



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
DE RIBEIRÃO PRETO

ALEXANDRO GNAKOURI KOUKOUA

**O CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO COMBATE À
CORRUPÇÃO NA COSTA DO MARFIM**

RIBEIRÃO PRETO

2024

ALEXANDRO GNAKOURI KOUKOUA

**O CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO COMBATE À
CORRUPÇÃO NA COSTA DO MARFIM**

Trabalho de Conclusão do Curso, apresentado para
obtenção do grau de bacharel em Direito no Curso
de Direito da Universidade de São Paulo - Campus
Ribeirão Preto.

Orientador: Prof. THIAGO MARRARA

Ribeirão Preto
2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço antes de tudo a meu Senhor e Salvador Jesus Cristo, pela minha vida, por me guardar, por caminhar comigo e me fortalecer nos momentos mais difíceis dessa jornada.

A minha Esposa, por me amar apesar das minhas falhas, acreditar em mim, me apoiar, e me motivar constantemente.

Ao meu irmão de coração e parceiro de vida Yao Jean-Pierre Beranger Koffi, que sempre esteve comigo desde os primórdios, me motivando, apoiando e ajudando quando preciso.

Aos Meus pais, e irmãos por acreditarem em mim, orarem por mim, pelo carinho, e pelo apoio incondicional.

A USP em geral e aos professores, pelos ensinamentos de qualidade proporcionados, pelos conselhos, orientações, ajuda, paciência e compreensão que tiveram ao meu respeito durante todos esses anos.

Aos meus amigos, por estarem presente ao meu lado, pelos momentos de descontração e alegria que me proporcionaram.

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo apresentar um estudo sobre o controle social da administração pública como uma ferramenta de luta contra a corrupção na realidade marfinense, ou seja perquirir de quais meios a sociedade dispõe para monitorar os gestores públicos e seus atos, para aferir se esses estão alinhados com os fins que os norteiam, a fim de coibir em última instância a prática da corrupção e garantir um ambiente de boa governança na administração pública marfinenses. Para tanto, foi feito uma análise de dados, e uma pesquisa bibliográfica sobre, inicialmente a estruturação da administração local, em seguida a respeito das peculiaridades da corrupção na referida administração, e por fim como o controle social se revelaria uma alternativa para mitigar essa mazela.

Palavras chaves: Administração Pública; Corrupção; Controle social; Transparência.

ABSTRACT: This article aims to present a study on social control of public administration as a tool to combat corruption in Ivory Coast, that is, to investigate what means society has to monitor public managers and their actions, to assess whether they are aligned with the goals that guide them, in order to ultimately curb corruption and ensure an environment of good governance in Ivory Coast public administration. To this end, a data analysis and bibliographical research were carried out on, initially, the structuring of local administration, then on the peculiarities of corruption in said administration, and finally on how social control would prove to be an alternative to mitigate this scourge.

Keywords: Public Administration - Corruption - Social control - Good governance

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MARFINENSE	9
2.1 A administração central	10
2.2 As autoridades independentes	12
2.3 A administração local	13
2.4 A administração local descentralizada	15
3. A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MARFINENSE.	19
4. O CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO	31
4.1 O controle hierárquico	33
4.2 O controle de tutela	34
4.3 O controle social	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

1. INTRODUÇÃO

A escolha do presente tema para a feição do trabalho de conclusão do curso se deu por motivos bastante inusitados. Tudo começou 1 (um) ano atrás quando resolvi casar-me, devido a minha condição de estrangeiro residente no solo brasileiro, e ao fato da minha então noiva ser brasileira, fui informado que precisaria fornecer uma cópia original da minha certidão de nascimento juramentada e datada de no máximo 3 (três) meses anteriores à data do casamento. Na expectativa de que seria algo relativamente simples e célere, cerca de dois meses antes da data, fiz a solicitação junto ao cartório de registro civil da minha cidade Natal.

Todavia, dei-me conta de uma triste realidade: nada que envolva a administração pública no país é simples. Assim, explico, conforme os regulamentos vigentes no Brasil, para que um documento estrangeiro tenha validade no território, é preciso que seja apostilado quando oriundo de um país signatário da convenção de HAIA, ou legalizado e consularizado na repartição consular do Brasil no país de origem, para os demais, inclusive o meu.

Ocorre que, na Costa do marfim, antes de chegar no referido órgão, após retirada no cartório de registro civil da cidade de origem do requerente, a certidão deve ser encaminhada para o ministério dos assuntos interiores, em seguida para o ministério das relações exteriores, para finalmente chegar na embaixada do Brasil no referido país. Em tese, este procedimento seria relativamente simples e os custos acessíveis para o cidadão, levando cerca de duas a no máximo três semanas.

Todavia, na prática, a realidade é completamente oposta. Em cada um desses órgãos, é cediço que, se “não colocar algo” na sua solicitação, se surpreenderá com tamanho descaso com o qual será tratado. No ministério das relações exteriores do país, por exemplo, fui avisado que se não fizesse algum gesto, “meus documentos apodreceriam lá”, resultado, tive que desembolsar no total o valor de R\$1500 além das taxas oficiais cobradas, e esperar quase dois meses para finalmente receber as três cópias da certidão solicitadas.

Nem consigo mensurar o estresse pelo qual tivemos que passar, ao ponto de cogitar anular o casamento, pois 10 (dez) dias antes da data, não se tinha nem sequer alguma garantia de recebê-los.

Este incidente, se é que posso chamá-lo assim, não é seguramente isolado, é apenas um dos inumeráveis que ocorrem a cada dia no país, ao ponto de se tornar uma regra. Ou seja, na percepção dos marfinenses, morosidade e subornos nos diversos órgãos da administração pública entre outros são totalmente normais. Qualquer solicitação junto às repartições administrativas deve ser acompanhada de um “*Pot de vin*”¹, outrossim, para ter andamento. Ademais, os casos de desvios de recursos públicos são tão corriqueiros e nítidos que a população geralmente não se dá o trabalho de clamar por justiça (Wesberg, 2013).

Diante dessas mazelas que gangrenam a administração pública marfinense, em todos seus níveis, surge a seguinte indagação: os cidadãos marfinenses dispõem de alguns meios de controle dos atos dos agentes para coibir a prática de corrupção na administração pública, e promover um ambiente mais idôneo?

A corrupção administrativa é de fato um desafio global, e seus impactos nas estruturas governamentais são especialmente prejudiciais em países em desenvolvimento, como a Costa do Marfim. A corrupção na administração pública não apenas compromete a qualidade dos serviços prestados à população, como também mina a confiança da sociedade nas instituições públicas criadas para atender suas necessidades (Wesberg, 2013).

Diante disso, mapear e analisar os mecanismos de controle social da administração pública, no contexto da Costa do Marfim, à luz do repertório teórico construído ao decorrer dos anos de graduação no Brasil é fundamental para compreender como esses mecanismos ainda em maturação no país, podem contribuir – ou não – para promover uma administração pública mais transparente.

A proposta científica do presente trabalho tem, portanto, como objetivo, apresentar o quadro da corrupção no cenário nacional, em seguida mapear os mecanismos de controles internos e externos da administração pública, além de

¹ Subornos. Uma expressão usada para se referir à necessidade de oferecer algum benefício ao agente, geralmente de cunho financeiro, para ser atendido.

analisar e verificar o papel dos cidadãos e da sociedade civil na promoção da transparência e higidez na administração pública marfinense.

Para alcançar esse objetivo com êxito, será feita uma revisão da literatura tanto marfinense quanto brasileira sobre o tema. Ademais, serão coletados dados de fontes secundárias, como índices de corrupção, relatórios de organismos locais e internacionais, e estatísticas sobre casos de corrupção.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MARFINENSE

Antes de adentrar o cerne da presente análise, mister se faz de apresentar ao leitor, de forma simplória, porém abrangente, a estrutura da administração pública da Costa do Marfim, tal como abordada pela doutrina local. A ilustre administrativista Di Pietro, leciona que o termo administração pública possui dois conceitos: O sentido subjetivo, que se refere aos entes personalizados e despersonalizados que exercem a atividade administrativa, isto é pessoas jurídicas, órgãos e agente públicos incumbidos de exercer uma dessas funções administrativas, preponderantemente no âmbito do poder executivo, porém também nos demais poderes.

Por outro lado, tem-se a administração no sentido objetivo, material ou funcional, que se refere às atividades desempenhadas pelos respectivos entes. Aqui, a administração se assemelha à própria atividade ou função administrativa, como realizar um processo seletivo ou uma licitação.

Essas atividades podem ser prestativas ou restritivas e se destinam majoritariamente ao atendimento das necessidades concretas da sociedade por meio de políticas públicas criadas por seus representantes democraticamente eleitos; e ao gerenciamento adequado dos órgãos, agentes, bens e entidades que formam a máquina estatal (Di Pietro, 2019).

Partindo dessas premissas postas pela ilustre professora, o presente estudo focou mais na administração pública no seu sentido subjetivo, isto é, apresentarei como é estruturado o aparelho administrativo marfinense sem descuidar, contudo, as atividades atinentes a cada órgão e agente que o compõe.

A literatura marfinense, é quase unânime, ao elencar dois critérios principais para descrever a estrutura administrativa do país: o critério funcional e o critério geográfico.

O primeiro aborda o tema a partir das competências dos órgãos, distingue entre funções gerais e funções especiais. Enquanto o segundo, por outro lado, parte da organização geográfica do país, separando a administração central da administração local (Degni-Segui, 2003).

Esse último que será usado no presente trabalho, tanto pela sua simplicidade quanto pelo fato de ser o mais predominante.

2.1 A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

Administração central assim como os órgãos que a compõem gozam de uma competência nacional, eles exercem sua autoridade e poder sobre todo o território nacional. Subdividem-se em autoridades executivas e autoridades administrativas independentes.

O chefe do executivo como no Brasil, é **o presidente da república**, e suas funções são bastante semelhantes às do seu homólogo brasileiro. Incumbe-lhe a tarefa de zelar pelo devido respeito da constituição nacional , da independência, da soberania e da integridade territorial perante a comunidade internacional, e é eleito por um mandato de cinco anos renovável uma vez. Ademais, prevê a Constituição de 2016 que ele detém exclusivamente o poder executivo, ou seja, o poder regulatório (artigo 63.º). Nesta qualidade, ele nomeia pessoas para cargos civis e militares. Preside o Conselho de Ministros, que necessariamente delibera sobre projetos de lei, portarias, decretos regulamentares e nomeações para cargos de gestão. O poder regulador conferido ao Presidente da República permite-lhe também tomar decisões administrativas de carácter geral e impessoal (Lath, 2020).

O vice-presidente, conforme o artigo 80 tem uma função supletiva, substituindo o presidente em determinadas funções quando o mesmo encontra-se fora do território nacional. A título de exemplo, o referido artigo prevê que o presidente pode delegar por decreto ao seu vice, a chefia do conselho de ministros para tratar de uma determinada pauta.

O Governo, composto pelo primeiro-ministro e pelos ministros, representa o órgão incumbido da execução das políticas nacionais, tal como definidas pelo chefe do executivo. O primeiro-ministro, nomeado pelo presidente, chefe do governo nos termos do artigo 70 da constituição, é responsável por coordenar a ação governamental e presidir o conselho de ministros na ausência de ambos, o presidente da república e o vice.

