

## **O controle externo e o combate à corrupção na Gestão Pública de Guiné-Bissau**

External Control and the fight against corruption in Public Management  
in Guinea-Bissau

**Celso Gonçalves da Silva Cá<sup>1</sup>**  
**Alexandre Oliveira Lima<sup>2</sup>**  
**Antonia Marcia Rodrigues Sousa<sup>3</sup>**

### **RESUMO**

A corrupção nas últimas décadas tem sido objeto de vários estudos, discussões e debates. Para tanto, um controle eficaz pode-se servir de grande mecanismo para seu enfrentamento. Nessa lógica, torna-se imprescindível o papel do Legislativo, do Judiciário, dos Tribunais de Contas e da sociedade no exercício do controle. O objetivo deste trabalho é analisar a percepção da corrupção na Gestão Pública de Guiné-Bissau, na visão da sociedade e dos servidores públicos. Este estudo, além da prelação introdutória, no segundo capítulo expõe sobre o conceito do controle interno e externo e suas classificações. Ainda nesse capítulo, debruça-se sobre a corrupção, seu conceito, suas causas e consequências; já no terceiro capítulo,

---

1 Graduação em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). E-mail: [celsogoncalvesdasilvaca@gmail.com](mailto:celsogoncalvesdasilvaca@gmail.com)

2 Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor), mestre em Controladoria (UFC), especialista em Gestão de Organizações de Saúde (Escola de Saúde Pública do Estado do Ceará) e graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor Adjunto na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). E-mail: [alexandrelima@unilab.edu.br](mailto:alexandrelima@unilab.edu.br)

3 Doutora em Administração de Empresas Universidade de Fortaleza (Unifor), mestre em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC), especialização em Gestão de Recursos Humanos pela Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA. Graduado em Administração pela Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA. Atualmente é professora Adjunta I da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - campus Pantanal, e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, (PPGEF/UFMS/CPAN). E-mail: [pesquisadoramarcia Rodrigues@gmail.com](mailto:pesquisadoramarcia Rodrigues@gmail.com)

ele trata da contextualização do objeto de estudo, a Guiné-Bissau; o capítulo quatro aborda os procedimentos metodológicos usados; o capítulo quinto discorre sobre as instituições de controle externo em Guiné-Bissau; e o capítulo seis expõe os dados analisados. Por último, fizemos algumas considerações finais. Neste trabalho, utilizou-se a abordagem qualitativa por meio de um estudo de caso descritivo-explicativo com o intuito de analisar e interpretar os dados, por meio de pesquisa, na qual se aplicaram questionários de tipo escala Likert de cinco pontos. Constatou-se que a maioria dos respondentes tem consciência da alta incidência da corrupção em vários níveis na Guiné-Bissau. Também foi possível verificar que o país carece de leis no que diz respeito ao controle, à fiscalização e a transparência governativa e de legislação que oriente a Administração Pública guineense.

**Palavras-Chave:** Corrupção. Controle Interno e Externo. Gestão Pública e Tribunal de Contas.

## **ABSTRACT**

In recent decades, corruption has been the subject of several studies, discussions and debates. Effective control of it can serve as a great mechanism for its confrontation and, in this logic, the role of legislature, judiciary, courts of accounts, and society in the exercise of such control becomes essential. The purpose of this paper is to analyze the perception of corruption in the public management of Guinea-Bissau in the view of both society and public servants. This study exposes the concept of both internal and external control, as well as of corruption, its causes and consequences; in the third chapter, the context of study — Guinea-Bissau — is discussed; chapter four addresses the methodological procedures used; chapter five discusses external control institutions in Guinea-Bissau; and chapter six exposes the data analyzed. Finally, we present some final considerations. A qualitative approach was used in this work, through a descriptive-explanatory case study, aimed at analyzing and interpreting the data from a survey conducted with five-point Likert-type Scale questionnaires. We

found that most respondents are aware of the high incidence of corruption at various levels in Guinea-Bissau. We could also verify the country lacks laws regarding control, supervision, and government transparency, as well as laws guiding the Guinean Public Administration.

