

# AS OUVIDORIAS E A BOA GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

## EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LA BUENA GOVERNACIÓN EM LOS MUNICÍPIOS BRASILEÑOS

Giovani da Silva Corralo<sup>1</sup>

Bruna de Lacerda Cardoso<sup>2</sup>

### RESUMO

Este trabalho busca refletir as ouvidorias e a boa governança nos municípios brasileiros. Para tanto é preciso discorrer sobre a boa governança, a resgatar a sua conceituação, especialmente com os aportes oriundos do Banco Mundial. Diante da conformação específica do Estado federal brasileiro, estuda-se o município e seu plexo de autonomias, já que as municipalidades integram a federação. Também se aduz reflexões às mutações da própria democracia, partindo-se da democracia direta e representativa para alcançar a democracia participativa ou semidireta. Em sequência, estudam-se as ouvidorias enquanto instrumentos de efetivação da democracia, especialmente a participativa. Por fim, correlacionam-se as ouvidorias com a boa governança local, a demonstrar a efetivação de importantes requisitos de uma boa governança, como a participação, a transparência, a eficiência e a responsabilidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia Participativa; Governança Municipal; Município; Ouvidoria.

### RESUMEN

Este trabajo hace la reflexión acerca de los defensores del pueblo y la buena gobernanación en los municipios brasileños. Así, es crucial la comprensión de la buena gobernanación, con base en el Banco Mundiale. También se muestra el papel de los entes locales en la federación y sus autonomias, como la evolución de la democracia directa para la democracia de la representación y la democracia participativa. Por fin, se estudia la defensoria como instrumento de efectivación de la democracia participativa y de la buena gobernanación. La participación, la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad, esenciales en la buena gobernanación, están presentes en las defensorias de los municipios.

**PALAVRAS-CLAVES:** Democracia Participativa; Governación Local; Municipio; Defensor Del Pueblo.

---

<sup>1</sup> Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS; Mestre e Doutor em Direito do Estado pela UFPR; professor e Coordenador da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo.

<sup>2</sup> Acadêmica da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo; bolsita PIVIC.

## INTRODUÇÃO

O objetivo central deste trabalho é discorrer a boa governança local e as ouvidorias nos municípios brasileiros.

Para tanto é necessário estudar a evolução do conceito de governança, especialmente com os aportes do Banco Mundial, a permitir alcançar um núcleo conteudístico de boa governança. Em sequência, avalia-se o papel dos municípios na federação brasileira e seu plexo de autonomias, bem como as mutações que a democracia tem sofrido no decorrer dos séculos, especialmente da democracia direta para a democracia representativa e o atual estágio da democracia participativa.

Em avanço, estudam-se as ouvidorias enquanto instrumentos de concretização da democracia participativa e, também, de uma boa governança local, a salientar o papel desempenhado na mediação entre o governo e a sociedade.

Por fim, apresenta-se a relação direta existente entre as ouvidorias e a boa governança local, uma vez que aquela reforça importantes requisitos desta, como a participação e controle social, a transparência, a eficiência e a responsabilidade.

### 1. Governança Municipal

A ideia de governança não é nova. Na antiguidade estava ligada à ideia de governo ou maneira de governar.<sup>3</sup> É o que persistiu durante os séculos, até que nas últimas três décadas do séc. XX exsurge uma nova forma de compreendê-la, ampliando, e muito, o sentido até então empreendido, a abarcar todas as formas de gestão dos problemas na sociedade e seus múltiplos atores.

De grande impacto tem sido a contribuição do Banco Mundial, que inicialmente utilizou a ideia de governança em 1989, ao instigar reformas institucionais para uma atuação do poder público mais eficiente em países africanos. Neste contexto definiu-se governança como: “the exercise of political power to manage a nation’s affairs”.<sup>4</sup>

No ano de 1992 o Banco Mundial precisou uma conceituação mais sólida, incrustada no documento mundialmente conhecido como “Governance and Development”<sup>5</sup>, para quem

---

<sup>3</sup> KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2004, p. 3.

<sup>4</sup> “o exercício do poder político na gestão dos negócios de uma nação.” (TN).

<sup>5</sup> “Governança e Desenvolvimento”(TN)

“Governance is the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.”<sup>6</sup> A ideia que se cristaliza é de uma concepção ampla da gestão dos todos os recursos de uma sociedade.

Na esteira desta elaboração, o Banco Mundial, em 1994, pormenorizou importantes elementos da governança:

*Governance is epitomized by predictable, open and enlightened policymaking (that is, transparent process); a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law.*<sup>7</sup>

É neste diapasão que se configura a boa governança, cuja contedística se entrelaça na espacialidade pública estatal, extrapolando-a, pois vem a abarcar a sociedade civil no contexto de uma cidadania ativa. A participação do cidadão é crucial e decisiva nesta conceituação. Pressupõe a responsabilização dos agentes públicos nos ditames legais, uma vez que o Estado Democrático de Direito lhe é pressuposto. Requer não somente a publicidade das ações governamentais, como também alcança a transparência ativa e passiva dos órgãos públicos. Tudo isto associado à busca permanente de uma gestão eficiente e eficaz, legitimada democraticamente.

