



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Princípios Éticos na Administração Pública da Guiné-Bissau: Que Realidade?**

**Mutaro Seidi, Alfa Aliu Embaló**

**[ARTIGO] GT 6 Gestão de Pessoas e Comportamento Organizacional no setor Público**

## **Princípios Éticos na Administração Pública da Guiné-Bissau: Que Realidade?**

**Resumo:** O presente texto enseja investigar sobre os princípios éticos na administração pública da Guiné-Bissau, buscando compreender às práticas e a realidade deste princípio nas instituições públicas deste país. Para isso, adotou-se a pesquisa bibliográfica como caminho investigativo conciliado com a pesquisa documental. Os resultados apontam que embora existe um diploma que baliza os princípios e os comportamentos éticos na administração pública guineense, mas ainda permanece elevado grau de dificuldade na disseminação e cumprimento do mesmo. Os funcionários públicos descumprem corriqueiramente os princípios éticos e navegam sob ondas da parcialidade e interesse pessoal, dificultando assim o cumprimento do mesmo. Estes elementos põem em prova de que os princípios éticos estão aquém do esperado na administração pública guineense e encoraja-se uma maior difusão e sensibilização dos servidores para zelarem por estes princípios afim de salvaguardarem um bom funcionamento da Administração Pública.

**Palavras-chave:** Princípios Éticos. Administração Pública. Guiné-Bissau.

### **1. Introdução**

A administração pública é subjetivamente uma organização pela qual o Estado consegue planejar, organizar, controlar e criar condições financeiras e materiais para satisfazer as necessidades da população e promover investimentos para o bem-estar social. Neste âmbito, o seu desafio moderno tem sido a prestação de serviços públicos cada vez mais eficientes e com qualidade. Todavia, ainda se constata defeitos em grande maioria dos Estados ao nível global, uma realidade que não perpassa a Guiné-Bissau.<sup>1</sup> Este tem apresentado uma situação pouco encorajadora no que tange ao cumprimento dos princípios éticos que regem a prestação dos serviços públicos e a realidade. Tem se percebido nos cidadãos muita insatisfação com relação ao incumprimento da boa prática que tem resultado na ineficiência, improdutividade, corrupção e pessoalidade na forma de prestação de serviços.

Partindo do pressuposto de que os princípios éticos constituem elementos cruciais para a garantia e o cumprimento da finalidade pública, opta-se neste escrito trazer à tona e/ou analisar os princípios éticos que regem a boa conduta dos agentes públicos na Guiné-

---

<sup>1</sup> A Guiné-Bissau cujo o capital Bissau, está localizada na costa ocidental da África, a sua margem territorial é medida em 36.125 km<sup>2</sup>, as línguas nacionais são Crioulo, Manjaco, Fula, Mandinga, Balanta, Papel, Mancanha [...] e a língua oficial é portuguesa. A Guiné-Bissau apresenta uma estrutura social heterogênea, composta por aproximadamente vinte grupos étnicos, e destes, alguns se encontram na fase da extinção (ver Semedo, 2011). O número total de habitantes segundo dados de Instituto Nacional de Estatística (INE, 2016) é de 1.544.777 habitantes. É de lembrar ainda que, em 24 de setembro de 1973 se proclama unilateralmente a independência e inaugura o início da nova e primeira república no capital Bissau em outubro de 1974 assumindo a sua própria administração ineditamente (SEMEDO, 2011).

Bissau com fito de fazer uma análise mais balizada dos mesmos. À vista disso, a principal

---

pergunta de pesquisa é: *qual é a realidade dos princípios éticos na administração pública guineense?*. Para o propósito, utilizou-se a pesquisa bibliográfica como caminho investigativo conciliado com a pesquisa documental. Posto isto, este trabalho está dividido em quatro (4) seções. Incluindo a parte introdutória que faz uma breve apresentação geral do assunto, mostra-se na segunda seção a discussão sobre a administração pública, esta ainda contendo uma subsecção que aborda administração pública na Guiné-Bissau. Na terceira seção o debate é sobre a ética no serviço público que além dos conceitos engloba os princípios da administração pública Guineense que constitui maior parte da discussão. E por último está as considerações finais deste estudo.

