrega pela primeira vez parecer sobre contas públicas**. Disponível em: <pt.rfi.fr/guine-bissau/20150925-guine-bissau-ninguem-controla-o-li>. Acesso em: 22/10/2017.

SANCHEZ, Oscar Adolfo; ARAUJO, Marcelo. **A corrupção administrativa e os controles internos**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2006.

SANTOS; Widmila Mesquita. Corrupção e seus Reflexos na Economia. Disponível em: <http://www.econote.n.fea.usp.br/sites/default/files/ensaios/1_widmila_mesquita_santos.pdf>. Acesso em: 30/10/2017.

SCHERCH; Vinicius. **Nepotismo na Administração Pública**. Disponível em: <<https://jus.com.br/pareceres/57796/nepotismo-na-administracao-publica>>. Acesso em: 04/12/2017.

SEM; Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**/Amartya Sem; Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEVERINO; Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maurício. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 1, p. 18-23, 1994.

TEIXEIRA, Regis Mattos. **O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e a auditoria de desempenho**. 2001. Tese de Doutorado.

TEIXEIRA, Ricardino. **Sociedade civil e democratização na Guiné-Bissau**. 2008. Tese de Doutorado. Dissertação. (Mestrado em Sociologia). Pernambuco, PPGS-UFPE.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISAAI): Princípios Fundamentais de Auditoria**. Brasília – 2015. Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/ISSAI_400_Portugues.pdf>. Acesso em: 27/10/2017.

United Nations (UN). 2008. **Background Paper on Rule of Law in Guinea-Bissau**. Peacebuilding Commission Country-Specific Configuration on Guinea-Bissau. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/gb/key_docs/bg_paper_rol.pdf>. Acesso em 06/2017.

World Bank and IFC. 2013. Doing Business 2014: **Economic Profile Guinea-Bissau**. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/GNB.pdf?ver=2>>. Acesso em: 26/07/2017.

YIN, Roberto K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**/ Roberto K. Yin; tradução Ana Thorell; revisão técnica Cláudio Damacena. – 4 ed. – Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZAMPARETTI; Aloisio de Freitas. **O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/porta/fi/le/fileDownload.jsp?fileId=8a8182A24F0A728E014F0ACAA1744010>>. Acesso em: 18/10/2017.

ZYMLER, Benjamin. Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. **Revista do TCU**, n. 76, p. 15-42, 1998.