Não é outra a significação do Estado Democrático de Direito da Constituição brasileira, que envolve todos os poderes em todos os níveis da federação, a agregar a efetivação dos direitos fundamentais com a radicalização da democracia.<sup>8</sup>

Discorrer acerca da boa governança democrática municipal requer avançar, com base nos aportes conceituais de governança delineados, sobre o poder municipal configurado pela Constituição de 1988. Mais do que isto, necessita refletir sobre as novas conformações democráticas do séc. XXI e sobre os instrumentos de conformação de uma boa governança.

---

<sup>6</sup> KAUFMANN, Daniel; KRRAY, Aart. Governance Indicators: Where are We, where should We be going?, p. 5. “Governança é a forma na qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento.” (TN).

<sup>7</sup> MALDONADO, Nicole. The World Bank’s evolving concept of good governance and its impact on human rights. Doctoral workshop on development and international organizations. Stockholm, 2012, p. 4-5. “Governança é condensado por previsível, aberto e bem informada elaboração de políticas públicas (isto é, um processo transparente); uma burocracia com uma ética profissional; uma administração governamental responsabilizável pelas suas ações; e uma forte e participativa sociedade civil nas questões públicas; e todos a agir de acordo com as normas legais.” (TN).

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 35.

Quanto ao empoderamento dos municípios brasileiros, importa registrar que nenhuma Constituição dos Estados federais contemporâneos alçou os municípios à condição de entes federados, o que se depreende inequivocadamente do texto da Constituição pátria.<sup>9</sup> É por esta razão que se pode falar, com base na repartição de competências, que os municípios desfrutam de um plexo de autonomias: auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira.

A autonomia auto-organizatória denota a capacidade de elaboração da lei maior das municipalidades, denominada Lei Orgânica Municipal, que disciplina a organização dos poderes locais (Executivo e Legislativo) e a sua funcionalidade. A autonomia política significa a eletividade dos agentes políticos locais (Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores) pela população, bem como a cassação dos seus mandatos. A autonomia legislativa repousa na elaboração do sistema normativo local, consoante as espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição. A autonomia administrativa está calcada na disciplina organizacional e funcional da administração pública na persecução das atividades administrativas que fundamental a sua existência, como os serviços públicos, o fomento, a polícia administrativa e a intervenção direta e indireta. Por fim, a autonomia financeira tem por base a instituição dos tributos municipais (impostos, taxas e contribuições), bem como a aplicação dos seus recursos, acrescidos das transferências constitucionais dos Estados e Municípios.<sup>10</sup>

O município brasileiro, desta forma, encontra-se unguído de poderes para a execução das atribuições constitucionais, não obstante seja possível discorrer sobre a fragilidade do federalismo fiscal, altamente concentrador de receitas públicas.<sup>11</sup> Entretanto, reafirma-se o protagonismo constitucional deferido às municipalidades na elaboração e execução de políticas públicas para a concretização dos direitos fundamentais em todas as dimensões.<sup>12</sup>

Em sequência, importa salientar as mudanças paradigmáticas da democracia no decorrer dos séculos. A democracia direta,<sup>13</sup> nos moldes em que fora exercida na antiga Grécia, há muito não encontra condições fáticas para a sua efetividade. O agigantamento urbano e dos Estados, associado a uma complexização cada vez maior da sociedade, não

---

<sup>9</sup> Ver. Art. 1 e 18 da Constituição Federal.

<sup>10</sup> CORRALO, Giovanni da Silva. Curso de Direito Municipal. São Paulo: Atlas, 2011, p. 54-55.

<sup>11</sup> CORRALO, Giovanni da Silva. Município: Autonomia na Federação Brasileira. Curitiba: Juruá, 2006, p. 192-208.

<sup>12</sup> CORRALO, Giovanni da Silva. O Poder Municipal na Elaboração e Execução de Políticas Públicas. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, 2012.

<sup>13</sup> “O exercício do poder diretamente pelo povo – democracia direta – pressupõe uma estrutura territorial e social praticamente inexistente na época atual”. CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1999, p. 288.

tornam manejáveis instrumentos reais de democracia direta. Talvez o mundo cibernético possa trazer algumas inovações num futuro próximo.

A democracia representativa, neste contexto, se apresenta nos últimos três séculos como a alternativa para a consubstanciação de regimes políticos consoantes, minimamente, com a vontade popular. É nesta logicidade que se assentam os Estados democráticos contemporâneos, nos quais os agentes políticos são eleitos para o exercício do poder consoante a delegação do povo.<sup>14</sup> Por mais virtuoso que seja o modelo da democracia representativa, não se evitou a crise de legitimidade na segunda metade do século XX, a adentrar no séc. XXI.