## **2. Administração Pública**

A administração pública é constantemente mencionada quando se fala dos assuntos coletivos assumidos pelo Estado. Apesar do termo beneficiar de diferentes entendimentos, trata no final, de um objetivo único (atender demandas públicas). Para Meirelles (1985), no sentido lato, administrar é a gerência de interesses de acordo com a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues a vigia e a manutenção alheia. Deste modo, satisfaz o entendimento de Dos Santos (2017) sobre a administração pública como “organização e gerência de homens e materiais para consecução dos propósitos de um governo”. Em reforço deste entendimento, Carvalho (2012), fala de administração pública a partir de ponto de vista subjetivo como organização pela qual o Estado consegue planejar, organizar, controlar e criar condições financeiras e materiais para satisfazer as necessidades da população e promover investimentos a propósito do desenvolvimento. Para tal, diz Peters e Pierre, (2010, p. 11), que “[...] a burocracia pública é importante para o fornecimento dos serviços públicos. Além disso, a expertise contida na burocracia pública pode ser crucial para a qualidade das políticas elaboradas pelo governo”. Todavia, satisfaz citar Meirelles a partir do ponto de que:

“A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. (...) O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica, e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo” (MEIRELLES, 2005, p. 65).

Posto isto, importa o reforço de Gonçalves (2019), de que é a Administração Pública que exterioriza a atividade do Estado, colocando em prática as decisões políticas de seus governantes. Assim sendo, para que o Estado atinja suas finalidades e promova justiça social é essencial que a administração trabalhe com eficiência, ética e responsabilidade (GONÇALVES, 2019).

### **2.1. Administração pública na Guiné-Bissau**

O fácil entendimento da administração pública na Guiné-Bissau requer um olhar contextualizado dos tempos idos, marcadamente desde a fase do seu manejo por parte dos nacionais (governo libertador). Entretanto, conforme Semedo (2011), após a inauguração do novo Estado em outubro de 1974, os libertadores assumiram a administração ineditamente. Neste período, a divisão dos cargos políticos, assim como administrativos conforme Forest (1993), seguia o critério de militância. Para os cargos de comissários (equiparado de Ministro) foram selecionados os militantes que desempenhavam atividades políticas durante a luta, ao passo que para os militantes com grande desempenho militar foram nomeados governadores nas regiões e diretores (FOREST, 1993). Segundo este autor, tal governo, ao ser formado, abraçou o desafio de fazer funcionar o aparelho administrativo deixado pelos colonizadores com missão de reforçar e expandi-lo ao nível do território nacional. Posto isto, foi obrigado a criar entrada de grande número de funcionários públicos para atender os desafios que se impunham com base no critério da militância devido o regime do partido único vigente na altura. Ou seja, era vetada a concorrência dos que não eram militantes.

Desta feita, começou-se a verificar as dificuldades, principalmente pela falta de experiência administrativa dos novos funcionários uma vez que havia sido expulsos da administração as pessoas que trabalharam na era colonial e que tiveram certa experiência técnica-administrativa (FORREST, 1993). Em suma, tal autor remata que tais dificuldades, para alguns, se justificam pelo fato de a grande maioria dos nativos serem impedidos de participar no desempenho das funções estratégicas da administração pública colonial, assim como de ter acesso à educação.

No decorrer da primeira década após independência, a administração pública assumiu a responsabilidade de atuar em todos os campos, quais sejam, sociais, econômicos, infraestrutura e etc. Tal situação também não ajudou muito no alcance da

eficiência e eficácia. Posto isto, visou-se, com a implementação da reforma no decurso do ano 80, diminuir esse peso com a permissão da abertura económica e redução da intervenção do Estado na economia. Pese embora a ação não tenha atingido a sua missão indispensável e exclusiva que é de desenhar programas e estratégias de progresso, instituir normas e regulamentar a atividade económica (DENARP, 2004).