**Keywords:** Corruption. Internal and External Control. Public Management, Court of Auditors.

Recebido: 20-02-2019

Aprovado: 02-04-2019

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção, prática criminosa contra a Administração Pública, 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 suas causas e, por conseguinte, as formas e os mecanismos para seu enfrentamento. Apesar de o 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 evoluindo com a própria sociedade.

A corrupção encena a disfuncionalidade no seio da sociedade, fenômeno tido pela teoria da modernização como uma realidade socialmente objetiva, na qual abrolha um tipo de estrutura predatória que tende a se orientar a um conjunto de comportamentos norteados por espólio e vantagens obtidas 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 os princípios pré-estabelecidos são violados pe-

los corruptores com o 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, encontrar os mecanismos profícuos que possibilitem o exercício de controle eficaz e efetivo, com vista à combatê-la.

A corrupção é evidente quase em todo o mundo – mas o grau de sua percepção varia de escala. Nessa ordem de ideia, a Guiné-Bissau não fugiu à regra. Ela é vista como um dos países mais corruptos do mundo, ocupando a décima posição no *ranking* do relatório publicado pelo índice de percepção de corrupção da Organização não governamental (ONG) Transparência Internacional (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017) – numa classificação de 168 países em 2016 – e a segunda posição na comunidade dos países da África de língua oficial portuguesa (Palop).

Com efeito, neste estudo, cujo tema – controle externo e o combate à corrupção na Gestão Pública guineense – propõe-se responder o seguinte questionamento: por que os mecanismos de controle e combate à corrupção ainda são incipientes na Guiné-Bissau?

Não obstante, responder esse questionamento requer análise minuciosa do assunto por meio de 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, dessa forma, por meio 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 abordar também os objetivos específicos, como: a) identificar e descrever os principais fatores que estimulam a corrupção; b) identificar os mecanismos de controle usados pelo Poder Legislativo para o controle dos gastos públicos; c) apontar as vicissitudes da estrutura atual como promotor e suporte do nepotismo; e

d) identificar meios de transparência de aplicação de recursos públicos.

Nesse ínterim, este artigo apresenta-se de suma relevância para os acadêmicos, os profissionais da função pública, os legisladores e a sociedade em geral. O artigo trata de uma informação relevante para todos aqueles que labutam com o controle externo. Sua importância está na disseminação da ausência de controle externo em países como a Guiné-Bissau – com extensão aos demais países africanos, quando se ventila a total ausência de fiscalização dos entes que a compõe – e, conseqüentemente, da alta probabilidade da ocorrência de casos de corrupção. Entretanto, este trabalho está estruturado em mais cinco capítulos, além da preleção introdutória feita.

No segundo capítulo, debruça-se sobre a conceituação de controle e sua classificação, também aborda o controle como mecanismo de combate à corrupção e os tipos de controle exercidos na Administração Pública (controle interno, externo e social). Ainda nesse capítulo, também debruça-se sobre o conceito da corrupção, suas causas e conseqüências.

O terceiro capítulo traz uma breve contextualização do nosso objeto de estudo (Guiné-Bissau). O quarto capítulo aborda os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho. O capítulo cinco debruça-se na instituição de controle na Guiné-Bissau e, posteriormente, o capítulo seis apresenta os resultados analisados. Por fim, faremos algumas considerações finais.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

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, 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 esses fossem realmente eficientes e eficazes, correspondendo, desse modo, aos anseios dos administrados (SANCHEZ; ARAÚJO, 2006, p. 18).

Por essa 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 quais os caminhos devem ser seguidos a fim de alcançar resultados. Por isso, é extremamente necessário criar/adotar mecanismos de controle na Administração Pública tanto direta (Executivo, Legislativo e Judiciário), quanto indireta (autarquias, fundações, empresas de economia mista etc.) (SILVA, 2017, p. 14). No que se refere à sua conceituação, Meirelles (1999, p. 58) 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 (2012), controle administrativo é poder de fiscalização e correção que a Administração Pública, em geral, exerce sobre sua própria atuação no que diz respeito aos aspectos da legalidade e do mérito, por ela mesma ou, então, por meio de recurso administrativo. Com isso, entende-se que à Administração Pública, na forma da lei, foi dada a permissão para que pudesse efetivamente exercer esse controle, permitindo fiscalizar os atos e aplicar correção quando eivados do vício pelo que é um controle interno.