Não que a ideia de crise seja incomum na espacialidade estatal. É recorrente, pois denota a falta de recursos de um sistema para a resolução dos seus problemas e necessidades, realidade muito comum ao Estado. A questão central é a necessidade de superação da tradicional burocracia, da busca de eficiência, de transparência, de responsabilidade e de eficiência no setor público.

É diante deste quadro que se forja o campo da democracia semi-direta ou democracia participativa,<sup>15</sup> capaz de minimizar esta crise estatal e de responder, com a participação cidadã, na concretização de uma administração gerencial, eficiente, eficaz, transparente e responsável.

A democracia semi-direta se insurge através de instrumentos vinculantes e não vinculantes à Administração Pública, efetivadora de canais participativos e de contratação com a sociedade civil organizada, dos quais se salientam: plebiscito, referendo, iniciativa popular de leis, conselhos deliberativos, conselhos consultivos, orçamento participativo e similares, ouvidoria, audiências públicas, consultas públicas, fóruns, conferência e as pactuações com a sociedade civil organizada via convênios, termos de parceria e organizações sociais.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Norberto Bobbio, *Teoria Geral da Política*, Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 371-385, discorre sobre as diferenças entre a democracia dos antigos, também conhecida como democracia direta e a democracia dos modernos, denominada democracia representativa.

<sup>15</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 288. O doutrinador lusitano utiliza a expressão democracia semidirecta.

<sup>16</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de Participação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997; PEREZ, Marco Augusto. *Institutos de Participação Popular na Administração Pública*. Monografia de dissertação da USP, 2001.

No espectro de uma federação em três níveis, frisa-se a autonomia que os municípios possuem para efetivar tais instrumentos, consoante as suas particularidades e singularidades, em outras palavras, conforme o interesse local das suas populações.<sup>17</sup>

Eis o ponto de conexão da autonomia municipal e as transformações da democracia na atualidade. A democracia participativa reforça e salienta a governança local, constituindo-se num insubstituível pilar de sustentação deste novo conceito jurídico e de gestão pública, até mesmo porque a sua essência está nas ações desenvolvidas em rede, de forma conjunta em “produce the maximum possible public value, greater than the sum of what each lone player could accomplish without collaboration”.<sup>18</sup>

Este novo cenário é forjado pelo crescimento do terceiro setor, pela crescente associação dos órgãos públicos dos diversos níveis políticos na prestação dos serviços públicos, pela revolução digital e pela demanda cada vez maior das atividades administrativas.<sup>19</sup> Trata-se de uma sociedade em mutação, no caminho de uma pós-modernidade ainda desconhecida, a instigar uma reorganização administrativa e funcional da própria espacialidade estatal, em outras palavras, um constante redesenho no sentido irreversível de uma maior proximidade com o cidadão.

## **2. As Ouvidorias**

As ouvidorias, também conhecidas nos países nórdicos como ombudsman, denotam um importante instrumento de mediação entre o Estado e a sociedade. São meios que possibilitam o cidadão requerer seus direitos e apurar suas queixas contra as falhas da máquina estatal. A correlação do princípio da participação com o princípio do Estado de direito ocorre em virtude da mutação que esse conceito tem adquirido com as próprias mudanças do Estado moderno. [...] O princípio democrático traz em si a participação popular

---

<sup>17</sup> Este amplo espaço de conformação também obedece às disposições da legislação federal, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Estatuto da Cidade, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei Orgânica da Assistência Social, apenas para exemplificar.

<sup>18</sup> GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William. *Governing by Network: the new shape of the public sector*. Washington: Brookings Institution Press, 2004, p. 8. “produzir o máximo possível de valor público, mais do que a soma do que cada participante alcançaria sem colaboração.”(TN).

<sup>19</sup> GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William. *Governing by Network: the new shape of the public sector*. Washington: Brookings Institution Press, 2004, p. 10.

como condição indispensável para a sua própria configuração. Quanto mais instrumentos de participação e controle dos negócios públicos dispuser um Estado, mais democrático será.<sup>20</sup>

Todos os cidadãos pertencentes a uma sociedade democrática buscam a eficiência da máquina estatal, caso contrário, não teriam aberto mão do seu Estado Natural (anarquia) pelo bem comum da sociedade. Verifica-se, portanto, a dificuldade de eficiência na administração pública se não houver canais que estimulem a aproximação dessas partes. A preocupação com a qualidade de vida, segurança social e satisfação dos cidadãos em relação às interações sociais aumentam gradativamente, portanto, a administração pública precisa conhecer os anseios populares para buscar uma resolução para os problemas. Precisa-se da abdicação do poder dos governantes locais para reconhecer a importância dessa ligação.

Essa desconexão entre o cidadão e a administração pública é uma problemática gerada pela ineficácia ou mau funcionamento dos instrumentos públicos. Isso ocorre pelo fato do sistema de representação brasileiro ser o de duplicidade, onde o representante tem total autonomia para realizar atos em nome de seus eleitores, sem maiores responsabilidades, sendo então, no processo eleitoral que dará a prestação de contas.