Os ministros, 33 (trinta e três) no total, chefes dos seus respectivos ministérios, desempenham uma função de gestão, direção e organização da pasta (Portal oficial do site do Governo da Costa do Marfim):

Ministro de Estado e da Defesa;

Ministro de Estado, Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Produção Alimentar.

Ministro de Estado, Ministro da Função Pública e da Modernização da Administração;

Ministro da Economia, Planeamento e Desenvolvimento;

Guardião dos Selos, Ministro da Justiça e dos Direitos Humanos;

Ministro do Interior e da Segurança;

Ministro de Minas, Petróleo e Energia;

Ministro das Finanças e Orçamento;

Ministro das Relações Exteriores, da Integração Africana e dos marfinenses; residentes no Exterior;

Ministro da Construção, Habitação e Urbanismo;

Ministro dos Transportes

Ministro do Património, da pasta do Estado e das Empresas Públicas;

Ministro do Equipamento e Manutenção Rodoviária;

Ministro da Promoção da Juventude, Integração Profissional e Serviço Cívico, Vice-Porta-Voz do Governo;

Ministro da Saúde, Higiene Pública e Cobertura Universal de Saúde;

Ministro da Hidráulica, Saneamento e Saúde;

Ministro dos Recursos Animais e Pesqueiros;

Ministra da Educação Nacional e Alfabetização;

Ministro da Comunicação, Porta-Voz do Governo;

Ministro do Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Transição Ecológica;

Ministro da Transição Digital e Digitalização;

Ministro do Turismo e Lazer;
Ministro do Comércio e Indústria;
Ministro do Ensino Superior e Pesquisa Científica;
Ministro das Águas e Florestas;
Ministro do Emprego e da Proteção Social;
Ministro da Educação Técnica, Formação Profissional e Aprendizagem,
Ministra da Mulher, Família e Criança;
Ministra da Coesão Nacional, Solidariedade e Combate à Pobreza;
Ministra da Cultura e da Francofonia;
Ministro Delegado do Ministro das relações Exteriores, e da Integração Africana;
Ministro Delegado do Primeiro-Ministro, Ministro do esporte e Ambiente de Vida.
(Tradução nossa)

2.2 AS AUTORIDADES INDEPENDENTES

À margem das autoridades executivas ora elencadas, existe a figura das autoridades administrativas independentes: as AAI.

Trata-se, como o próprio nome indica de instituições, isto é pessoas jurídicas independentes, não vinculadas ou subordinadas aos órgãos do poder central, tampouco vinculadas ao poder legislativo ou judiciário, cuja função precípua consiste em regular de forma autônoma determinados setores considerados sensíveis e essenciais para o país, mas que precisam de um certa autonomia para o bom funcionamento.

A sua função vai além de um mero órgão consultivo, tendo um poder de comando, de decisão e de arbitragem de conflito. Todavia a legalidade dos seus atos é passível de impugnação perante o judiciário (Lath, 2022).

Destaca-se entre outros:

- A Comissão Nacional dos Direitos Humanos da Costa do Marfim (CNDHC); Órgão de consulta, avaliação e proposta de políticas de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos. Também recebe denúncias de casos de violação de direitos humanos, podendo proceder a investigações e posteriormente

remeter os autos às autoridades competentes para a tomada de medidas cabíveis para sua cessação.

- O Conselho Nacional de Imprensa (CNP) que tem a função de zelar para o devido respeito dessa norma que versam sobre a imprensa, pelos veículos de mídia e pelos jornalistas, gozando para este fim de um poder disciplinar bastante amplo.
- A Alta Autoridade para a Comunicação Audiovisual (HACA); que tem uma atuação bastante similar à CNP. Trata-se da agência reguladora do setor audiovisual, que zela pelo respeito das normas, pela ética e pela isonomia no acesso às informações pelos cidadãos, órgãos públicos, instituições particulares e partidos políticos.
- A autoridade nacional de regulação das contratações públicas, disciplinada pela Portaria N°2018-594 de 27 junho 2018, tem como função garantir a transparência e equidade nas contratações públicas. Para cumprir esse papel, ela goza de uma autonomia funcional e financeira (Lath, 2022).

2.3 A ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Por outro lado, tem-se a administração local, subdividida em administração local descentralizada e administração local desconcentrada.

A lei n° 2014-451 de 05 agosto de 2014, lei geral que trata da organização da administração territorial prevê no seu artigo 2 que as circunscrições administrativas são as regiões, os departamentos, as prefeituras, e as aldeias.

- A região (31 no total) é uma entidade local composta por pelo menos dois departamentos e que conta com os seguintes órgãos: o Conselho Regional, o gabinete do conselho regional, o Presidente do Conselho Regional e o Comité Económico e Social Regional. Ela representa, de acordo com a referida lei, o âmbito de concepção, programação, harmonização, apoio, coordenação e controle das ações e operações de desenvolvimento econômico, social e cultural que aí se realizam. É também o nível de execução, e de concretização do interesse geral. A região é administrada por um prefeito regional nomeado

pelo conselho de ministros, incumbido de orientar e coordenar as ações dos prefeitos de departamento (Lath, 2020).

- O departamento (111) nos termos do artigo 17 da supracitada lei constitui o nível de conexão entre a região e a subprefeitura. Ele é administrado por um prefeito nomeado por decreto do Conselho de Ministros sob indicação do Ministro do Interior. Os prefeitos são escolhidos entre administradores civis. A princípio, são os ex-secretários-gerais da prefeitura que são nomeados prefeitos. Ele é o agente do governo local. Representa o Presidente da República, bem como cada um dos ministros do seu departamento. Nesta qualidade, informa também o executivo sobre a situação da opinião pública no departamento e transmite à população as decisões do poder central. É, ademais, uma autoridade de polícia administrativa, exercendo poder de supervisão sobre as autoridades locais (Yao Dassié, 2014).
- A subprefeitura (509) é o distrito administrativo intermediário entre o departamento e a aldeia. É uma entidade administrativa básica. É dirigida por um subprefeito nomeado nas mesmas condições do prefeito. É o representante do prefeito na subprefeitura e atua nesta qualidade por delegação do prefeito. Ele é um oficial do estado e uma autoridade de polícia administrativa, controla e dirige a ação dos chefes de aldeia da subprefeitura (Yao Dassié, 2014).
- A aldeia é o distrito administrativo básico do território nacional, formado por bairros, pela reunião de membros de uma ou mais famílias e possivelmente por acampamentos a ele vinculados. A aldeia é administrada por um chefe de aldeia assistido por um conselho. Os chefes das aldeias são nomeados por ordem do prefeito, após terem sido geralmente designados de acordo com os rituais da região em questão. O chefe da aldeia é auxiliar do subprefeito. Como tal, ele serve de intermediário entre o subprefeito e os aldeões (Yao Dassié, 2014).

2.4 A ADMINISTRAÇÃO LOCAL DESCENTRALIZADA

Consoante o artigo 170.º da Constituição de 8 de novembro de 2016, e a Lei n.º 2014-451, de 5 de agosto de 2015, que trata da organização geral da

administração territorial, a administração descentralizada remete a colectividades territoriais dotadas de personalidade jurídica e autonomia financeira que auxiliam o Estado no desenvolvimento económico, social, sanitário, educativo, cultural e científico das populações e, em geral, para a melhoria constante do seu ambiente de vida.

As competências que lhes são atribuídas são: o planeamento territorial, urbanístico e habitacional, o transporte, a saúde pública; a proteção ambiental e a gestão de recursos naturais; a segurança e a proteção civil; o ensino, a pesquisa científica e a formação profissional e técnica; as ações de promoção social, cultural e humana; o esporte e o lazer; a promoção do desenvolvimento económico e do emprego; a promoção do turismo; a comunicação; o saneamento e a eletrificação; a promoção da família, dos jovens, das mulheres, das crianças, dos deficientes e dos idosos.

A doutrina elenca aqui as regiões, os distritos autónomos e as comunas.

- As comunas (197), cujos sede e centros administrativos são os municípios, são entidades constituídas por um agrupamento de bairros ou aldeias, seus órgãos são: a Câmara Municipal, o Município e o Presidente da Câmara.
- O distrito autónomo é uma entidade particular, hierarquicamente acima das regiões, rege-se pela lei n.º 2014-452, de 5 de agosto de 2014, que estabelece o seu modo de criação, as suas competências, a sua organização e o seu funcionamento. É definido como uma entidade territorial específica que reúne um conjunto de regiões ou um conjunto de departamentos, municípios e subprefeituras. Além do Distrito Autónomo de Abidjan e de Yamoussoukro (capital económica e capital política do país), cujos estatutos são respectivamente estabelecidos pela lei n.º 2014-453 e pela lei n.º 2014-454, as autoridades públicas criaram, através do decreto n.º 2021-276 de 9 de junho de 2021. , doze novos distritos: o Distrito Autónomo de Bas-Sassandra - o Distrito Autónomo de Comoé - o Distrito Autónomo de Denguele o Distrito Autónomo de Goh-Djibouti - o Distrito Autónomo dos Lagos - o Distrito Autónomo de Lagunes - o Distrito Autónomo das Montanhas - o Distrito Autónomo de Sassandra-Marahoué - o Distrito Autónomo das Savanas - o

Distrito Autónomo do Vale do Bandama - o Wotroba Distrito Autônomo - Distrito Autônomo de Zanzan.

O distrito autónomo é regido tanto pelas regras de desconcentração quanto de descentralização (Claver, 2012).

Conforme o artigo 2 da lei n.º 2014-452, de 5 de agosto de 2014, compete ao distrito regido pela regras de descentralização, garantir a proteção do ambiente, a organização do território, o combate aos efeitos nocivos da urbanização, a promoção e implementação de medidas económicas, sociais e ações de desenvolvimento cultural; o combate à insegurança, entre outras (Claver, 2012).

Por outro lado Ao distrito, entidade regida pelas regras de desconcentração, compete: coordenar, monitorar e avaliar a boa execução dos programas, projetos e todas as ações de desenvolvimento adotadas pelo Governo; assegurar, em articulação com os serviços descentralizados dos ministérios técnicos, o controle da conclusão com êxito das operações específicas de desenvolvimento decididas pelo Governo.

Os órgãos distritais são: o conselho do distrito autónomo, o gabinete do conselho do distrito autónomo e o governador do distrito autónomo. Este último é nomeado por decreto do Presidente da República (Claver, 2012).

Esse critério de estruturação da administração pública tal como posto na doutrina, embora seja o mais abrangente, difundido e propício para compreender a complexa organização administrativa, ele, a meu ver, apresenta algumas limitações.

Por exemplo, não abarca uma grande parcela de entidades também de suma relevância para o funcionamento do Estado e para a prestação de serviços públicos, e que juntos com os órgãos e entidades acima elencados, formam o arcabouço administrativo estatal: trata-se das entidades e órgão agrupados sob o manto da dita administração indireta.

A administração indireta, na literatura Brasileira, remete a um conjunto de pessoas jurídicas de direito público interno ou de direito privado que atuam de uma forma especializada na execução de determinadas funções previstas na lei que as criam ou autorizam sua criação, sob a tutela da administração direta (Marrara 2024).