## 2.1 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, podem impactar positiva e negativamente o erário público e, conseqüentemente, os cidadãos, por meio dos atos e fatos dos gestores. Entretanto, para evitar os impactos

negativos que possam ocorrer pelos atos, nasce a necessidade de controle.

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

O controle interno é realizado pelo órgão ou entidade cuja responsabilidade é controlar todas as atividades dos serviços que seus agentes prestam dentro da própria Administração. Portanto, esse tipo de controle é exercitável tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Poder Legislativo e Judiciário (MEIRELLES, 1999 p.729).

Já o controle externo é realizado por um órgão ou entidade estranho e constitucionalmente autônomo sobre as atividades administrativas da Administração, a qual é responsável pelo ato sujeito a controle (MEIRELLES, 1999, p. 729). Entende-se que esse controle é exercitado pelo Poder Legislativo, com auxílio técnico do tribunal de contas da União dos Estados e dos Municípios. No caso da Guiné-Bissau, exerce-se com a ajuda do Tribunal de Contas, visto que existe apenas um em nível nacional.

## 2.2 Corrupção

A temática da corrupção nas ciências sociais está estritamente ligada às duas grandes agendas de pesquisas no século XX, 1950 e 1990. Em 1950, a corrupção é abordada numa perspectiva estrutural-funcionalista e relacionada à questão de modernização. Já em 1990, a liberalização econômica e política fez com que a abordagem teórica e metodológica da corrupção fosse alterada; e o problema de corrupção passou a ser tratado numa perspectiva essencialmente econômica (FILGUEIRAS, 2006, p. 6).

Corrupção, atualmente, constitui-se objeto de grande interesse para a investigação por diversos autores de diferentes áreas de saberes, como sociologia, economia e política, dentre outras.

Por essa ordem de ideia, torna-se difícil alcançar um consenso con-

ceitual do que seria realmente o termo “corrupção” (BREI, 1996; FILGUEIRAS, 2006; SILVA, 1994). Ou seja, por se tratar de um tema tão complexo, os estudiosos não chegaram ainda a um consenso sobre o conceito de corrupção. Entretanto, por essa razão surgiram várias correntes de estudos, inclusive os cientistas sociais, que tentaram efetivamente conceituar o termo.

Portanto, para Bueno (2010, p. 32), etimologicamente, a palavra corrupção é derivada do latim *corruptio*, *-omis* – substantivo feminino –, 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).

Apesar das controvérsias no que diz respeito às causas e consequências da corrupção, os estudiosos do tema, assim como a sociedade em geral, reconhecem sua prevalência em diferentes domínios. Sob essa perspectiva, cumpre analisar as causas/os fatores que estimulam a corrupção.

Segundo Filgueiras (2006), a construção da problematização do fenômeno se deu a partir dos anos 1950 e 1970 e foi abordada pela agenda estrutural-funcionalista, no contexto da teoria da modernização. Não obstante, a agenda estrutural funcionalista, absorveu o problema da corrupção por meio da sociologia política de matriz americana.

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.

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



- Nas explicações institucionais, a corrupção transversa dos problemas administrativos. Esses problemas estendem-se a duas vertentes: a) decorre do instigo dos líderes corruptos, que fazem com que a corrupção se reproduza intra e interinstitucional (de dentro para fora), e b) advém dos “gargalos” criados por leis e regulamentações que tornam a burocracia mais rígida;
- Nas explicações sistêmicas, a corrupção emerge da influência mútua entre governo e público, formando, assim uma parte integrante do sistema político, entre outras influências.

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 dos agentes econômicos que atuam no setor privado. Dessa maneira, fazendo com que os setores público e privado andem na mesma direção por meio da conexão dos atos ilícitos (FILGUEIRAS, 2006, p. 14).

No que se refere às 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 disso, com várias opiniões divergentes, pois alguns acreditam que os efeitos da corrupção são positivos, enquanto outros acham o contrário.