É importante salientar que quando se discorre sobre a crise do modelo de representação é em razão da sua insuficiência para dar conta das novas demandas da população. No Brasil, verifica-se grande sede por parte do cidadão em participar da formulação e decisões de políticas públicas. Entretanto, escassos são os meios colocados à sua disposição para efetiva participação.<sup>21</sup>

Ora, o constitucional princípio da eficiência e a cultura da reclamação, razão de ser da ouvidoria, consolidaram uma aspiração social traduzida por uma nova postura cidadã, que exige o predomínio da gestão eficaz do bem público com a transparência e honestidade dos

---

<sup>20</sup> CORRALO, Giovanni da Silva. O Município brasileiro: entre a dominação e os novos instrumentos de participação popular em busca de uma administração participativa. In: CORRALO, Giovanni da Silva (Org.). Estudos de Teoria do Estado: novas perspectivas do Estado Democrático de Direito. Passo Fundo: UPF Editora, 2004, p. 36-37.

<sup>21</sup> SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

administradores, e a colocação da administração a serviço do cidadão através da criação de canais de comunicação que propiciem a ampliação da participação popular.<sup>22</sup>

A prática da democracia não pode ficar restrita apenas aos meios tradicionais de participação, que é o de representação. Devem-se incentivar meios alternativos para aproximação a máquina estatal e o cidadão.

A participação popular numa relação direta entre administradores – administrados, sem interlocutores, é condição fundamental para a configuração dos instrumentos democráticos de participação popular como mecanismos emancipatórios.<sup>23</sup>

Governar é permitir também que o cidadão possa interferir e controlar o “seu patrimônio”, para tal, é necessário de instrumentos que permitam essa execução. Para isso, visualiza-se a governabilidade como o meio de efetividade dessa execução, pois diz respeito à existência de instituições políticas aptas a garantir melhor intermediação de interesses e tornar mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.<sup>24</sup>

O controle social deve ser visto de modo amplo e dinâmico, que precisa ser estimulado pela governança local, através de instrumentos que incentivem a participação. O objetivo do controle social não é apenas verificar o quantitativo dos gastos públicos, mas também, sua economicidade, imparcialidade, racionalidade, assim como a adequação do atendimento das necessidades da sociedade, isto é, o bom emprego dos recursos públicos. Com isso, passa a ser um instrumento valioso para se atingir o bem comum de forma eficiente, além de servir como elemento motivacional para os agentes públicos exercerem suas incumbências de maneira correta, atendendo ao clamor social com maior precisão. Sendo

---

<sup>22</sup> OLIVEIRA, João Elias de. Ouvidoria Pública Brasileira: A evolução de um modelo único. Associação Brasileira de Ouvidores/ Ombudsman, 04/10/2011. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=28>. Acesso em: 25 jul. 2012.

<sup>23</sup> CORRALO, Giovani da Silva. O Município brasileiro: entre a dominação e os novos instrumentos de participação popular em busca de uma administração participativa. In: CORRALO, Giovani da Silva (Org.). Estudos de Teoria do Estado: novas perspectivas do Estado Democrático de Direito. Passo Fundo: UPF Editora, 2004, p. 40

<sup>24</sup> PEREIRA, Luis Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.



assim, pode se dizer que uma sociedade participativa na execução de políticas públicas desestimula, ou até mesmo coíbe a desídia e a corrupção no trato da coisa pública.<sup>25</sup>

As organizações públicas só existem em função das pessoas, portanto, sua função é efetivar os direitos e garantias esculpados na ordem legal, especialmente os direitos fundamentais. Dessa forma, é admissível que a aproximação com o cidadão seja um instrumento facilitador da administração pública.

O ombudsman é uma modalidade de supervisão e controle das relações entre os cidadãos e a administração, instrumento de ação estatal, pois no momento em que o Estado se distancia do povo, tendo uma relação distante e burocrática, torna os mecanismos normais de contato entre as partes insuficiente, surgindo à necessidade de um órgão sem subordinação hierárquica que conduza essa aproximação. A falta dessa proteção ao cidadão faz com que cada vez mais aumente os riscos de desconformidade entre a pessoa humana e o organismo social e estatal.<sup>26</sup>

Para o estudo específico desse instrumento é necessário fazer uma exposição em relação ao significado da palavra Ombudsman. O vocábulo ombudsman surgiu na Suécia, sendo traduzido posteriormente para outras línguas de formas variadas. A sua tradução etimológica “ombud” significa “representar alguém” e o sufixo “man” quer dizer “homem”, sendo ombudsman um “representante de alguém”.<sup>27</sup>

Esse instrumento surge em decorrência da necessidade de criar mecanismos novos e mais eficientes, sendo considerado por muitos estudiosos um inegável passo a frente no tocante a proteção do cidadão comum contra os excessos ou desvios de uma administração pública. Um meio capaz de melhorar o desenvolvimento social e dar manutenção ao bem estar da comunidade, possibilitando com que haja uma interação informal do cidadão com o poder estatal. Portanto, o Ombudsman é um instrumento simples, que pode ser adaptado facilmente

---

<sup>25</sup> SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

<sup>26</sup> LEITE, Celso Barroso. Ombusman: Corregedor Administrativo. Rio de Janeiro, Zahar, 1975, p.15.