O professor Thiago Marrara destaca 4 (quatro) figuras que compõem a administração indireta: as Autarquias, as associações estatais ou consórcios, as empresas públicas e as fundações públicas. As autarquias, principais identidades da administração indireta brasileira, são pessoas jurídicas estatais de direito público interno criadas e extintas por lei específica e que atuam em diversas atividades administrativas típicas, tais quais as autarquias que atuam na prestação de serviço público de educação por exemplo; USP (Universidade de São Paulo), UFRJ (Universidade Federal de Rio de Janeiro), UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina), as que exerçam funções regulatória e de polícia, como o Banco Central, Anatel (Agência nacional de Telecomunicações), CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica); aquelas que desempenham a função de fomento e de prestação de serviço administrativos, IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (Marrara, 2024).

As fundações, de modo geral, consoante os artigos 62 a 69 do código civil brasileiro, resultam da destinação de um patrimônio personalizado e afetado pela vontade do seu instituidor a um fim determinado. As fundações estatais, por sua vez, são entidades públicas, “por que total ou principalmente subvencionadas por recursos de origem fiscal, transferidos pelos entes políticos centrais afetados – União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal”, e gozam de autonomia financeira e administrativa.

Elas são divididas em fundações estatais de direito públicas ou fundações autárquicas cujo regime jurídico é idêntico às autarquias, e fundações estatais privadas. Essa última tem a sua criação autorizada por lei nos moldes do artigo 37, XIX, para desempenhar atividades não privativas do Estado. Seus bens são privados e estão sujeitos à supervisão do ministério público.

Por fim, as empresas estatais, por sua vez, dizem respeito a entidades estatais com natureza jurídica de direito privado e uma estrutura empresarial. Em grosso modo, são Empresas criadas pelo estado para exercer atividade em geral econômica quando houver relevante interesse público ou por motivo de segurança, nos termos do artigo 173 caput da CF/88. Podem ser classificadas como empresas públicas, criadas por autorização legal e cujo capital é integralmente detido pelo Estado, podendo adotar qualquer forma societária (como o BNDES, a caixa econômica federal); sociedades de economia mista, sempre S.A, com o capital majoritariamente na mão do Estado e empresas controladas. (Marrara, 2024)

Essas entidades são manifestações da descentralização administrativa. A descentralização não é um fenômeno “monolítico”, uma vez que implica uma “multiplicidade de desenhos, formas e estágios de implementação e, principalmente, é modificada de acordo com as transformações políticas, econômicas e sociais” (Cheema e Rondinelli 2007 *in* Cavalcante), porém pode ser definida como a transferência de competência ou atribuições ou o exercício dessas entre o estado e entidades administrativas autônomas com o fito de alcançar uma maior eficiência na prestação do serviço, assim como promover a democratização da relações sociais, uma vez que favorece a participação das pessoas na esfera pública (Cavalcante, 2022).

Não obstante, como visto a doutrina administrativa marfinense não parece abarcar essas entidades que compõem a administração indireta na definição, embora elas de fato existam esparsamente. Existem inúmeras entidades que atuam no interesse da coletividade, como empresas públicas, com o regime jurídico muito semelhante senão igual às do Brasil, compostas por sociedades estatais (com a totalidade do capital nas mãos do Estado); sociedades com participação financeira do Estado como a Companhia nacional de eletricidade²; e os estabelecimentos públicos estatais como colégios públicos, universidades públicas, hospitais, que se assemelham às Autarquias e/ou fundações autárquicas.

Tal cenário, quiçá reflita o fato de que, no país ainda de certo modo vige a concepção retrógrada da administração pública, a qual apresentava um perfil unitário, baseado nos serviços departamentais hierarquizados, na direção governamental e na proeminência e centralidade do Governo exercida pela atividade da administração (Soumahoro, 2015).

A descentralização promovida e abarcada na doutrina envolve mais o aspecto territorial, do que funcional.

Com efeito, Moustapha Soumahoro aponta que desde os 80, o país assistiu a uma contínua reestruturação do território nacional, a qual constituiu em transferir mais autonomia e poder às autoridades locais no intuito de descongestionar o governo central, viabilizar um desenvolvimento econômico-social das localidades, e possibilitar uma gestão participativa nos assuntos que dizem respeito a essas unidades

² Compagnie Ivoirienne d' Électricité - CIE

territoriais; no mais, reduzir as discrepâncias regionais e garantir uma governança mais transparente e democrática. O resultado foi uma divisão do país em dezenas de regiões, departamento, distritos e comunas, acima apresentadas (Soumahoro, 2015).

Unidades políticas territoriais, supostamente autônomas, mas que na verdade atuam como ramificações do poder central, pois, o último continua exercendo um forte poder de controle.

3. A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MARFINENSE.

A maioria dos países da África, inclusive a Costa do Marfim, herdou do aparato assim como da cultura de gestão administrativa colonial, mesmo após ter conseguido a tão sonhada independência. O que se reflete nas políticas e nos mecanismos de gestão da administração, caracterizados pela preponderância da dicotomia Autoritarismo/patrimonialismo, pelo clientelismo endêmico, e pelo uso deturpado dos recursos públicos associado a um completo descaso para com a coisa pública: um cenário perfeito para o crescimento da corrupção. (Olowu et Sako 2002).

A corrupção na Costa do Marfim como apontado acima, é endêmica, é um verdadeiro mal que mina todas as áreas e níveis do país, ao ponto de ser encarado como algo natural.

Pesquisadores como Zagainova³, Garzon⁴ e companhia que se debruçaram sobre o fenômeno da corrupção nesses Estados e suas respectivas causas, na esperança de enfrentá-lo de uma forma mais eficiente, falam em corrupção institucionalizada, na medida em que ela é enxergada como algo banal, fútil, corriqueiro, intrínseco à realidade marfinense em todos seus aspectos, presente, nas altas cúpulas da administração estatal, entre os agentes públicos e os particulares, “afetando as relações interpessoais e interinstitucionais” (Garzon & al. 2007).

³ Anastassiya Zagainova, Doutora em Ciências Econômicas pela Universidade Pierre Mendès France, Grenoble. Especialista em economia de transição, boa governança, dinâmica de construção do Estado, reformas e modernização econômica e políticas de desenvolvimento. Autora do livro : Corrupção institucionalizada: fundamentos e mecanismos.

⁴ César Garzón é formado pela HEC-Montréal (MBA, Ph.D.), e professor de gestão de organizações públicas e gestão internacional na Escola Nacional de Administração Pública do Québec desde 2003.

Na Costa do Marfim, por exemplo, qualquer cidadão que for se relacionar com a administração pública, que precise que um determinado serviço lhe seja prestada, tem ciência de que além dos custos oficiais, precisará pagar uma propina para o agente antes mesmo de ter sua solicitação recebida, pior ainda, o pagamento dessa propina não garante que o pedido terá êxito.

Basta conferir os números obtidos pelo país nos indicadores de boa governança: O Índice de Percepção Global da Corrupção de 2012 da “Transparency International” classificou a Costa do Marfim em 130º lugar entre 176 países e territórios avaliados, com uma pontuação de 29. O país ocupava o 30º lugar entre os 48 países da África Subsaariana avaliados. o Índice Ibrahim de boa governança Africana⁵ classificou no mesmo ano a Costa do Marfim em 48º lugar entre 52 países examinados em termos do Estado de direito. O país obteve uma pontuação de 20 num total de 100, um resultado fraco em comparação com a média regional (48) (Wesberg, 2013).

Sofia Wesberg atribui essa situação em maior parte à própria história do país, que desde o século passado, especificamente 1993, com a morte do primeiro e então presidente da república, viveu quase duas décadas de instabilidade político-social que culminou numa guerra civil que causou milhares de mortes e milhões de refugiados, colocando em xeque qualquer tentativa de fazer valer os princípios de um estado democrático de direito, o que se refletiu na administração, a qual deveria ser pautada em princípio como a moralidade, a legalidade (Wesberg, 2013).

Um apontamento bastante pertinente se levar em consideração o inegável crescimento no referido ranking ao decorrer dos últimos anos desde o fim da guerra em 2011, com a consequente estabilização do país, ocupando até na última atualização do ranking mundial (2023) a oitava sétima posições, inclusive na frente do Brasil, que se encontra em 104⁶ (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2023).

A referida autora observa e arrola como formas de corrupção predominantes no país: a pequena corrupção; a grande corrupção; o nepotismo, e o favoritismo; a

⁵ O Índice Ibrahim de Governança Africana (IIAG) é uma ferramenta que mede e monitoriza o desempenho de boa governança nos países africanos. A Fundação Mo Ibrahim avalia o desempenho e as tendências da governança pública em 54 países africanos.

⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. the global coalition against corruption. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>. Acesso: 21/01/2025

lavagem de dinheiro e os tráficos; a corrupção na justiça; nas forças armadas; e na exploração dos recursos naturais, principal alicerce da economia nacional.

No bojo do presente estudo, maior destaque deve ser dado às três primeiras formas.

A pequena corrupção ou corrupção burocrática, leciona, remete ao pagamento de propinas a pessoas públicas para a prestação de algum serviço, a começar pela simples emissão ou legalização de uma certidão até o cadastramento de uma sociedade nas juntas. Essa forma é generalizada e afeta todas as esferas da sociedade, além de ser a mais perceptível, pelo fato de afetar qualquer cidadão.

A segunda, por outro lado, é mais seletiva principalmente o setor de mercados públicos, independentemente do polo que ocupa o poder público na relação mercantil.

Com efeito, os atores econômicos se queixam da falta de transparência na hora de contratar com o poder público, e a quase obrigatoriedade de se usar meios fraudulentos, entre outros, subornos para conseguir algum contrato público. A corrupção nesse setor era tal que causou por muitos anos uma completa descrença das empresas nacionais como internacionais nas instituições do país, ao ponto de ser caracterizado como uma terra de ninguém. Em termos de número, custou ao erário público em 2021 a soma de 2132 bilhões de FCFA, ou 20.717.848.835,84 na moeda brasileira, salientou o ministro da luta contra a corrupção (Yala, 2023).

O terceiro tipo de corrupção, por sua vez, merece uma atenção particular, em parte pelas peculiaridades que apresenta se tratando da Costa do Marfim.

O Nepotismo e o favoritismo têm sido práticas constantes em todos os governos que se sucederam no país, tomando proporções drásticas nos últimos anos. a indicação aos principais cargos públicos não é pautado em critério objetivos, de meritocracia por exemplo, mas é norteado pelo tribalismo e pela etnicidade.

Decerto, quando um presidente assume o poder, ele tende a priorizar e nomear pessoas oriundas da sua região ou do seu grupo étnico. No governo do primeiro presidente Félix Houphouët-Boigny, (1960 - 1993) que chefiou à Costa do Marfim desde a sua independência até a morte dele, as funções de maior prestígio na administração, empresas e instituições estatais foram ocupadas principalmente por pessoas do sul (Jacques Roger, 2023).

Nos dois governos subsequentes, o de Bédié (1993 - 1998) nativo da região do centro e Laurent Gbagbo 2000 - 2011 do sul-oeste, as populações do norte foram em grande parte marginalizadas, por ambos os presidentes, que respectivamente priorizaram suas etnias como de práxis. Inclusive foi um dos principais motivos da guerra civil e militar que destruiu o país. A população do norte, queixando-se de décadas de marginalização, se juntou aos rebeldes, para tirar o então Presidente Laurent Gbagbo e colocar no poder o candidato da oposição Alassane Ouattara que se reivindica digno filho do Norte (Jacques Roger, 2023).