A prevalência da corrupção é um dos piores entraves para o alcance do progresso econômico, 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, 2010, p. 350).

Brei (1996b) e Fernandes (2009) argumentam que a corrupção representa uma ameaça quer para a credibilidade, quer para a legitimidade do governo de qualquer país, pois ela impede que os escassos recursos

públicos 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 o contexto administrativo cuja burocracia é altamente elevada, ela pode representar um grande mecanismo que efetivamente pode proporcionar desenvolvimento. Nessa asserção, vale mostrar a posição da abordagem acadêmica do fenômeno, denominada de “funcionalista” – que obviamente comunga com essa teoria dos revisionistas.

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 são positivos. Isso é, a corrupção pode cumprir um papel fundamental para satisfazer alguns interesses públicos, desde que seja requisitada sua prática por agentes públicos (BREI, 1996b, p. 105).

### 3 A GUINÉ-BISSAU

A Guiné-Bissau é um país que se situa na costa ocidental da África, é contíguo, ao norte, com o Senegal e, ao sul, com a Guiné-Conakry, contida num terreno de 36.125 km<sup>2</sup>.

Figura 1: Mapa de Guiné-Bissau



Fonte: País (2018).

Ela é constituída por uma parte continental e uma parte insular, que engloba os Arquipélagos de Bijagós – composto por cerca de 90 ilhas, das quais somente 17 são habitadas –, e é administrativamente dividida em três províncias – Norte, Sul e Leste – e em oito regiões, além do setor autônomo de Bissau, conforme se visualiza na Figura 1.

#### 4 INSTITUIÇÃO DE CONTROLE EXTERNO NA GUINÉ-BISSAU

Dentro de Administração Pública Guineense, encontram-se sistemas de controles deficientes, o que torna difícil o desempenho eficiente das atividades administrativas – que estimulam desvios de finalidade, fraudes e corrupção (SILVA, 2017, p. 16). Segundo Linder (2014), a Guiné-Bissau possui um dos piores sistemas de controle do mundo, fato que justifica a alta incidência de corrupção, a fraude e o desvio de finalidade. Sua classificação em percentis, em termos de controle da corrupção, é de 10%; em categoria da eficiência governativa obteve 5% no *ranking* percentil em 2004, subiu em 2008 e 2011 para 15% e, notadamente, voltou a descer, obtendo 10% em 2012 (BANCO MUNDIAL, 2013 apud LINDER, 2014, p. 3).

Considerando aspectos que dizem respeito à fiscalização e ao controle tanto interno, assim como externo na Guiné-Bissau, a Constituição da República de 1996 não deixou claro de que forma seria a execução quer do controle interno, quer do controle externo, 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 que os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo exercem sobre ela, com finalidade de garantir o cumprimento dos princípios da Administração Pública. Esses princípios são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De acordo com Justen Filho (2011, p. 29), “o controle constitucional consiste no exame da compatibilidade dos atos estatais em relação à constituição”. Portanto, no que se refere ao controle interno, os artigos 96, 97 e 100 da Constituição da República da Guiné-Bissau de 1996 dizem 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-lhe dirigir e coordenar a ação destes (ministros e secretários) e assegurar a execução das leis;
- c) 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, torna-se evidente que a Constituição da República é pouca clara e muito implícita no que se refere ao controle interno. Ela apenas incumbe o governo, na pessoa do primeiro ministro, de coordenar e controlar as atividades dos respectivos ministérios que compõem o governo e de outras entidades, tanto quanto da Administração direta e indireta. Contudo, não diz em que aspecto esse controle será exercitado.

Nessa asserção, Carvalho ([2007]) defende a indigência da criação das leis sobre o enquadramento jurídico da Administração Pública guineense. Salientando ainda que as necessidades dos administrados devem incidir sobre a própria Administração Pública, daí a satisfação dessas necessidades caberia apenas a ela. Portanto, é assaz importante que haja a regulamentação nesse âmbito, que seria clara, adequada e especial.

## **5 CONTROLE LEGISLATIVO: ASSEMBLEIA NACIONAL POPULAR E O AUXÍLIO TÉCNICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU**

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

De acordo com Zymler (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 o técnico é exercido pelos Tribunais de Contas.