<sup>27</sup> LEITE, Celso Barroso. Ombusman: Corregedor Administrativo. Rio de Janeiro, Zahar, 1975, p. 22.

em qualquer sistema jurídico, trazendo muitos benefícios tanto para a sociedade como para os administradores locais.<sup>28</sup>

Em verdade, é esta uma das principais, se não a mais importante, entre as funções do Ombudsman: procurar fazer com que o cidadão receba do Estado, através do serviço público, a eficiente atenção a que tem direito, não sendo por outro motivo que vários autores e estudiosos o denominam “defensor” ou “protetor” do povo.”<sup>29</sup>

É importante que se faça um panorama genérico referente às raízes do ombudsman e também de como foi o surgimento no Brasil. Portanto, suas raízes são europeias, inicialmente na Suécia, na lei constitucional de seis de junho de 1809, funcionando por mais de 100 anos, sem ser aderido por outros países. Sendo assim, criou-se a figura do ombudsman com a finalidade de controlar os atos dos agentes públicos.

Durante 1954 foi criado na Dinamarca, logo após em 1952 foi criado na Noruega para tratar de assuntos militares, sendo que após uma década foi agregado na área civil. Foi então a partir de 1962 que a Nova Zelândia, Grã-Bretanha, seguidos pelo Canadá (em algumas províncias), os Estados Unidos no Havaí e diversos outros países de origem *Common Law* começaram a aderir ao Ombudsman. Em decorrência da evolução das sociedades a Alemanha também aderiu em 1971, sendo que neste mesmo ano a França criou um projeto de lei para a criação do *médiateur de La République* (mediador entre os cidadãos e o estado). A consagração do Ombudsman urbano e exclusivo para os consumidores foi constituída também na Suécia, país que no exato momento, em 1968 estava bem à frente em relação a desenvolvimento democrático comparado aos outros países.

A criação das Ouvidorias (Nomenclatura atribuída ao Ombudsman no Brasil) inicia-se a partir de 1986, quando foi criada a primeira Ouvidoria Pública, na cidade de Curitiba – PR, em virtude da insatisfação dos usuários de serviços públicos quanto ao sistema de garantias oferecido em relação ao comportamento da Administração Pública (cumpre salientar que este é um dos objetivos básicos de nossa Constituição de 1988, onde se prevê a norma para proteger o cidadão perante o Estado – norma garantista). A partir deste momento o

---

<sup>28</sup> LEITE, Celso Barroso. Ombudsman: Corregedor Administrativo. Rio de Janeiro, Zahar, 1975, p. 14.

<sup>29</sup> LEITE, Celso Barroso. Ombudsman: Corregedor Administrativo. Rio de Janeiro, Zahar, 1975, p. 25.

processo de criação de Ouvidorias começou a ser difundido, mesmo que timidamente, em todo país.<sup>30</sup>

A consolidação brasileira das ouvidorias em nível municipal inicia-se apenas em 1986, porém no Brasil, desde a sua época da colonização, já existiam figuras com a essência de ouvidores. Eles eram promulgados pelo Rei de Portugal, tendo como função criar leis, estabelecer Câmaras, ouvir reclamações e reivindicações da população sobre improbidades e desmandos por servidores.

O ombudsman, com o passar dos anos, amoldou-se às exigências e particularidade de cada país, entretanto, não perdeu seu caráter não jurisdicional, ou seja, o controle exercido pelo Ombudsman sobre a administração pública é de caráter simplesmente administrativo. (...) A máquina judicante é inerte por sua própria natureza. Sabe-se que ela não toma qualquer iniciativa, nem tão pouco age de ofício, a não ser em causas que já se encontram sobre seu exame. (...) Nesse sentido se diz que a principal distinção entre o Ombudsman e o juiz é o chamado poder de iniciativa. Enquanto o último só age quando provocado, o ombudsman tem poder para agir por iniciativa própria.<sup>31</sup>

Essa não jurisdicalização do ombudsman é adequada para a função pró-ativa do ouvidor, o que acaba por diferenciá-lo do juiz. Enquanto um tem a possibilidade de acusar, descobrir e denunciar o outro só pode fazer justiça pelo que já está posto, que já está em seus exames. Portanto, a importância de ambos é indiscutível, devendo um auxiliar o outro, para que o funcionamento do sistema estatal seja perfeito.