Todavia, importa salientar que, a luz da Constituição da República da Guiné-Bissau a administração pública está subordinada ao poder executivo (Governo) e, que “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” (Art. 100, 1. alínea a) capítulo V). Numa expectativa de atender os anseios sociais em termos da governação ao nível nacional, a estruturação do país conta com quatro províncias e oito regiões administrativas - essas feitas de setores. Tais regiões, embora com grandes dificuldades, são em termos de funcionamento administrativo únicas em atividade para além da administração central situada no capital e, são dirigidas por governadores e administradores ligados ao Ministério da Administração territorial (P.E.O, 2015). Pese embora a existência de leis que garantam a implementação das autarquias locais, ainda é visível a concentração e centralização dos serviços da administração pública. Tal situação, conforme plano estratégico para o desenvolvimento (2015) tem aumentado a carência dos serviços básicos à sociedade (P.E.D., 2015). Além da situação referida, a máquina administrativa Guineense não consegue até então apresentar médio nível de eficiência devido a fraca organização estrutural. E hoje, os serviços parecem mais caros e morosos para os cidadãos uma vez que tem se verificado desvios de padrões e altos índices de corrupção. Embora não se nega grandes esforços de mudanças empreendidos paulatinamente ao longo do tempo.

### **3. Ética no Serviço Público**

A administração pública é intrínseca ao Estado, e ela é guiada pela vontade política do Estado que por sua vez é alinhada através do governo em virtude da necessidade popular. Nesta lógica, é aceitável o entendimento de Gonçalves (2019), de que a partir da realização da atividade administrativa o Estado consegue atingir o seu propósito. Doravante, para tais atividades seguirem a finalidade, a burocracia estatal é obrigada a respeitar a constituição e demais leis. Tais normas visam garantir um comportamento ético e moral de todos indivíduos que trabalham para Estado.

Concernentemente a questão ética que apriori constitui foco deste estudo, interessa dar volta para o seu entendimento isolado a partida. Assim, conforme o estudo de Carapeto e Fonseca (2012), a ética é uma forma de regular o comportamento das pessoas e possibilita a autofixação de valores que estas partilham com outrem para dar significado às suas decisões e ações. Assim, os princípios éticos podem ser vistos como normas que guiam o comportamento do Homem uma vez que este é considerado um ser racional e livre. Ainda, numa ótica filosófica, segundo os autores, a ética:

[...] procura aperfeiçoar o homem através da ação e por isso procura que os atos humanos se orientem pela retidão, isto é, a concordância entre as ações e a verdade ou o bem. Nesta medida, a ética é [...] um conjunto de princípios obtidos através da razão e que apontam o caminho certo para a conduta. [...] a ética tem a função de fornecer princípios operativos, normas, valores para a atuação, que o homem vai aplicar, de uma forma evolutiva, utilizando a sua razão, procurando em permanência as melhores soluções para os problemas que se lhe colocam (CARAPETO; FONSECA, 2012, p.08).

Posto isto, e no concernente ao tratar de ética no âmbito do serviço público, diz respeito a forma de comportar e agir das pessoas ligadas aos assuntos públicos, visto que, são seus deveres praticar atos a luz do princípio ético, expondo valores morais ligados a boa fé e entre outras normas que contribuem para uma vida social saudável. Isto porque a sociedade ao dar confiança as pessoas que elege, espera um cumprimento de dever ético por parte destas. Do mesmo sentido, aos funcionários públicos espera-se espírito probo, abraçando o desafio de eliminar desigualdades sociais, promover políticas públicas de geração de emprego, de incentivo a cidadania ativa e de consolidação democrática<sup>2</sup>.

No caso do serviço público na Guiné-Bissau, embora não haja discussões balizadas sobre a ética no cumprimento do dever dos funcionários, importa, contudo, salvar a existência dos princípios com suporte no decreto lei nº 5/2012 que determina a necessidade de cumprimento ético perante exercício público administrativo. Assim, o artigo 4 deste dispositivo que estabelece a matéria de Deontologia e princípios éticos da administração pública guineense, determina o seguinte:

No exercício das suas funções, os funcionários e agentes do Estado estão exclusivamente ao serviço do interesse público, subordinados à Constituição e à lei, devendo ter uma conduta responsável e ética e atuar com justiça, imparcialidade e proporcionalidade, no respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos legalmente protegidos, observando os seguintes princípios éticos.

---

<sup>2</sup> Ver mais em: <https://www.significados.com.br/etica/>

---

Nesta lógica, a realização da atividade administrativa na Guiné-Bissau não deve ser feita ao dispor do cumprimento ético, uma vez que este último (ética), baliza o primeiro (atividade administrativa). Tal como está invocado no artigo 4, DL nº5/2012, os princípios éticos a observar estão ordenados em alíneas a seguir:

- a) Princípio do Serviço Público: Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos Cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo.