Nisso, entende-se que o Poder Legislativo exerce papel importante com o Tribunal de Contas no acompanhamento das ações do Poder Executivo, essencialmente no que tange aos recursos financeiros, orçamentários, patrimoniais e aos aspectos contábeis e operacionais. Portanto, nos dizeres de Sanches e Araújo (2006), o controle legislativo é o mecanismo de controle horizontal, portanto, a instituição detentora do poder legal e de fato realiza ações que começam na supervisão e vão até a aplicação de sanções legais contra atos delituosos praticados no seio da Administração Pública.

Nesse íterim, convém destacar o artigo 85 da Constituição da República de 1996, da Guiné-Bissau, no seu parágrafo 1º, alínea a, que peremptoriamente diz: “Compete à Assembleia Nacional Popular (ANP) fazer leis e votar moções e resoluções” (REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, 1996, p. 23). Entende-se, portanto, que o enfrentamento da corrupção passaria necessariamente pela criação de leis e sanções contra os atos delituosos.

Entretanto, devido à alta incidência de corrupção no aparelho de Estado, com o fito de prevenir e enfrentá-la, a ANP criou apenas um mecanismo de combate à corrupção denominado de “Comitê contra a corrupção”. Esse comitê foi criado em 1995, com o propósito de prevenir e denunciar atos de corrupção dentro da Administração Pública. Contudo, de lá pra cá não foi criado mais nenhum mecanismo que diz respeito ao

enfrentamento desse fenômeno (International Association of Anti-Corruption Authorities, 2012 apud LINDNER, 2014, p. 19).

O Tribunal de Contas da Guiné-Bissau (TCGB) é um órgão competente para exercer controle externo, auxiliando tecnicamente a ANP. O TCGB, no âmbito da fiscalização, exerce controle nas seguintes modalidades: controle financeiro, controle orçamentário, controle contábil, controle patrimonial e controle operacional (TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, 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.

Nessa perspectiva, ele foi criado pelo Decreto-Lei nº 7/1992, com finalidade de fiscalizar e exigir prestação de contas às entidades da Administração direta, indireta, empresas públicas, autarquias e fundações. As atividades de controle externo a serem exercidas pelo TCGB são de extrema importância, principalmente no que se refere ao controle orçamentário, patrimonial e financeiro. Esses aspectos devem ser levados em consideração pelas autoridades de fiscalização externa, de maneira a fiscalizar a execução orçamentária, bem como a aplicação dos recursos públicos escassos e execução de políticas públicas. Nesse 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), 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 TCGB.

O Decreto-Lei nº 7 de 1992 cria o Tribunal de Contas e aprova sua respectiva lei orgânica, bem como as normas regulamentares relativas à fiscalização prévia, prestação de contas, processos, emolumentos e dire-

ção de serviços que fazem parte integrante do presente diploma.

O artigo 1 desse 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” (GUINÉ-BISSAU, 1992).

Convém salientar que o TCGB é um dos membros da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Entretanto, para execução de 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 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015) a Issai, configura-se três princípios fundamentais de auditoria no setor Público: auditoria financeira, auditoria operacional e auditoria de conformidade. Portanto, com relação ao controle externo exercido pelo TCGB, o artigo 23 da lei orgânica estabelece duas modalidades de fiscalização: a preventiva (prévia) e a sucessiva (Decreto-Lei nº 7/1992). Assim, a fiscalização concomitante não foi contemplada como uma modalidade na referida lei, mas vem consagrada nos princípios gerais da contabilidade pública.

## **6 METODOLOGIA DE PESQUISA**

### **6.1 Abordagem e desenho da pesquisa**

Para a realização da pesquisa, adotou-se abordagem quantitativa, Quanto ao desenho classifica-se como um estudo de caso descritivo e explicativo, conforme sugere Gil (2010). Para Marconi e Lakatos (2010, p. 274), 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 aos questionamentos “como” e “por que”. Entretanto, essas questões são mais explanatórias, por isso que levam um estudo de caso.