Hoje em dia, apesar das tentativas do atual governo para mitigar essa prática, ela ainda subsiste. A título de ilustração, em 2023, dos 33 (trinta e três) ministros, 29 (vinte e nove) eram da referida parte do país, inclusive o vice era o irmão do atual presidente. Com a reestruturação do governo em outubro de 2023, esse número caiu para 23 (vinte e três). Ademais, cargos como presidente da assembleia nacional, do tribunal de contas, da corte de cassação, do conselho constitucional, da comissão eleitoral independente, diretor do banco nacional, diretor da polícia, da alfândega, presidente da câmara de comércio, da câmara de agricultura, assim como das principais agências reguladoras do país, são todos ocupados por nativos do norte.

A este respeito, o Prof Prato Yao Seraphin aponta:

“Desde 2011, é a etnia, a região e o partido político que determinam o avanço social dos indivíduos. E é sobre a etnicidade que funcionam agora as instituições do nosso país. Para justificar este “tribalismo estatal”, o regime de Ouattara encontrou o equilíbrio regional ou pelo menos a recuperação étnica como encobrimento. Praticamente todas as posições de liderança estão nas mãos de membros do seu clã (tradução nossa). (Prato Yao sebastien *in* Jacques Roger, 2023)

No que tange ao funcionalismo público, o cenário tampouco difere. A lei n°2023-892 de novembro de 2022, novo estatuto geral da função pública marfinense dispõe no seu título II gestão das carreiras publica, capítulo I, do processo seletivo, artigo 46, que os servidores são recrutados mediante concurso público observando-se as necessidades estatais nos limites também dos seus recursos; esses concursos geram uma lista de candidatos aprovados, classificados e conseqüentemente nomeados por ordem de mérito.

O artigo 48, por sua vez, prevê os requisitos de habilitação para prestar os concursos, são esses:

Ser marfinense; ter aptidão física e mental para exercer o cargo; preencher os requisitos de idade exigidos em cada função; estar no gozo dos seus direitos e ter uma boa moralidade; ser isento de qualquer infecção, patologia ou doença contagiosa constante na lista de patologia arrolada em decreto pelo conselho de ministros.

Além disso, prevê o artigo 17 da referida lei que é vedado qualquer discriminação no acesso aos cargos, na gestão das carreiras e na admissão às aposentadorias, em razão de cor, sexo, etnia, raça, tribo, partido político, opinião política ou filosófica, origem, religião, deficiência (...).

A despeito desses critérios objetivos de provimento dos cargos públicos previstos explicitamente em lei, para ser aprovado, é preciso preencher outros não tão nobres: ser da mesma etnia e do mesmo partido que o governo no poder ou ter algum vínculo sanguíneo ou de afinidade com os superiores da determinada carreira, ou ainda ter “*um pot de vin*” bastante atraente, mesmo cômico que no último a aprovação não é tão garantida (Kouame, 2019).

O sistema é tão perverso, que uma pessoa pode ter que contrair uma dívida exuberante, para tentar conseguir uma vaga num cargo público com cuja remuneração poderá solver a dívida somente em anos de atuação, e ainda não conseguir a tão almejada aprovação. Inclusive na hipótese de fracasso, não poderá recorrer às autoridades, haja vista que a prática é obviamente criminalizada, podendo ela mesma sofrer as consequências.

Os candidatos não são as únicas vítimas segundo Kouame, os próprios agentes que cuidam do processo seletivo têm se queixado da constante ingerência das autoridades políticas nos processos seletivos, para que os primeiros deem preferência a um determinado grupo de pessoas, minando dessa forma a higidez do processo. Os agentes temendo sofrer represálias não tem outra escolha a não ser obedecer às ordens superiores. Pois em caso de recusa, podem, por exemplo, ser transferidos para zonas carentes e de difíceis condições de vida, perder algumas bonificações ou mesmo ver o desejo de subir os degraus da hierarquia profissional completamente aniquilado (Kouame, 2019).

Uma pesquisa realizada em 2018 e trazida à tona por Kouame demonstrou que 63% dos agentes públicos pertencem ao partido no poder e somente 23% se identificam como membros de outros partidos, enquanto outros 14% preferem manter certa neutralidade (Kouame, 2019).

Num outro estudo empírico realizado em 2015, o INS (instituto nacional de estatísticas da Costa do Marfim) buscou mapear as principais causas da corrupção na administração pública marfinense, foram entrevistadas pessoas de diversas carreiras, empresas e a sociedade civil. Sobressaíram-se respectivamente: a falta de ética e moral; a falta de sanções; a impunidade se tratando de agente da alta cúpula, a vontade de enriquecimento, os salários baixos, o descaso com a lei anticorrupção e o custo alto de vida (HABG⁷, 2017).

No tocante ao nível baixo dos salários em contraste ao elevado custo de vida, em 2012 um estudo realizado em duas empresas públicas (ambas estatais), Palm. CI e SIPCI, fez um levantamento da média salarial dos funcionários condenados por prática de corrupção. Notou-se que:

“[...] 74% dos trabalhadores remunerados entre 36.000 e 250.000 Francos CFA, 24% executivos, incluindo 18% executivos juniores e médios que ganham entre 400.000 e 850.000 francos CFA, e 6% dos executivos seniores pagaram entre 850.000 e 1.500.000 Francos CFA.” (tradução nossa) (Wah, 2022)

Na moeda brasileira, usando o conversor de moeda XE, 74% dos trabalhadores, recebiam entre R\$ 341,02 (trezentos e quarenta e um reais e dois centavos) e R\$2370,16 (dois mil trezentos e setenta reais e dezesseis centavos), uma remuneração esdrúxula se comparada com o custo de vida extremamente elevado, e ilegal inclusive haja vista que referido ano o salário mínimo era de 60.000 (sessenta mil) na moeda local, ou seja, R\$ 569,32 (quinhentos e sessenta e nove reais, trinta e 2), ainda baixo mas superior ao piso salarial dos trabalhadores da aludida empresa pública.

⁷ “Haute Autorité pour la Bonne Gouvernance” ou Alta Autoridade para a Boa Governança em português.

Ora, se este número demonstrar a correlação entre os salários baixos e a prática da corrupção, eles não justificam o envolvimento dos executivos, cujos salários pelos padrões do país, são bastante atraentes. (Wah 2023).

Ao debruçar-se também sobre as potenciais causas da corrupção institucionalizada na administração pública do país, Kouadio Wah destaca outra origem bastante interessante: o que ele chama de redistribuição da fortuna adquirida. O princípio é simples e parte de uma lógica deturpada de solidariedade familiar e social.

Uma vez no cargo tão desejado, há um dever moral de acudir financeiramente as pessoas que lhe são próximas seja amigos ou familiares, fazendo com que o sujeito tenha que procurar fontes complementares de renda, na maioria das vezes ilícita, para desempenhar essa função de benfeitor, ou ajudando os a ingressar também em carreiras públicas. E quando o sujeito se recusa a fazê-lo, sofre um linchamento comunitário, sendo taxado de egoísta. Tal pensamento acaba por fomentar direta ou indiretamente a corrupção, tornando-a uma prática comum (Wah, 2023):

“O resultado é que existe certa cultura de redistribuição da riqueza adquirida que preconiza que bem os sucedidos devem ser generosos com os seus, impulsionando-os em busca de recursos adicionais para acomodar o atolamento. A corrupção assim, se institucionaliza e vira uma realidade banal, geral e enraizada. Assim, a lógica da redistribuição da riqueza sem estar diretamente ligada à corrupção predispõe à corrupção” (tradução nossa). (Wah, 2023)

Ademais, o referido autor também frisa que a prática da corrupção embora comum não é automática, ou seja, o candidato aprovado, ao ingressar na carreira, se depara com uma práxis, muito mais anterior a ele, a qual ele deve se submeter com o risco de sofrer as represálias. No cotidiano do exercício da função não aprenderá, portanto, apenas os pormenores da prática da função com os colegas e superiores, mas também uma cultura secular passada de geração em geração resumida na famigerada frase: *“agora que estamos aqui, vamos comer ajudar nossos parentes e caçar nosso rumo”* (Wah, 2023).

Este apontamento, a meu ver, não reflete inteiramente a realidade, pois o indivíduo não passa a ser exposto à corrupção após ingressar no cargo, uma vez que essa cultura já ultrapassou a fronteira da esfera administrativa, ela já é enraizada na

vivência das pessoas. O sujeito almeja ingressar na carreira justamente movido pelos benefícios lícitos e ilícitos que oferece, ele se candidata esperando uma vez aprovado, encher os bolsos e poder ajudar os seus. Talvez ela já esteja inscrita nos genes do povo, ou a menos transmitida de geração em geração de uma forma natural e automática.

Todavia, apesar dessa crítica, o argumento do autor, ajuda a entender outra causa da corrupção evidenciada também no estudo feito pelo INS: a patente falta de moralidade e ética na administração pública nacional.

No ordenamento jurídico Brasileiro, vige o princípio da moralidade, terceira pilar do famigerado quinteto principiológico do direito administrativo previsto no art. 37 caput da constituição federal 1998, traduzido na seguinte sigla Limpe (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Em suma, o princípio da moralidade administrativa pressupõe uma atuação pautada na boa fé, isto é, proba, honesta, justa, uma atuação com devido decoro, seguindo a normas e princípios vigentes, por parte do agente público. Vale lembrar que a moralidade aqui abordada, difere da moral social definida por Emerson Garcia como:

“o conjunto de valores comuns entre os membros da coletividade em determinada época, ou, sob uma ótica restritiva, o manancial de valores que informam o atuar do indivíduo, estabelecendo os seus deveres para consigo e sua própria consciência sobre o bem e o mal” (Garcia, 2002).

A moralidade administrativa por sua vez decorre do conjunto de dispositivos que forma o arcabouço normativos do direito administrativo e que norteia a atuação do agente, criando os contornos éticos para melhor atuação da administração (Garcia, 2002). Trata-se inclusive de um requisito de validade do ato administrativo, cuja inobservância pode ser questionada em sede de controle interno ou externo.

Discorrendo sobre o tema, o professor Thiago Marrara, desdobra-o em 3 (três) subprincípios: a probidade, a razoabilidade, e a cooperação (Marrara, 2016).

A Probidade remete meramente à honestidade, isto é, ao dever do agente de agir de forma honesta. Coube à lei federal 8429/92, alterada pela lei 14230/2021 a

tarefa de explanar aquilo que se entende por dever de honestidade na administração, ao discriminar as condutas consideradas como desonestas ou ímprobas. Este é o teor dos artigos 9, 10 e 11:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Art 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas.

Infere-se do teor dos referidos dispositivos, que as condutas consideradas ímprobas são aquelas que geram enriquecimento pessoal ilícito, dano ao erário e violação aos princípios, trazendo um rol dessas condutas nos incisos, ora taxativo ou exemplificativo. Oportuno lembrar que em todos os casos é preciso que o agente tenha agido com dolo (alteração trazida pela lei 14230/2021). Portanto, não qualquer conduta, mesmo que irregular, pode se enquadrar como ímproba.