Neste caso os funcionários afetos às instituições públicas não devem zelar-se aos seus interesses pessoais e/ou de determinados grupos, mas sim, pautar-se sempre para aquilo que é o bem comum de todos conforme os mandos das normas e leis que regem o estabelecimento a eles vinculados.

- b) Princípio da Legalidade: Os funcionários atuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito.

O princípio da legalidade defende que toda e qualquer atuação dos servidores públicos devem ser ancorados nas normas e regras perfeitamente definidas pela lei. Um funcionário público não pode tomar decisões unilaterais, contrárias com aquilo que foi definida pelas normas e regras ou sem respaldos legais. Quando assim, estará a violar o princípio da legalidade.

- c) Princípio da Justiça e Imparcialidade: Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, atuando segundo rigorosos princípios de neutralidade.

No princípio da justiça e imparcialidade, os servidores públicos devem dar tratamento justo e igualitária a todos os utentes dos serviços públicos, sem distinção de cor, raça, género, idade, status social e etc. Quando um funcionário público tenta dar favoritismos no serviço para uma pessoa em função da sua postura social e/ou outros elementos acima citados, ele simplesmente estará a violar o princípio da justiça e imparcialidade.

- d) Princípio da Igualdade: Os funcionários não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social.

O princípio da igualdade vai na mesma linha com o princípio da justiça, isto é, zelar-se sempre pela imparcialidade e neutralidade na administração pública, sem discriminação dos utentes por conta das suas condições sociais.

- e) Princípio da Proporcionalidade: Os funcionários, no exercício da sua atividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa. Ou seja, um funcionário público deve pautar-se pela justiça social blindando os cidadãos sempre de abusos e excessos.
- f) Princípio da Colaboração e Boa Fé: os funcionários, no exercício da sua atividade, 'devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa.

Este princípio assegura que os servidores públicos devem criar possibilidades de colaboração com os utentes dos serviços públicos. A colaboração neste caso enquadra no sentido de ajudar a resolver e/ou atender a demanda dos usuários através de boa fé e sob respaldos ou dentro dos parâmetros legais.

- g) Princípio da Informação e Qualidade: Os funcionários devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida.

O princípio de informação e qualidade se alinha na visão da transparência que é um direito do cidadão sendo um contribuinte do Estado. Os funcionários públicos têm a obrigação de informar os cidadãos sobre qualquer assunto de interesse público quando solicitado de forma cristalina e com prontidão.

- h) Princípio da Lealdade: Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante.

Este princípio tem seus respaldos também na legalidade e no compromisso moral independentemente das circunstâncias. Um funcionário público deve permanecer fiel, honesto e sincero à sua organização.

- i) Princípio da Integridade: Os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de caráter.

Neste caso, os servidores públicos devem preservar as suas honras e valores humanos, isto é, permanecer íntegro e honrar seus compromissos éticos e morais com a organização.

- j) Princípio da Competência e Responsabilidade: Os funcionários agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.

Este princípio tem a ver com aquilo que é esperado de um servidor público. Espera-se sempre uma maior dedicação, entrega e responsabilidade associando isso com a competência em prol da organização a que são/estão afeitos.

Visto os princípios, a supremacia do interesse público deve guiar o espírito do agente público, portanto, a atividade administrativa, não deve visar lucro que não seja o social. A satisfação das demandas públicas de maneira honesta e imparcial deve ser a prioridade de todos os agentes públicos de modo a honrar a essência das suas missões. Ou seja, qualquer intencionalidade de tirar benefício particular é vetada pelos princípios éticos e é considerada inversão legal. Todavia, a grande crítica que se faz correlação aos serviços é o fato de os agentes criarem uma exclusividade dos mesmos por meio de cobranças ilícitas junto do cidadão, atos que contradizem a ética e moral pública.

A legalidade dos atos deve ser entendida como o mais importante e indispensável para o funcionamento decente da administração pública, uma vez que garantem a confiabilidade e creditação dos agentes e instituições. Tal forma, consegue limitar o abuso e o belo prazer na prática dos agentes públicos. Ademais, tal princípio representa um dos pontos que marca a diferença entre atividade administrativa pública e privada. No público se segue o que a lei determina ao passo que no segundo evita-se apenas ilegalidades, ou seja, se faz o que entender desde que não contradiz a lei. Posto isto, importa salientar a questão de igualdade. Tal princípio dialoga com os direitos garantidos aos cidadãos pela constituição da república, em que todos os cidadãos são iguais perante a lei.