## 6.2 Coleta e tratamento de dados

Para a realização deste trabalho, foram elaborados quatro questionários do tipo escala Likert de cinco pontos (“concordo”, “discordo”, “concordo totalmente”, “discordo totalmente” e “indiferente”), e apenas um de tipo fechado (“sim”, “não”). Entretanto, foram formuladas o total de cinco questões e aplicadas aos respondentes, com vistas a obter informações à respeito de suas percepções sobre a corrupção na Gestão Pública guineense.

Os questionários foram aplicados em Guiné-Bissau, concretamente em Bissau, a capital do país, entre mês de outubro e novembro de 2017, por intermédio de um professor universitário que se disponibilizou a fazer esse trabalho. Esse fato deveu-se à impossibilidade dos pesquisadores se deslocarem até Guiné-Bissau. Por meio dos dados obtidos pelos questionários, utilizou-se também a estatística descritiva para auxiliar a interpretação dos resultados, pelo Microsoft Excel, no qual foram apresentados na forma de gráfico com vista a ilustrar os percentuais dos resultados.

Foi também realizado levantamento teórico, por meio de revisão da literatura do tema, com fito de entender e identificar os fatores que estimulam a corrupção – ou seja, suas causas e consequências. Por essa razão, este trabalho fez uso de vários artigos, dissertações e teses que discorrem sobre o tema. Igualmente, utilizaram-se documentos como: a Constituição da República da Guiné-Bissau (1996) e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas (2011).

Considera-se que os questionários aplicados foram de tipo fechados. Os questionários dessa natureza solicitam aos inquiridos que escolham



uma alternativa entre as várias apresentadas numa lista (GIL, 2010, p. 123).

### 6.3 Definição do universo e seleção da amostra

Como amostra intencional, foram selecionados para responder à pesquisa 20 funcionários públicos de três ministérios (Ministério da Economia e Finanças, Ministério de Função Pública e Trabalho e Ministério de Justiça), outros 7 funcionários do setor público e 33 pessoas escolhidas aleatoriamente, entre elas professores, estudantes e não estudantes e os funcionários que trabalham por conta própria. Assim, um total de 60 pessoas respondeu aos questionários. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (PAÍS, 2018), a cidade de Bissau possui população de 388.893 habitantes. Entretanto, o tamanho de amostra foi de 60, considerando margem de erro de 7,75% e nível de confiança de 10%. Todavia, a expectativa era entrevistar 150 pessoas, mas infelizmente não foi o caso; esse fato deveu-se a resistências dos inqueridos em responder os questionários.

Destarte, a pesquisa adotou 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.

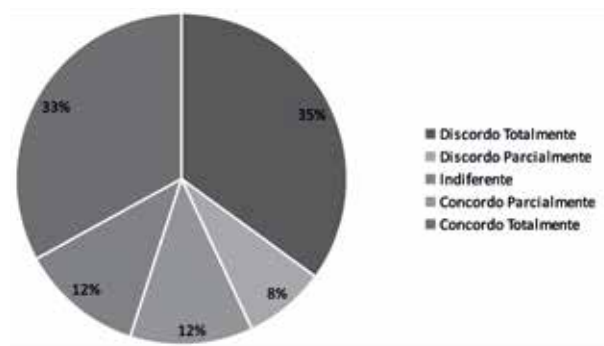
## 7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise e as discussões de resultados representam fases ulteriores, após a coleta de dados. A análise de dados tem como fito organizar e sumarizar os dados que possibilitem o fornecimento das respostas ao problema proposto à investigação. Em contraste, a discussão ou a interpretação objetivam 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, este estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar a percepção da corrupção na Gestão Pública guineense.

Durante esta pesquisa, foi possível constatar que o TCGB, apesar de possuir competências legais de julgar as contas, emitir parecer e consequentemente fazer sua divulgação – como prevê o artigo 7 da Lei Orgânica de 1992 –, não tem julgado e emitido parecer sobre as contas públicas. Assim, insta por oportuno salientar que o TCGB emitiu parecer sobre as contas públicas apenas uma vez, referente ao exercício financeiro de 2009 (TRIBUNAL..., 2015).