A razoabilidade aduz o professor, diz respeito à observância das seguintes regras: adequação, necessária e proporcionalidade. A conduta deve ser adequada no sentido de ser apta a atingir o resultado almejado, que é um fim público, necessária, isto é, mais branda dentro das condutas adequadas, e proporcionais em sentido estrito, ou seja, aferir se os benefícios pretendidos superam os malefícios que decorrem dessa conduta. A inexistência de qualquer um desses requisitos enseja a violação da razoabilidade, ipso facto, a sua inconstitucionalidade por violação do princípio da moralidade (Marrara, 2016).

Terceiro aspecto da moralidade, a cooperação diz respeito às relações internas (Interadministrativas) e externas (entre a administração e os administrados). Nas suas relações com os administrados, o agente há de atuar em prol do

favorecimento do gozo dos direitos pelos cidadãos e auxiliar no cumprimento dos seus deveres, o que se infere da leitura do artigo 3 da LPA. Alguns exemplos dessa cooperação externa, fornecidos pelo próprio professor, são: facilitar o acesso às informações e provas no decorrer do processo administrativo, às políticas de fomento, ou prestação de esclarecimentos (...).

Em suma, ao vestir a capa do gestor da coisa pública, o agente se deve de agir em consonância com os valores que norteiam a sua atuação e com os fins institucionais do respectivo órgão, fins estes que, pelo menos num estado democrático de direito, nunca tem caráter particular, e sim público.

O agente público, pela própria natureza da atividade estatal que desempenha no determinado cargo, deve sempre perquirir na sua atuação o bem comum, e de modo algum se valer da sua função para requerer benefícios próprios sejam eles financeiros ou não. Ele deve por derradeiro ter uma atuação proba, razoável e cooperar com os demais órgãos e também com os particulares para fazer valer o interesse público.

Não obstante, o cenário na Costa do Marfim é completamente oposto ao acima exposto. Os agentes públicos parecem olvidar-se da sua natureza de meros gestores dos bens públicos, e o ínfimo poder do qual gozam lhe foi outorgado pelo povo, para atuar em prol do seu interesse.

Embora diferentemente do Brasil, não se tenha o princípio da moralidade administrativa explicitamente previsto na Constituição, vislumbra-se na própria Carta Magna e em vários diplomas infraconstitucionais, lastros da vigência deste princípio e da sua aplicação. Neste diapasão, prevê a constituição no seu artigo 45 que todo cidadão no exercício de um cargo ou de mandato público tem o dever de exercer essa função de uma forma competente, leal, proba imparcial e neutra.

O estatuto geral da Função pública supracitado por sua vez, prevê na seção II - das obrigações do servidor, artigo 33 que, o agente deve servir o Estado com lealdade, dignidade e integridade.

Outro traço da existência do princípio da moralidade no direito administrativo pátrio, encontra-se no tratado de ética dos agentes dos mercados públicos, que alinhado com o Decreto nº2009-259 de 06 de agosto de 2009, Código dos mercados públicos, que trata do mecanismo de gestão das contratações públicas, das

convenções de delegação dos serviços públicos, previu uma série de valores que devem pautar as condutas dos agentes que atuam nos mercados públicos e na prestação de serviços (ANRMP, 2019⁸).

Frisa-se a probidade, que prescreve que o agente deve se abster de qualquer prática contrária à ética e à moral administrativa, como o enriquecimento ilícito, corrupção, extorsão, abuso de poder ou de qualquer manobra fraudulenta. Ele deve evitar qualquer situação que possa colocá-lo em conflito de interesse e impedi-lo de exercer suas funções de forma objetiva e independente. Ademais, prevê que em hipótese alguma deve receber em nome próprio ou em benefício de terceiro quaisquer regalias ou vantagens que possam em última instância interferir e macular seu julgamento (ANRMP, 2019).

A integridade dispõe que o agente deve atuar com transparência, honestidade, observando a rigor, todas as normas vigentes. Ele deve zelar pelo interesse público e pelos bens sob a sua gestão; como representante do Estado, ele deve se asseverar de sua atuação, e transmitir uma imagem positiva dos órgãos de gestão dos mercados, devendo para este fim abster-se de qualquer conduta suscetível de desabonar o referido órgão e diminuir a sua credibilidade.

Também prevê que o agente deve colaborar de forma sincera e efetiva com os diversos grupos sociais, para o bom funcionamento dos mercados públicos, assim como para uma melhor prestação dos serviços públicos, adotando uma conduta cortesã, social e solidária *vis-a-vis* dos parceiros (empresas ou particulares), (ANRMP, 2019).

Nota-se portanto, que tal como no Brasil, e como não podia deixar de ser, a moralidade é um valor caro à administração na Costa do Marfim, sendo erigido a princípio norteador da atuação dos agentes públicos. Não obstante é alucinante a tamanha falta de ética de grande parte dos agentes públicos. Esses em diversas ocasiões deixam transparecer de forma explícita que o único motivo pelo qual estão no cargo, certamente não é o interesse público. Vige, pois, uma clara instrumentalização da administração pública, ou seja, o agente enxerga o cargo público somente como uma forma de ascensão social e financeira, um meio de mudar

⁸ A Autoridade Nacional de Regulação das Contratações Públicas, criada pela portaria n.º 2018-594 de 27 de junho de 2018

de vida, se não for possível licitamente, ou se a via lícita for insuficiente, certamente os meios menos nobres servirão (Goualy, 2024).

Cyrille Goualy, no seu livro “Politique de Lutte contre la corruption en Côte D’Ivoire”, também aponta essa falta de ética, frisando que ela se dá em razão de uma cultura fortemente enraizada na sociedade e fomentada também por um sistema no qual, ser ético não traz tantos benefícios e reconhecimento, aliás é mais benéfico ser corrompido do que ser honesto.

Côncio das consequências nefastas da corrupção para o país, o atual governo desde a sua instituição erigiu como meta, erradicar no cenário nacional essa prática extremamente deletéria. Nesta perspectiva, em Novembro de 2011, ele ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e a Convenção da União Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção. Adotou a Portaria nº 2013-660, de 20 de setembro de 2013, alterada pela Portaria nº 2013-805 de 22 de novembro de 2013 e ratificado pela Lei nº 2013-875 de 23 de dezembro de 2013, relativa à prevenção e combate à corrupção e crimes afins, e que instituiu também a Alta Autoridade para a Boa Governança (HABG) (Quantchi, 2022).

Além desta instituição especializada na luta anticorrupção, foi criado o Ministério de promoção da boa governança e de luta contra a corrupção, e uma série de instituições com o mesmo objetivo: o tribunal de contas criado pela constituição de 2000, mais que veio a ser instaurado somente em 2018; a Câmara de Contas do Supremo Tribunal, a célula nacional de processamento de informações financeiras; a agência reguladora nacional dos mercados públicos (Quantchi, 2022).

Essas medidas foram essenciais para melhorar o cenário, o que se reflete por exemplo na ascensão que teve o país no ranking mundial de transparência.

4. O CONTROLE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO

É cediço que o controle da ação administrativa é um desafio nas democracias. Ele representa um princípio fundamental do estado democrático de direito e se justifica pela necessidade de se estabelecer limites para atuação do aparato estatal, subjugando-o às regras de direito, e em última instância legitimando a sua atuação perante o povo, tendo em vista os poderes exorbitantes dos quais gozam na relação

vertical Estado / administrados, que decorrem do regime jurídico peculiar no qual encontra-se inserido para garantir que possa desempenhar com eficiência a sua função (Magdalijs, 2004).

Ocorre que esse poder exorbitante, se não exercido com devida cautela, pode facilmente incorrer em práticas arbitrárias, excessos de poderes e violações aos princípios caros ao direito e que pautam a sua própria atuação, pois a linha entre ambas as esferas é tênue.

É o caso do poder de polícia da administração, que remete em grosso modo à capacidade da administração de editar normas e praticar atos que restringem o exercício de certos direitos em prol do interesse público, como a edição das inúmeras regras de trânsito com a imposição de multa por sua inobservância, para garantir a segurança no trânsito, ou ainda regularizar e fiscalizar o uso do solo pelo proprietário para adequar as ocupações às normas legais, em específico ao plano diretor (Dos Santos, Da Silveira, 2015).

Tal poder para ser exercido de forma eficiente, reveste-se de certos atributos que lhe são intrínsecos como a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercitividade. A um refere-se à liberdade que o agente tem de poder escolher dentre os limites legais, a medida adequada no caso concreto; a duas implica que a administração pública tem a capacidade de executar, isto é fazer cumprir suas decisões sem uma autorização prévia do judiciário, e a três, diz respeito ao fato de que tais decisões sejam em última instância obrigatórias, independentemente da vontade do administrado, não podendo esse, eximir-se de cumpri-las (Valença, 2024).

Outro exemplo, remete às famigeradas cláusulas exorbitantes nos contratos públicos, que no direito brasileiro, podiam ser identificadas principalmente no art. 58 da Lei N° 8.666, de 1993, tais quais: (i) modificação unilateral dos contratos para melhor adequação às finalidades de interesse público; (ii) rescisão unilateral; (iii) fiscalização da execução da avença pelo contratado; (iv) aplicação de penalidades em razão de inexecução total ou parcial do ajuste; e (v) ocupação de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, nos casos de serviços essenciais e em determinadas hipóteses. (Câmara e Souza, 2020).

Essas cláusulas ganharam algumas particularidades com a nova lei N° 14133/2021, como a necessidade de serem previstas no edital de licitação e a

possibilidade de sua revisão durante a vigência do contrato por acordo entre as partes, contudo ainda subsistem.

Esses exemplos ajudam a vislumbrar a discrepância na relação entre administração e administrados, que embora necessária, pode facilmente culminar em abuso e excessos, justificando o indispensável controle.

Não é mero acaso que acadêmicos e profissionais do direito público no Brasil e mundo afora dedicaram atenção particular à temática.

É nessa toada que Didier Blé retomado por Christophe Magdalijns, define o controle da administração pública como os procedimentos e meios de ação que visam a verificação da atividade administrativa para garantir que essa se destine a satisfazer os interesses gerais para os quais foi criada, dentro da suas competências e nos limites dos recursos postos à sua disposição, isto é, atuando em observância à legalidade (Magdalijns, 2004)

Jacques Chevalier por sua vez, fala em controles no plural, pois exercido por várias autoridades, e, aduz, existem para garantir que o administrador não se distancia do caminho que deve percorrer (Jacques Chevalier *in* Magdalijns, 2004)

Dos diversos critérios de classificação do controle exercido sobre a administração, a doutrina marfinense optou pelo controle quanto à origem: interno, exercido pela própria administração e externo, quando efetivado por um órgão alheio à administração.

Os mecanismos de controle internos dos atos da administração pública tal como elencados na doutrina nacional são o controle hierárquico e o controle de tutela.

4.1 O CONTROLE HIERÁRQUICO

O controle hierárquico ou poder hierárquico é aquele exercido dentro de uma mesma pessoa jurídica de direito público, é o controle exercido por um poder superior sobre agentes ou órgãos que lhe são subordinados ou inferiores. Objetiva garantir a unidade e a coerência da ação administrativa, assegurando uma estreita subordinação de cada nível inferior ao nível superior.