O ombudsman tratar-se de um servidor de alto nível, tendo o objetivo de zelar pelo bom funcionamento da administração pública. As características definidoras delineadas pelo autor, Larry B. Hill, em seu artigo “Institucionalização, o Ombudsman e a burocracia”. Segundo Hill, o corregedor administrativo clássico: a) É instituído por Lei; b) É funcionalmente autônomo; c) Não integra a administração; d) Independente, operacionalmente, tanto do Legislativo quanto do Executivo; e) É um especialista; f) É um

---

<sup>30</sup> ESTANISLAU, Paul. Ouvidorias Públicas Municipais, História das Ouvidorias e os Artigos 31 e 37, caput, da Constituição Federal de 1988. 08/06/2011. Disponível em: <<http://www.meuadvogado.com.br/entenda/ouvidorias-publicas-municipais-constituicao.html>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

<sup>31</sup> BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. **Corrupção: combate pelo ombudsman parlamentar : ouvidoria do povo.** Porto Alegre: S. A. Frabris, 1992. 223 p. 47.

perito; g) Não tem posição Partidária; h) É normativamente Universalista; i) Defende os interesses da parte, mas não é um adversário da administração; j) Qualquer pessoa pode vê-lo e entrar em contato com ele.<sup>32</sup>

Há outra importante característica que deve ser acrescentada, que é a publicidade das ações efetivadas, já que os cidadãos devem estar informados do que ocorre e o que está sendo analisado, principalmente as ações em que já foram verificadas incompatibilidades administrativas, desvios, corrupção e as demais incompatibilidades que geram efeitos indiretos ou diretos aos cidadãos. A publicidade é uma das principais formas de pressão e controle.<sup>33</sup>

Com relação às atribuições atuais dadas as ouvidorias brasileiras, estão entre elas:

Sugerir medidas para a correção de erros, omissões ou abuso dos órgãos da Administração; promover a observação das atividades, em qualquer tempo de todo e qualquer setor, sob o prisma da obediência aos princípios da Constituição Federal com vistas à proteção do patrimônio público; receber e apurar a procedência das reclamações, denúncias e sugestões que lhes forem dirigidas e propor a instauração de sindicâncias e inquéritos, sempre que cabíveis; recomendar aos órgãos da Administração as medidas necessárias à defesa dos direitos do cidadão; manter permanente contato com entidades representativas da sociedade com objetivos de aprimoramento dos serviços públicos e sua perfeita adequação às necessidades dos cidadãos, promovendo estudos, propostas e gestões em colaboração com todos os órgãos da Administração visando, assim, minimizar a burocracia, prejudicial ao bom andamento da máquina administrativa; enfim, atua como verdadeiro “braço” da Administração quando esta desenvolve seus trabalhos específicos.<sup>34</sup>

A figura do ouvidor vem para proporcionar agilidade aos procedimentos, trazer resultados mais rápidos, mas nunca esquecendo o objetivo principal, que é proporcionar transparência e eficiência ao sistema. Uma vez que é imperioso que se ouça o clamor do povo se aproxime dos jurisdicionados, atente às queixas das partes, se preocupe com a eficiência da atividade mais essencial ao cidadão. Urge a criação da **Ouvidoria da Justiça**, com a finalidade específica de buscar uma rápida prestação jurisdicional. Mister colocar à disposição de advogados, servidores e partes, meios diversos para denúncias, sugestões e reclamações. Dada ciência ao reclamado do fato denunciado, disporia ele de prazo para responder, devendo comunicar a providência tomada e a solução final. O desatendimento a tais determinações

---

<sup>32</sup> LEITE, Celso Barroso. Ombusman: Corregedor Administrativo. Rio de Janeiro, Zahar, p.53-54.

<sup>33</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. Direito Administrativo de Participação. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 96.

<sup>34</sup> ESTANISLAU, Paul. Ouvidorias Públicas Municipais, História das Ouvidorias e os Artigos 31 e 37, caput, da Constituição Federal de 1988. 08/06/2011. Disponível em: <<http://www.meuadvogado.com.br/entenda/ouvidorias-publicas-municipais-constituicao.html>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

seria anotado na ficha funcional do serventuário ou magistrado, cabendo a instauração do processo administrativo, se for o caso. Além de dar uma resposta a cada reclamante, mister a publicação mensal do relatório de suas atividades.<sup>35</sup>

As características descritas anteriormente traduz um modelo jurídico e procedimental ideal para a implantação desse instrumento. Estipular prazos, colocar metas, haver cobrança da governança local são ações extremamente necessárias para um funcionamento perfeito. Porém, o grande problema é que muitas vezes, o governo local não fomenta a utilização desse instrumento como deveria, nem tão pouco coloca pessoas qualificadas para esse determinado cargo. Dessa forma, precisa-se de meios de cobrança de resultados, para só assim, visualizar um resultado positivo desse sistema.

Outro procedimento que deve existir, é a ligação direta dos andamentos administrativos dos outros órgãos com as ouvidorias, para que essa possa averiguar qualquer alteração dada ou reclamação recebida, agindo sempre de forma firme e coesa.