Assim, no âmbito administrativo, o agente deve levar em consideração a igualdade de direitos, ou seja, todo e qualquer cidadão deve ser atendido conforme critérios públicos regentes sem favorecimentos ou dificultar outrem. Dando uma ligação ao princípio de proporcionalidade, perante o requerer do serviço por parte do cidadão, não se pode criar

critérios ou formas de atendimento que diferencie os cidadãos, excepto em casos prescritos na lei.

#### **4. Considerações Finais**

Tal como debatido ao longo do texto, é comumente consensual que a administração pública visa resolver os problemas sociais através do exercício de atividades prescritas na lei. Sendo assim, as pessoas a que foram confiadas os cargos e funções públicas, devem, fundamentalmente, pautar pelo cumprimento ético que se entende como caminho que evita as falhas desastrosas durante a prática administrativa. No caso da Guiné-Bissau, contrariamente do que se acredita no seio acadêmico e social Guineense sobre a inexistência de normas éticas que regulamentam a administração pública, pode-se afirmar a partir dos resultados obtidos que, existe diploma sobre os princípios éticos para a boa conduta dos agentes públicos, embora que esta ainda não ganhou grande notoriedade tanto no interior da organização administrativa quanto no seu exterior devido a sua fraca difusão.

Nota-se que, em grande parte das instituições públicas uma forma de prestação de serviço a margem da norma ética o que acaba por resultar no sentimento de decepção, desacredo e revolta dos cidadãos, uma vez que, a estes, são outrora feitas cobranças ilícitas para terem suas demandas resolvidas ou prejudicadas em detrimento de outrem. Repara-se que o serviço público Guineense ainda está longe de atingir a sua essência por razões estrutural, deficit de recursos humanos e rigor no cumprimento legal. Todavia, de outro lado, é preciso disseminar uma cultura de boa fé baseada no comprometimento ético com a causa pública. Os gestores, devem promover políticas de expansão de informações e formações dos funcionários a respeito dos princípios mestrais da administração pública de modo a terem fortes noções e compromisso com tais normas. Assim sendo, acreditase numa boa prestação de serviço fundamentado na ética e interesse público.

Por fim, e como anunciado, este trabalho visou uma chamada de atenção sobre a forma de provisão de serviço público na Guiné-Bissau face aos princípios éticos. No entanto, pela sua limitação, vale recomendar um estudo mais amplo e balizado a despeito da temática visto que constitui elemento fulcral na garantia da boa conduta pública.

#### **REFERÊNCIAS:**

CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima. Ética e deontologia-Manual de formação. **Cahiers du Lasmus**, v. 2, p. 1, 2012.

CARVALHO, Ana Cláudia Marcos. A Administração Pública no ordenamento jurídico, constitucional e legal, da Guiné-Bissau. **Lisboa: Universidade de Lisboa, [2007]**. Disponível em: [https://goo. gl/rpe7qJ](https://goo.gl/rpe7qJ). Acesso em, v. 6, 2017.

DOS SANTOS, Clezio Saldanha. **Introdução à gestão pública**. Saraiva Educação SA, 2017.

FORREST, B. J. Autonomia burocrática, política económica num Estado “suave”: o caso da Guiné-Bissau pós-colonial. Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa INEP. **Revista Soronda**, 57-95, 1993.

GONÇALVES, MDAP. Ética na Administração Pública: algumas considerações. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, v. 89, 2011.

GUINÉ-BISSAU. Documento de estratégia nacional de redução da pobreza. **Bissau: governo da Guiné-Bissau**. 2004.

GUINÉ-BISSAU. Boletim Oficial. **Decreto lei nº 5/2012**. Dispõe sobre os princípios gerais em matéria de emprego pública.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. Editora Revista dos Tribunais. 1985.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Public-private partnerships and the democratic deficit: is performance-based legitimacy the answer?. In: **Democracy and public-private partnerships in global governance**, p. 41-54, 2010.

**PLANO ESTRATÉGICO OPERACIONAL**, Guiné-Bissau- Terra Ranka. 2015.

SEMEDO, Rui Jorge. O Estado de Guiné-Bissau e os desafios político-institucionais. **Tensões mundiais**, v. 7, n. 13, p. 95-136, 2011.