Esse poder é exercido de pleno direito, isto é independente de uma previsão normativa que o legitime. O subordinado por outro lado, não pode se opor as decisões

do poder superior, devendo por derradeiro, obedecer aos comandos do ultimo, sem nenhum meio de imiscuir-se ou questionar as intervenções do poder superior, a não ser quando o ato é manifestamente ilegal e suscetível de causar dano grave. Ademais, ele é exercido tanto sobre a legalidade quanto sobre o juízo de oportunidade dos atos. No primeiro se refere a adequação da decisão com as leis e normas vigentes no país, ao passo que no segundo caso, o órgão superior afere a discricionariedade do agente, ou seja se a escolha está em consonância com o entendimento do superior ou do órgão no qual é inserido (Lath, 2022)

Todavia, este controle de modo algum implica a substituição do subordinado no exercício das suas funções pelo superior hierárquico (Lath, 2022).

O controle hierárquico sobre os atos dos órgãos ou agentes subordinados, aduz o referido autor, pode ser exercido mediante o poder de orientações, de aprovação prévia, de reforma e de anulação:

- ❖ O poder de orientação consiste em criar diretrizes que nortearão a atuação dos subordinados, que deverão então tomar suas decisões, com base nessas considerações. Na prática, o poder de orientação corresponde mais a uma ordem que se soma ao dever de obediência.
- ❖ O poder de aprovação prévia é o poder pelo qual o superior hierárquico confere, por acordo, efeito jurídico ou validade à ação do subordinado podendo vetá-la ou sancioná-la, de forma expressa ou tácita. Neste último caso, o silêncio mantido durante certo tempo pelo superior constitui a sua concordância.
- ❖ O poder de anulação remete à competência que o órgão superior tem de pôr fim ao ato praticado pelo subordinado. O ato anulado ou revogado desaparece *ab initio* (da origem).
- ❖ O poder de reforma é o poder pelo qual o superior modifica o conteúdo do ato praticado pelo subordinado (Lath, 2022).

4.2 O CONTROLE DE TUTELA

O controle ou poder de tutela é exercido pelo Governo central sobre os atos das autoridades e entidades descentralizadas elencadas no capítulo anterior, Ele é

realizado sobre autoridades locais pelo Ministério do Interior através da Direção Geral de Descentralização e Desenvolvimento Local. Este controle visa garantir a legalidade e a unicidade administrativa, pois, a autonomia dessas entidades não implica na independência ou completa desvinculação com o poder central. No mais, ao contrário do controle hierárquico, o de tutela não é presumido, requer uma previsão legal que justifique e legitime seu exercício. Se assim não fosse, a autonomia das entidades descentralizadas estaria comprometida. Ademais, as autoridades sob tutela podem questionar os atos do poder central perante o judiciário, por exemplo, por REP (recurso por excesso de poder) ou pleitear indenização caso a intervenção cause danos (Bléou, 2012).

Trata-se de um controle de legalidade, porém a doutrina aponta que pode versar sobre atos discricionários. O controle de tutela exercido sobre os órgãos ocorre de uma forma mais rigorosa, e abrangem poderes de suspensão, revogação e dissolução dos órgãos sob tutela. À este respeito, Degni-seguy frisa que:

“O Presidente do Conselho Regional e o Presidente da Câmara podem ser suspensos em muitos casos”. Por exemplo: por recusa de assinar e transmitir à autoridade de controle a ata ou deliberação do Conselho.

A sua revogação poderá ser pronunciada em casos de , peculato, corrupção, falsificação de documentos públicos, etc. A sanção é pronunciada por decreto do Conselho de Ministros.

“Em caso de dissensões graves no seio dos Conselhos, que não possam ser resolvidas, a dissolução do Conselho pode ser pronunciada por decreto aprovado em Conselho de Ministros” (Degni-Segui, 2013).

Por outro lado, o controle dos atos, implica os poderes de aprovação, contestação de nulidade, de anulação, de suspensão e de reforma. Discorrendo sobre cada um desses poderes, o supracitado autor indica que o poder de aprovação implica que os atos das autoridades sob tutela se tornam efetivos, isto é, executáveis somente após a aprovação do órgão controlador. Ademais, ele pode declarar nulo de ofício e de pleno direito ou anular os atos ilegalmente constituídos ou que violam algum regulamento. Ele pode inclusive suspender no prazo máximo de 30 dias atos ou decisões de entidades descentralizadas, no intuito, por exemplo, de aferir a sua legalidade; e por fim, substituir a entidade no exercício das suas funções ante sua comprovada ineficiência.

Estes controles ocorrem no âmbito da administração, porém, como tal bem salientou Claver, num estado democrático de Direito, afirmar que a administração estatal encontra-se subjugada ao Direito, tem sentido se e somente se seus atos são passíveis de um controle externo, por autoridade alheia ao seu domínio (Degni-Ségui, 2013).

Na Costa do Marfim, o cenário não é diferente, existem mecanismos pelos quais os administrados podem questionar as decisões e os atos tomados na esfera administrativa perante o poder judiciário. O principal destaque é o REP, ou recurso por excesso de poder.

O REP é um recurso interposto pelo requerente (o particular) perante o juiz comum por meio do qual se questiona a legalidade de um ato ou uma decisão unilateral da administração no intuito de decretar sua nulidade. É um recurso em face do ato, e não da autoridade responsável em si (Conselho do Estado, 2022).

Eis algumas características do REP elencadas por Bléou:

- a. É um recurso de ordem pública, qualquer sujeito pode representado ou não por seu patrono, interpô-lo para questionar a legalidade do ato.
- b. O Recurso não tem efeito suspensivo, isto é, sua interposição não impede o ato sub judice de continuar produzindo seus efeitos. Todavia o requerente pode solicitar ao juiz que lhe conceda esse efeito desde que traga elementos contumazes que demonstrem a probabilidade da ilegalidade do ato, e que trate-se de um ato que é suscetível de causar danos irreversíveis.
- c. Quanto ao prazo: o sujeito dispõe de 2 meses a partir da ciência do ato para questioná-lo perante as autoridades administrativas; estas últimas tem 4 meses para apreciar o pedido. Findo este prazo, em caso de resposta negativa ou silêncio da administração, o sujeito tem 2 meses para interpor o REP.
- d. Deve-se esgotar de antemão as instâncias recursais na esfera administrativa.
- e. O controle feito pelo judiciário é adstrito aos aspectos legais do ato, não podendo aferir o mérito em si ou questionar a discricionariedade do agente, sob risco de ferir o princípio constitucional da separação dos poderes.

- f. A decisão de nulidade do ato tem efeito erga omnes e *ex tunc*, ela se opõe a todos e seus efeitos retroagem até a data da prática do ato, isto é como se o ato nunca tivesse acontecido.

Infere-se desses apontamentos que os atos dos agentes podem ser controlados e questionados internamente por órgãos hierarquicamente superiores ou de tutela, ou revistados externamente pelo judiciário em sede recursal, podendo ensejar inclusive um dever de reparar caso esse ato causem dano, material ou patrimoniais aos administrados (Bléou, 2012).

4.3 O CONTROLE SOCIAL

“A soberania pertence ao povo”; “o povo exerce a sua soberania pela via do referendo e por seus representantes eleitos”. Assim dispõe a constituição marfinense de 2016 nos seus artigos 31 e 32 respectivamente. Tal previsão se assemelha em muito ao quanto disposto na CRFB/1988 em seu art. 1º, parágrafo único, este é o teor do dispositivo: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Tais previsões não são anódinas, elas traduzem a pedra angular na qual se pautam as democracias atuais.

Aponta José Afonso da Silva que:

“A democracia que estado democrático de direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre justa e solidária em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por seus representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização interesses diferentes da sociedade”

Infere-se dessas premissas que tanto o Brasil quanto a costa do marfim, estão estruturados sobre um sistema jurídico em perfeita consonância com a existência de um controle da administração exercido pelo povo, verdadeiro titular do poder político,

e cuja essência, como frisa Celso Augusto Matuck Feres Junior, “remonta à participação do povo na escolha dos seus representantes (votando e sendo votados) e nos processos de tomada de decisão, como na iniciativa legislativa, bem como na obrigação dos gestores prestarem contas de sua gestão” (Silva, 2009).

Em outros termos, se convenhamos que o povo é titular do poder e que esse deve ser exercido em prol do seu interesse, nada mais lógico que as autoridades que o exercem por delegação, tenham que prestar-lhe contas por seus atos, e que o primeiro disponha de meios reais e eficientes de controlar esses atos e certificar-se que estão em adequação com os preceitos legais e normativos que os norteiam, para em última instância rechaçar a prática de condutas abusivas, arbitrárias, e excessivas.

No mesmo sentido que Odete Medauar destaca:

“Parece adequado inserir, no âmbito do controle social, atuações do cidadão, isolado ou mediante associações, referentes a decisões já tomadas, a decisões em vias de adoção, com intuito de verificar ou provocar a verificação da sua legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade etc. Os mecanismos de controle social permitem, por si, que a Administração corrija e evite inadequações nos seus atos ou omissões, e também suscitam a atuação dos órgãos de controle” (Medauar, 2014).

Na costa do Marfim, o controle social é um fenômeno ainda em maturação. Surgiu à tona principalmente com as iniciativas da ADJL-Cote d’Ivoire (*Agir pour la Démocratie la Justice et la Liberté en Côte d’Ivoire*)⁹ que juntamente com outras organizações da sociedade civil, realizou uma série de debates para difundir-lo na realidade local, a fim de fazer com que a sociedade possa ter ciência dos mecanismos à sua disposição para monitorar os atos dos seus representantes (Gbede, 2022).

A literatura nacional atribui a titularidade e o exercício desse controle ao cidadão individualmente e à sociedade civil. O cidadão, nos termos da constituição diz respeito ao sujeito que está em pleno gozo dos direitos políticos, excluídos, pois, desse grupo os incapazes, seja por idade ou por condição mental. Todavia, advoga-se no sentido de que esse direito deva ser amplo e irrestrito, podendo ser exercido

⁹ A ONG Lutar pela democracia, justiça e liberdade na costa do marfim. Atua em defesa dos direitos humanos, das liberdades e da democracia no país.

por qualquer nacional independentemente de estar no pleno gozo dos direitos civis ou não, isto é mesmo por um incapaz, desde que tenha discernimento do ato, pois trata-se de umas das principais formas de manifestação da democracia (Gbede, 2022).

Por outro lado, destaca-se o controle exercido pela sociedade civil, definida como um conjunto de organizações independentes sem fins lucrativos que atuam junto com as populações em prol do seu auto desenvolvimento socioeconômico e cultural. (Gbede, 2022).

Em outros termos, a sociedade civil refere-se a um amplo conjunto de organizações não governamentais e sem fins lucrativos que atuam na vida pública e defendem os interesses e valores dos seus membros ou de terceiros, com base em considerações éticas culturais, políticas, científicas, religiosas ou filantrópicas

Podemos destacar no cenário marfinense à título de exemplo: a cooperativa agrícola de Vavoula, que atua na promoção da agricultura local; geração mulheres do terceiro milénar, na promoção da educação, saúde e proteção dos direitos das mulheres; Nukado, na proteção dos direitos das crianças, principalmente direito à saúde, vida e educação; hirondelle protection, que milita contra as violências de género (Site oficial do Governo da Costa do Marfim - Gouv.ci).