Assim, é indispensável que a Ouvidoria tenha acesso a todas as informações dos demais órgãos do Poder Judiciário, sendo-lhe disponibilizado o andamento dos processos em todas as comarcas, bem como dos recursos em tramitação no Tribunal, dados que o atual estágio da informática permite acessar com facilidade. Também ficariam à sua disposição os dados referentes ao desempenho de cada magistrado e, exercendo atividade sensória, poderia solicitar informações sobre as causas de retardamento de algum ou alguns processos, buscar justificativas para o eventual acúmulo, estabelecer metas, planos de trabalho, bem como implantar mecanismos para dinamizar o andamento dos feitos: regime de exceção, redistribuição de processos ou formação de equipe de magistrados para socorrer determinadas varas, comarcas ou câmaras.<sup>36</sup>

Verifica-se, portanto, que a figura do ouvidor atribui agilidade ao sistema, pois essa cobrança e fiscalização faz com que os servidores públicos se obriguem a mostrar resultados. Portanto, o agente responsável pela ouvidoria deve possuir características especiais para

---

<sup>35</sup> DIAS, Maria Berenice. Nem cega e nem surda. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4025>>. Acesso em: 18 out. 2011.

<sup>36</sup> DIAS, Maria Berenice. Nem cega e nem surda. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4025>>. Acesso em: 18 out. 2011.

usufruir dessa função, dentre elas, um vasto conhecimento jurídico; domínio da administração pública; equilíbrio; personalidade; sensibilidade e imparcialidade.

Outra característica imprescindível para um bom funcionamento desse instrumento é o agente possuir absoluta integridade moral, incorporando o senso de justiça. Essa característica vai fazer com que seja buscado incessantemente o aperfeiçoamento institucional, a eficiência e eficácia ao sistema. A integridade moral reforça a sua ampla autonomia para levar avante as suas atribuições.

Há de se averiguar que as ouvidorias brasileiras vêm sendo consagradas gradativamente, porém, para que esse instrumento funcione faz-se necessário que haja uma integração da sociedade com ele, juntamente com o comprometimento e credibilidade com os governantes locais dão para o mesmo. Ele deve ser aplicado com seriedade, pois, pelo fato de não haver vinculação, ou seja, não haver obrigatoriedade de executar o que foi apurado, sua eficácia ficará restrita ao comprometimento que o administrador possui em trazer melhorias à sociedade, devendo ele possuir as características descritas.

### **3. O fortalecimento da boa governança municipal através das ouvidorias**

A boa governança requer a observância de alguns requisitos essenciais, como a participação, a transparência, a responsabilidade e a eficiência, sob égide do Estado de Direito.

O direito à participação realça esta nova conformação democrática presente na Constituição Brasileira, não somente comprometida com a democracia representativa, mas a avançar na democracia participativa, razão pela qual se persegue um Estado Democrático de Direito. Não há como discorrer em boa governança sem pressupor a democracia. A participação dos cidadãos na administração pública e nos poderes constituídos pode ser compreendida como um direito fundamental, imprescindível para o pleno desenvolvimento humano:

Realce-se esta dinâmica dialética entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Ao pressupor a participação igual os cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjetivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia. (...) democratizar a democracia

através da participação significa, em termos gerais, intensificar a otimização da participação directa e activa de homens e mulheres no processo de decisão.<sup>37</sup>

Entretanto, não há fórmula pronta para todas as municipalidades brasileiras. Os municípios podem dispor e organizar os mais diversos instrumentos de participação e controle da população, sejam vinculantes, sejam não vinculantes, no gozo do plexo de autonomias garantidas constitucionalmente. As ouvidorias denotam um destes meios de potencialização da participação popular, a possibilitar que o cidadão apresente, pelos mais diversos meios (digital, pessoal, telefone ou manifestação escrita), as suas denúncias, reclamações, sugestões ou elogios.<sup>38</sup>

Trata-se de um canal aberto para que o cidadão apresente as suas demandas para a apreciação do poder público, dentro da ótica de um *locus* de mediação entre o governo e a sociedade. Constituído sob a forma de um órgão público, possui a ouvidoria a competência de realizar, com celeridade, os encaminhamentos advindos da população aos órgãos competentes, que, por sua vez, não podem se escusar de prestar as informações no prazo determinado legalmente.

É neste ponto que a ouvidoria reforça a transparência na administração pública. Não se trata somente de uma estrutura formal para o recebimento de questões das pessoas do povo, mas de uma estrutura responsável, também, no envio de uma resposta. Por óbvio, tal obrigação não se efetiva diante de eventuais elogios recebidos pela administração, mas necessariamente nas reclamações, denúncias e sugestões. O cidadão tem o dever de saber do encaminhamento dado à sua manifestação, seja positiva, seja negativa.

No atual contexto de mudança paradigmática na cultura da transparência em todos os poderes e níveis da federação advinda com a lei 12.527/11<sup>39</sup>, as ouvidorias endossam a transparência passiva da administração, não obstante possam disponibilizar a estatística de todas as demandas de forma ativa, para o controle social. De qualquer forma, a transparência resta fortalecida com este instrumento de controle e participação.

---

<sup>37</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1999, p. 284 e 293.

<sup>38</sup> Ver o Decreto Municipal 342011 do Município de Passo Fundo-RS, que disciplina a organização e o funcionamento da ouvidoria municipal.