Gráfico 1 - Segundo relatório da Transparência Internacional (T.I), Guiné-Bissau é um dos dez países mais corrupto do mundo.

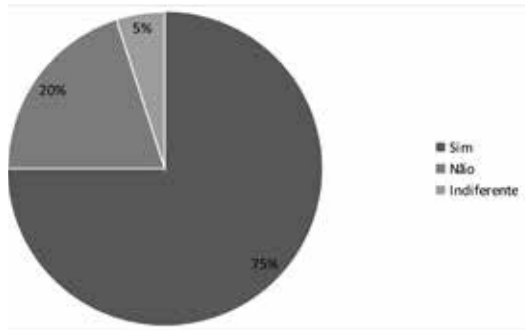


Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Observa-se no Gráfico 1 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, nota-se que a maioria dos respondentes acredita 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 (TRANSPARÊNCIA..., 2017).

Gráfico 2 - Guiné-Bissau é um país corrupto?

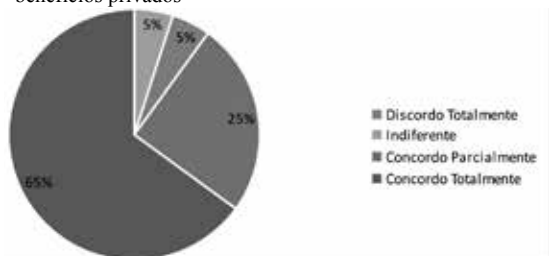


Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

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 esse 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 - Segundo Banco Mundial (2017), corrupção é o abuso do poder público para obter benefícios privados

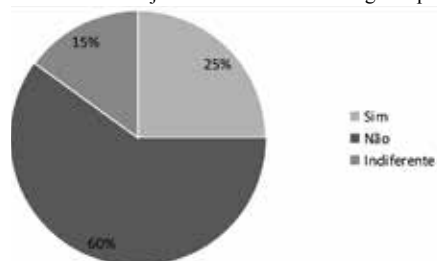


Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Instados a se posicionar sobre a definição da corrupção adotada pelo Banco Mundial, conforme Gráfico 3, 65% dos inquiridos tiveram concordância total e 25% concordância parcial. Consta-se que esses fatos corroboram fortemente com essa 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% não concordaram e nem discordaram.

Gráfico 4 - Você já esteve envolvido com algum tipo de corrupção ou já corrompeu alguém?

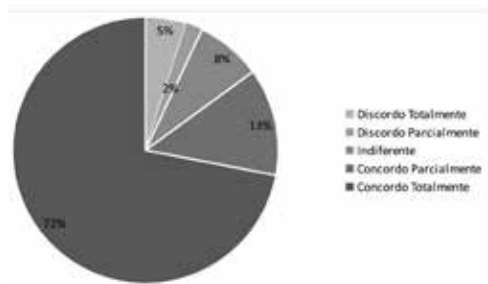


Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

A partir do Gráfico 4 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 se envolvido num tipo de corrupção ou ter corrompido alguém, e apenas 15% não souberam responder.

Gráfico 5 - Segundo Lindner (2017), a inexistência de accountability cria ambiente propício para prática de corrupção e impunidade na gestão guineense



Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

O Gráfico 5 demonstra que 72% dos respondentes, quando instados a se posicionarem a respeito da afirmação do Lindner (2014), 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 no Gráfico 5 realmente criam ambiente favorável à corrupção e impunidade.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a percepção da corrupção na Gestão Pública guineense. Contudo, 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 por meio das análises documentais, a Constituição da República da Guiné-Bissau não consagrou o TCGB como órgão de fiscalização externa, uma tarefa apenas encarregada à ANP, pelo que o TCGB foi instituído pelo Decreto-Lei nº 7/1992 como um órgão independente de fiscalização de receitas e despesas públicas.

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

Nessa linha, foi possível constatar que o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau faz exercício da atividade que lhe foi encarregada, por meio de duas modalidades de fiscalização: a preventiva (prévia) e a sucessiva. Portanto, a fiscalização concomitante não foi contemplada pelo Decreto-Lei nº 7/1992 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, de acordo com o Art. 12 do Decreto-Lei nº 07/1992. Assim, insta por oportuno ressaltar que o TCGB atualmente exerce apenas a fiscalização prévia. De acordo com TCGB, as entidades públicas da Guiné-Bissau ainda não prestam contas ao Tribunal de Contas devido à falta de instruções, de forma que tais contas devem ser apresentadas (TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, 2007).