N'ZI Moro Nicaise, presidente da rede de OSCs para o controle cidadão da ação pública arrola como âmbitos da atuação pública passíveis de serem controlados pela sociedade: as políticas e estratégias de desenvolvimento, as condutas dos agentes políticos, os gastos públicos e a prestação de serviço (N' ZI, 2023).

Quanto à forma de exercício do controle, frisa-se o acesso a informações relacionadas a assuntos comunitários. Este livre acesso à informação confere a todos os cidadãos o direito de assistir às reuniões dos órgãos deliberativos das autarquias locais (Conselhos Regionais e Conselhos Municipais). O cidadão tem ainda o direito de consultar as deliberações dos referidos conselhos bem como os documentos relativos aos orçamentos. “Este direito é garantido pela Portaria n.º 2011-262, de 28 de setembro de 2011, no seu artigo 36.º, e impõe à Administração Descentralizada (Regiões e Municípios) a missão de promover a participação das populações na gestão dos assuntos públicos” (Gbede, 2022).

O direito de acesso à informação obriga os governantes a adotarem uma abordagem inclusiva, aberta e mais transparente na gestão dos assuntos públicos, em oposição à abordagem unilateralista, por essência excludente, conservadora, onde o governante decidia sozinho na sua “Torre de Marfim”. Com efeito, a organização deste direito impõe duas obrigações aos governos: A obrigação de publicar e divulgar informações essenciais sobre as atividades e produções documentais dos organismos públicos; A obrigação de responder às solicitações dos cidadãos e de lhes fornecer os documentos ou informações que solicitarem, nos limites previstos na lei.(Gauze, 2017), (tradução nossa).

O Controle pode ser exercido também, pela eleição de representantes locais, e pela possibilidade de validar ou sancionar, a posteriori, a gestão da comunidade pelo eleito; sanção essa que se materializa nas urnas, quando o representante não é reeleito pelo povo: fala-se em sanção eleitoral (Ouattara, 2023). E por recurso, ao juiz administrativo, ou seja, quando o cidadão considera ter sido pessoalmente lesado por um ato de autoridade (Ouattara, 2023)

Quanto ao momento do exercício do controle, pode ser anterior, concomitantemente, e posterior.

O controle a priori é aquele que é exercido antes de desencadear a ação pública. O controle incide na relevância das escolhas feitas pela Administração ou pelos representantes eleitos. Isto pressupõe que ou a população participa direta e efetivamente nas diversas escolhas, ou estas escolhas lhe são submetidas para observação e validação. Assim, as escolhas realizadas poderão constituir um programa de atividades que será imposto à Administração ou ao eleito. O controle a priori manifesta-se, por exemplo, pelo orçamento participativo (participação na elaboração do orçamento das comunas) (Ouattara, 2023)

O Controle concomitante, por sua vez, refere-se ao controle que se realiza durante a fase de execução da ação pública. Este tipo de controle permite verificar se a Administração executa seus atos, nos moldes definidos e dentro do prazo previsto. Da mesma forma, o monitoramento concomitante ajuda a melhorar a execução do programa, propondo medidas corretivas caso sejam constatadas imperfeições ou irregularidades (Ouattara, 2023)

Por fim, o posterior, é o controle que ocorre após a execução de um programa de atividades e permite avaliar, de uma forma geral, o grau de conclusão das

atividades, o cumprimento de prazos e procedimentos, a qualidade na prestação de um serviço entre outros. Aqui, a população avalia as autoridades em função do seu grau de satisfação com as políticas e ações realizadas. Os estudos de impactos de políticas seriam um exemplo de controle a posteriori (Ouattara, 2023)

Entende-se que na prática, o controle social pode ser uma relevante ferramenta para lutar contra a corrupção na prestação de serviços públicos e na gestão dos bens públicos. O cidadão diferentemente da autoridade judicial e do órgão superior, encontra-se no cotidiano mais próximo do agente públicos, como destinatário dos atos, ele encontra-se em primeira fila para notar irregularidades, não dependendo de uma potencial delação, por exemplo, para ter evidência da prática de atos em desconformidade com o arcabouço normativo vigente.

Os pedidos de “pot de vin” são feitos diretamente ao cidadão, que ao invés de simplesmente anuir com a prática, poderia denunciar o agente às autoridades competentes para ser sancionado. O indivíduo pode se tornar fiscal dos processos seletivos para provimento de cargos públicos, por exemplo.

Em suma, o controle social da administração traduzido na fiscalização pela população dos gastos e da gestão pública pode ser uma forma eficiente para se prevenir, e combater a corrupção e a fraude no serviço público.

Aliás, o cidadão marfinense deve enxergar o controle como um dever, saindo da passividade e se tornando cada vez mais engajado no monitoramento da forma como os recursos públicos são usados e alocados.

Se no Brasil, o controle da ação pública pela sociedade é uma realidade já difundida, com vários casos de sucesso como a realização da “1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª CONSOCIAL), promovida em 2012 pelo governo brasileiro, por meio da Controladoria Geral da União”; “a edição da Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, que amplia a comunicação entre governo e sociedade e se soma ao programa de informatização do setor público brasileiro ou governo” (Pinho, 2008); a mobilização da sociedade civil, de organizações e movimentos sociais que provocou a edição da Lei Complementar nº 135/ 2010 – Lei da Ficha Limpa, a partir da elaboração do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (Matos e Ferreira, 2013); o mesmo não se pode dizer da Costa do Marfim.

Com efeito, como alerta Jonathan Gbede, a disseminação do controle social assim como sua eficiência requerem uma série de condições, tais quais, uma cultura democrática, isto é, um país substancialmente democrático, no qual se respeite as liberdades individuais e cuja administração observa os princípios da transparência e da boa governança; a existência de meios eficientes de acesso aos documentos relevantes e confiáveis, que se insere no âmbito do direito ao acesso à informação por parte do cidadão; a pujança da sociedade civil, traduzida na sua capacidade de mobilizar as massas e fazer pressão no gestor público; e a formação da sociedade, começando pela educação de forma geral, a uma formação mais específica sobre seu papel na promoção de uma gestão mais eficiente e transparente, e dos meios que dispõem para este fim.

Ocorre que, na realidade marfinense, vários desses requisitos não se encontram presentes, ou a rigor ainda deixam a desejar. Estamos falando de um país cuja taxa de alfabetismo beira os 45%, ou seja, quase a metade da população não sabe ler ou escrever (gouv.ci, 2022).

O quadro é exacerbado pela existência dos analfabetos funcionais. o Alfabetismo funcional para a Unesco, diz respeito à capacidade do indivíduo de usar a leitura e a escrita e o cálculo para suas necessidades e para o desenvolvimento da sua comunidade, o sujeito capaz de se engajar nos setores onde o alfabetismo é necessário para o funcionamento de seu grupo (Instituto de Estatísticas da Unesco, 2020).

A sua capacidade de leitura é vislumbrada aqui como meio e não um fim, uma habilidade posta em prol de um bem maior. Todavia, fato é que mesmo entre os alfabetizados, poucos têm essa capacidade. A passividade ora comentada pode ser considerada uma consequência desse cenário. E são essas pessoas que estão em todos os setores da sociedade.

Assim destaca Koffi Kouakou Mathieu:

[...] Como resultado, o número de analfabetos aumentou consideravelmente. Aumentou nos últimos anos. Atualmente, as pessoas que não sabem ler, escrever ou calcular representam mais da metade da população da Costa do Marfim. Eles não estão apenas presentes em todos os sectores de atividade,

mas são também e sobretudo atores do desenvolvimento como alfabetizados e letrados (Koffi, 2011), (tradução nossa).

Ademais, a década de guerra, assim como o autoritarismo do governo parece ter criado na população um sentimento de reverência quiçá de temor, que é perceptível na dificuldade que as pessoas mesmo lesadas têm de buscar reparação. Outro empecilho está no fato que o controle social não sendo um controle jurisdicional ou administrativo, não pode ensejar diretamente uma sanção penal ou administrativa como a suspensão do agente ou a revogação do ato (Gbede, 2022).

Ele “tem o objetivo fundamental ou “primário” de negociar mudanças”, nos termos de Julien Fernand Gauze, presidente da Rede de OSC da Costa do Marfim para o Controle Cidadão da Ação Pública (ROSCI-CCAP).

A sua eficiência depende, por conseguinte da higidez, da idoneidade e da eficiência das referidas instituições.

Todavia, no país, existe ainda uma reticência da administração pública em se deixar controlar pela sociedade ou incluir a sociedade nas tomadas de decisão e na definição de políticas, somada à falta de credibilidade das OSCs, em muitos aspectos politizadas, e à fraqueza das instituições jurídicas (Ouattara, 2023).

Não obstante, se superados esses desafios, principalmente pela atuação maciça das organizações da sociedade civil, na educação, formação e capacitação da população, e das mídias nacionais, que como frisa Signo Kouassi, tem um papel primordial na promoção do controle social, ao democratizar o acesso às informações, buscando-as e as trazendo ao público (Kouassi, 2022), o controle social, revelara-se uma importante ferramenta na luta contra a corrupção no país, impulsionando dessa forma a participação dos cidadão na elaboração das políticas públicas, na promoção da transparência na gestão dos recursos público, e favorecendo um ambiente de boa governança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, buscou-se apresentar para o leitor, a importância do controle externo da administração pública marfinense, exercido pela sociedade na luta contra a corrupção administrativa.

Para este fim, foi em primeiro lugar, explanado a administração no seu sentido subjetivo, isto é, os órgãos que a compõem, concentradas no poder executivo, assim como suas funções precípuas e respectivas, tal como abordada pela doutrina local. Embora se assemelhe em muitos aspectos à realidade brasileira, observa-se algumas peculiaridades no contexto marfinense, principalmente a existência de algumas unidades administrativas territoriais, inexistentes no Brasil como, as aldeias, subprefeituras, e distritos autônomos.

Em segundo lugar, foi abordada a corrupção no país, demonstrando como ela se revela uma prática institucionalizada, ao ponto de gerar uma completa descrença dos administrados nas instituições. Em todas as esferas do país que envolve a atuação pública, há lastros dessa prática deletéria. Tal cenário se dá em razão de vários fatores como a falta de ética, a sensação de impunidade, a pobreza, o alto custo de vida, entre outros.

Malgrado a existência de mecanismos de controle institucionais da administração seja internos ou externos, somado às iniciativas do governo, a corrupção continua enraizada na realidade do país.

Diante disso, buscou-se no controle social, ainda em maturação no país, uma alternativa viável, na luta contra a corrupção na administração, para se promover um ambiente de transparência e de boa governança. Este controle intrínseco às democracias confere ao cidadão individualmente e à sociedade civil estruturada, verdadeiros detentores do poder, a capacidade e os meios de fiscalizar a atuação dos gestores, para se asseverar que esses últimos atuam em prol do seu interesse, e desempenham a sua função conformes os ditames legais.

No país, o desenvolvimento do controle social encontra inúmeros empecilhos, como a alta taxa de analfabetismo, a precariedade da vida, o autoritarismo do poder públicas e a fraqueza das organizações da sociedade civil, que dificultam a sua proliferação e sua execução. Revela-se imprescindível, pois, o fortalecimento dessas

organizações e das mídias para a sensibilização, a capacitação e a formação da população quanto ao seu papel na promoção da boa governança. A sociedade civil deve sair da passividade e pressionar o poder público para uma mudança real.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIDJAN.NET. ***Le contrôle citoyen de l'action publique, un outil de bonne gouvernance***. 2022.

Disponível: <https://news.abidjan.net/articles/712197/le-controle-citoyen-de-laction-publique-un-outil-de-bonne-gouvernance-expert/> Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. ***CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988***.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRASIL. LEI Nº 8.429. Promulgada em 2 de junho de 1992.

disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm/ Acesso em 14 jul. 2024.

CÂMARA, Jacintho Arruda; DE SOUZA, Ana Paula Peresi. **Existem cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 185-208, maio/ago. 2020.

CAVALCANTE, Pedro. **Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura**. Revista de Administração Pública, v. 45. n. 6, p. 1781-1804, nov./dez. 2011

Charte d'éthique des acteurs publics des marchés publics. [S.l: s.n.], [S.d.]. Disponível em: https://anrmp.ci/images/app/contenu/59/charte_d_ethique.pdf. Acesso em: 26 jan. 2025.

COELHO, Matos Teresa Cristina; M. FERREIRA, Maria D'Alva. **Controle social de políticas públicas e combate à corrupção: o que há de novo no cenário brasileiro?** 2013.

DE ARAGÃO, Alexandre Santos; SANTOS, Lenir... [et al.]. **Fundações estatais: estudos e parecer organizadora**. Campinas, SP: Saberes Editora, 2009. p. 22.

DIASSIE, Basile Yao. ***Droit administratif et fonction publique***. Abidjan, ABC, 2014. Pp 88 - 159

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. pp 185-200

BLÉOU, Djézou Martin. **Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative ivoirienne**. 2016

Disponível: <<https://ivoire-doc.com/product/les-grands-arrets-de-la-jurisprudence-administrative-ivoirienne/>>. Acesso em: 26 jan. 2025.

FERES, Júnior; MATUCK, Celso Augusto. **Controle social da administração pública**. Editora Edgard Blücher Ltda. 2022. pp 03-10

GARCIA, Emerson. **A moralidade administrativa e sua densificação**. 2002, pp 07-13

GARZON, César; Hafsi, Taïeb. **l'évaluation des stratégies de lutte contre la Corruption**. Lavoisier | Revue française de gestion. 2007, pp 61-80

GAUZE, Fernand Julien. **Droit d'accès à l' information: outils de démocratie participative, et de contrôle citoyen de l' action publique**. 2017

Disponível:

<https://www.gouv.ci/doc/1507891098Presentation%20FJG%20President%20du%20ROSCI->

[CCAP,%20Journee%20internationale%20droit%20dacces%20a%20linformation.pdf/](#)

Acesso em: 10 out. 2024

GBEDE, Jonathan. **Contrôle citoyen de l' action publique: Guide pratique**. 2022, pp 05 - 100

GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira; Carvalho, Kaliandra de Almeida Galdino. **O controle social como exercício da cidadania no combate à corrupção. Textos e debates**. Boa Vista, n.32, p. 37-52, jan./jun. 2019

HAUTE AUTORITÉ POUR LA BONNE GOUVERNANCE. **Coordination de la lutte contre la corruption**.

Disponível no site: <https://habg.ci/coordination-lutte-contre-corruption/> Acesso em 03 ag. 2024.

JACQUES, Roger. ***POURQUOI VOUS FAITES ÇA? Le favoritisme, le népotisme et le rattrapage en Côte d'Ivoire: quand les réseaux d'influence l'emportent sur le mérite.*** show in Editorial May 10, 2023.

Disponível:

<https://br.search.yahoo.com/search?fr=mcafee&type=E210BR91199G0&p=JACQUES%2C+Roger.+POURQUOI+VOUS+FAITES+%C3%87A%3F+Le+favoritisme%2C+le+n%C3%A9potisme+et+le+rattrapage+en+C%C3%B4te+d%E2%80%99Ivoire/>

Acesso em: 18 ag. 2024

KOBO, Pierre-Claver. ***Droit administratif des biens (D.A.N.S.): les domaines des personnes publiques, l'expropriation.*** Les Editions ABC, 2012. Pp 72 - 200

KONÉ, Seriba. ***L'éthique et la responsabilité de l'agent public de Côte d'Ivoire.*** Le Point Sur. 2024

Disponível: <http://lepointsur.com/lethique-et-la-responsabilite-de-lagent-public-de-cote-divoire/> Acesso em: 09 set. 2024

KOUAMÉ, Affoué Marie-Ange. ***Problématique de la gestion de carrière des fonctionnaires dans l'administration publique en Côte d'Ivoire.*** The Journal of International Social Research Volume: 12 Issue; Agosto 2019. Pp 01 - 11

MAGDALIJS, Christophe; ***Le contrôle de l'action administrative, contribution à une typologie réorientée des contrôles.*** 2004. p. 65-82

MARRARA, Thiago; ***Manual de direito administrativo, volume 1.*** Editora Foco, 22 de jul. de 2024. Pp 170-196

MARRARA, Thiago; ***O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação.*** REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 2016 vol. 3, n. 1, p. 110-120.

MEDAUAR, Odete. ***Direito administrativo moderno.*** 21. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 218.

MINISTÈRE DES FINANCES PUBLIQUE. ***Portaria n° 2018-594 de 27 de junho de 2018; sobre a criação, organização e funcionamento da Autoridade nacional de regulação dos mercados públicos.***

Disponível: <https://www.igf.finances.gouv.ci/document/0ordonnance-n-2018-594-du-27-juin-2018-portant-creation-organisation-et-fonctionnement-de-lautorite-nationale-de-regulation-des-marches-publics/> Acesso em 19 nov. 2024.

OLOWU, Dele; SAKO, Soumana. **Better governance and public policy : capacity building for democratic renewal in Africa**. Bloomfield, CT : Kumarian Press. 2002. Pp 244

OUANTCHI, Honoré. **Institution(s) de lutte contre la corruption en Côte-d'Ivoire : exigence éthique ou exigence démocratique**. collection recherches & regards d 'afrique vol 1 n° 1/ fev 2022

OUATTARA, Ouakaltio. **Contrôle citoyen de l'action publique: Le CNDH ouvre le débat avec la société civile**. 2023.

Disponível: <https://cndh.ci/controle-citoyen-de-laction-publique-le-cndh-ouvre-le-debat-avec-la-societe-civile/> Acesso em: 20 nov. 2024.

PORTAIL OFFICIEL DU GOUVERNEMENT DE CÔTE D'IVOIRE. **Administration publique ivoirienne : de nombreux efforts déployés en vue de sa modernisation**. 2022

Disponível: https://www.gouv.ci/_actualite-article.php?recordID=12997/ Acesso em: 25 jun.2024.

PORTAIL OFFICIEL DU GOUVERNEMENT DE CÔTE D'IVOIRE. **Alphabétisation en Côte d'Ivoire: des résultats encourageants**. 2022.

Disponível: https://www.gouv.ci/_actualite-article.php?recordID=13966/ Acesso em 01 dec. 2024

PORTAIL OFFICIEL DU GOUVERNEMENT DE CÔTE D'IVOIRE. **Côte d'ivoire: le nouveau gouvernement compte 33 ministres dont 2 ministres délégués**. 2022

Disponível: https://www.gouv.ci/_actualite-article.php?recordID=15839/ Acesso em: 06 jun. 2024.

PORTAIL OFFICIEL DES DONNÉES OUVERTES. **Performances de l'Indice de Perception de la Corruption de la Côte d'Ivoire (2013-2023)**. 2024

Disponível: <https://data.gouv.ci/applications/performances-de-lindice-de-perception-de-la-corruption-de-la-cote-divoire-2013-2023-graphiques-divers/> Acesso em: 10 out. 2024.

RENÉ, Degni-Segui. ***Droit administratif général: Organisation administrative.*** Abidjan, Éditions Ceda, Setembro de 2002. Pp. 204-243

RENÉ, Degni-Segui. ***Droit administratif général. Tome 2: l'action administrative.*** Editions CEDA, Abidjan, 2003, p. 313

RENÉ Degni-Segui, *Droit administratif général. Tome 3 : le contrôle juridictionnel de l'Administration*, CEDA, Abidjan, 2013. pp 55 - 202

REPÚBLICA DA COSTA DO MARFIM. **DECRETO n°2021-276** de 9 de junho de 2021; sobre a criação de doze Distritos Autônomos.

Disponível em:

https://lexterra.ci/data/domaine/coll_terr/CT3/2021-06-09%20D2021-276%20Cr%C3%A9ation_12_Districts_autonomes.pdf/ Acesso em: 28 jul. 2024

REPÚBLICA DA COSTA DO MARFIM. **Lei n° 2014-453**. Promulgada em 05 de agosto de 2014; sobre o estatuto do Distrito Autônomo de Abidjan.

Disponível: https://lexterra.ci/data/domaine/coll_terr/CT3/2014-08-05%20L2014-453%20Statut%20district%20d%27abidjan.pdf/ Acesso em: 28 jul. 2024

REPÚBLICA DA COSTA DO MARFIM. **Lei n° 2014-451**. Promulgada em de agosto de 2014; sobre a organização geral da administração territorial.

Disponível: https://lexterra.ci/data/domaine/coll_terr/CT1/2014-08-05%20L2014-451%20Org%20g%C3%A9n%C3%A9rale%20de%20l%27administration%20du%20territoire.pdf/ Acesso em: 29 jul. 2024.

REPÚBLICA DA COSTA DO MARFIM. **Lei n° 2014-452**. Promulgada em 05 de agosto de 2014; sobre o modo de criação e organização e funcionamento dos distritos.

Disponível: https://lexterra.ci/data/domaine/coll_terr/CT3/2014-08-05%20L2014-452%20Org%20&%20fonct%20district%20autonome.pdf/ Acesso em: 28 jul. 2024

REPÚBLICA DA COSTA DE MARFIM. **Lei nº2023-892**. Promulgada em 23 de novembro de 2023.

Disponível:

https://www.fonctionpublique.gouv.ci/assets/rubriques/_documentation/STATUT_GENERAL_DE_LA_FONCTION_PUBLIQUE.pdf/ Acesso em 28 jul. 2024

SIMIONATTO, I. **Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil**. In: **LUIZ, D. C. (org). Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras, 2010.

VALENÇA João. **O que é poder de polícia? Tudo o que você precisa saber**. 2024 disponível no site: <https://vlvadvogados.com/poder-de-policia/> Acesso em: 04 out. 2024

WICKBERG, Sofia; ***Corruption et lutte contre la corruption en Côte d’Ivoire***. Transparency International; Robin Hodess; 2013. pp 02-06

LATH, Yedo Sébastien. ***Droit administratif général***. Abidjan, ABC, 2020. pp 40-100

ZORO, Ballo Epiphane; ***Causes structurelles de la Corruption***. 2021 disponível: <https://habg.ci/causes-structurelles-corruption/> Acesso em 13 jul. 2024.

ZAGAINOVA, Anastassiya. ***La corruption institutionnalisée : fondements et mécanismes***. Presses academiques francophones, 2014, pp 55-105