Nessa assertiva, cumpre salientar que o TCGB, como um órgão com competência legal no que se refere à prestação de contas, assim como no que diz respeito a proceder ao julgamento 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 se acompanhar as contas como define a lei (TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU, 2007, p. 10).

Assim, depreende-se que a Guiné-Bissau carece de leis que visem fiscalizar a atuação do Poder Executivo e 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 aos cidadãos terem acesso às informações adequadas sobre as ações do governo, para que eles possam – de uma forma ou outra – questionar e exigir do governo o uso correto dos escassos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

BUENO, F. S. **Minidicionário escolar da língua portuguesa**. São Paulo: Difusão Cultural do Livro, 2010.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996a.

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

CARVALHO, A. C. M. **A Administração Pública no ordenamento jurídico, constitucional e legal da Guiné-Bissau**. Lisboa: Universidade de Lisboa, [2007]. Disponível em: <https://goo.gl/rpe7qJ>. Acesso em: 6 out. 2017.

DI PIETRO; M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, P. M. **Corrupção**: definição, prevenção e combate. 2009. Tese (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade de Aveiro, Aveiro, 2009.

FILGUEIRAS, F. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. **Cadernos Cedes**, Rio de Janeiro, n. 5, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUINÉ-BISSAU. **Decreto-Lei nº 7**, de 27 de novembro de 1992, Bissau.

GUINÉ-BISSAU. **Constituição (1996)**. Bissau: Assembleia Nacional Popular, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/2CI7XUL>. Acesso em: 22 mar. 2019.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LIMA, L.H. Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, n. 116, p. 72-78, 2009.

LINDNER, S. **Overview of corruption and anti-corruption in Guinea Bissau**. Brussels: European Commission, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2uwn6Ec>. Acesso em: 28 jul. 2017.



MARCONI, M. A.; LAKATOS; E. M. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, G. de A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

PAÍS. **Instituto Nacional de Estatística**, Bissau, 19 out. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2sfN3Hm>. Acesso em: 13 out. 2017.

SANCHEZ, O. A.; ARAÚJO, M. **A corrupção administrativa e os controles internos**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2006.

SEN; A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

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

SILVA, C. E. T. **Controle interno no setor público: o caso da administração pública da Guiné-Bissau**. 2017. Tese (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

TEIXEIRA, R. M. **O Tribunal de Contas do estado do Espírito Santo e a auditoria de desempenho**. 2001. Tese (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (TI). **Índice de percepção da corrupção 2017**. Disponível em: <http://bit.ly/2L3vpCu>. Acesso em: 18 fev. 2017.

TRIBUNAL de Contas guineense entrega pela primeira vez parecer sobre contas públicas. **RFI**, [S. 1.], 25 set. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2FGKJAf>. Acesso em: 27 mar. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai)**: princípios fundamentais de auditoria. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2QsjwIK>. Acesso em: 27 out. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU. **Apresentação**. Guiné-Bissau, [2007a]. Disponível em: [http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/TContas\\_Breve\\_apresentacao.pdf](http://www.tribunaldecontas.gw/PDF/TContas_Breve_apresentacao.pdf). Acesso em: 21 out. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA GUINÉ-BISSAU. **Sustentabilidade financeira, apresentação de contas e responsabilidade**. In: CONFERÊNCIA EUROSAI/OLACEFS, 5., 2007, Lisboa. **Anais** [...]. Bissau: Tribunal de Contas, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2TAek25>. Acesso em: 21 out. 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Ana Thorell. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZAMPARETTI, A. F. **O controle externo da administração pública exercido pelo Tribunal de Contas da União – TCU**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências

Sociais de Florianópolis, Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2HWeFd8>. Acesso em: 27 mar. 2019.

ZYMLER, B. Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, n. 76, p. 15-42, 1998.