<sup>39</sup> “Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.”

A transparência nada mais é do que a radicalização do princípio da publicidade, a permitir o sigilo de documentos e informações somente quando puderem comprometer a segurança da sociedade e do Estado. Não é o que ocorre com as informações e documentos públicos em nível municipal, salvo em alguma atuação conjunta com o Estado e a União, a permitir, desta forma, o amplo acesso da população.

A eficiência, busca constante da espacialidade pública, também resta fortalecida, até mesmo porque superada a antiga concepção burocrática de administração, profissionalizada e técnica, distante dos clamores populares. Não que instâncias decisórias e de auscultação desnecessárias resolvam algum problema, mas é necessário e fundamental a existência de espaços para a participação e controle da população, tal qual a ouvidoria.

É neste ponto que a governança “diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas.”<sup>40</sup> Em outras palavras, é imperioso a conjugação dos instrumentos da democracia participativa com a eficiência na gestão pública, uma vez que esta requer, materialmente, o cumprimento dos anseios populares, até mesmo porque a eficiência pode levar à deslegitimação de atos ineficientes: “o princípio da eficiência consistiria portanto num parâmetro de controle da estupidez administrativa.”<sup>41</sup>

Como é natural a organização de relatórios de desempenho em todos os órgãos públicos, a análise de todas as denúncias, reclamações e sugestões dos cidadãos junto à ouvidoria conduz a um importante diagnóstico da funcionalidade da própria administração. Em outras palavras, é possível construir políticas públicas focadas na resolução daqueles que são os maiores problemas da população, medido pelas respectivas demandas. Aqui reside tanto a eficiência, quanto a responsabilidade – *accountability*.

Desta forma, quando se tem por foco a responsabilidade, as ouvidorias também auxiliam na efetivação da *accountability*, seja horizontal, seja vertical. Na primeira perspectiva, porque a ouvidoria também é um instrumento de controle dos demais órgãos públicos, a perseguir uma administração que funcione adequadamente. Na segunda perspectiva, a reprodução de informações públicas para o cidadão também leva ao

---

<sup>40</sup> BENTO, Leonardo Valles. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado. Barueri: Editora Manole, 2003, p. 85.

<sup>41</sup> BENTO, Leonardo Valles. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado. Barueri: Editora Manole, 2003, p. 148.



fortalecimento e uma cidadania ativa, crítica e presente, com melhor capacidade de fazer escolhas nos processos políticos.

É diante deste contexto que se afirmam as ouvidorias como instrumentos de fortalecimento e concretização de uma boa governança democrática nos municípios brasileiros. Não é o único meio, importa registrar, mas se constitui numa importante ferramenta de fortalecimento de uma democracia participativa, de uma governança democrática e de uma cidadania ativa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As considerações postas neste trabalho permitem alcançar as seguintes conclusões:

- I – o conceito de governança, não obstante sua origem na antiguidade mesclada com a ideia de governo, se alicerça, na atualidade, nos aportes do Banco Mundial;
- II – discorrer sobre a boa governança requer considerar elementos essenciais, como a participação popular, a transparência, a eficiência e a responsabilidade dos agentes políticos, sob o jugo do Estado de Direito;
- III – os municípios brasileiros desfrutam de um plexo de autonomias que se originam na Constituição Federal (auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira) a possibilitar a elaboração e execução de políticas públicas;
- IV – a conceituação de democracia tem sofrido grandes mudanças desde os primórdios da democracia direta na antiguidade até a democracia dos modernos e os atuais aportes da democracia participativa;
- V – os municípios, no gozo das suas autonomias, não obstante algumas regras oriundas da legislação federal, organizam autonomamente os instrumentos de efetivação da democracia participativa, sejam eles vinculantes ou não vinculantes (plebiscito, referendo, iniciativa de leis, conselhos deliberativos, conselhos consultivos, ouvidorias, orçamentos participativos, audiências públicas, consultas públicas, fóruns, conferências e pactuações com a sociedade civil);
- VI – as ouvidorias, em nível municipal, efetivam a democracia participativa, significando um espaço de mediação governo-sociedade, na qual as pessoas podem registrar suas demandas (reclamações, denúncias, sugestões e elogios);

VII – a efetivação de ouvidorias municipais conduz a um estado de boa governança, uma vez que reforça e auxilia na concretização da participação popular, da transparência, da eficiência e da responsabilidade dos agentes públicos, requisitos essenciais da boa governança.

## **REFERÊNCIAS**

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**. Barueri: Editora Manole, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. **Corrupção**: combate pelo ombudsman parlamentar: ouvidoria do povo. Porto Alegre: S. A. Frabris, 1992. 223.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999, 3 ed.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município**: Autonomia na Federação Brasileira. Curitiba: Juruá, 2006.

CORRALO, Giovani da Silva. **O Município brasileiro**: entre a dominação e os novos instrumentos de participação popular em busca de uma administração participativa. In: CORRALO, Giovani da Silva (Org.). **Estudos de Teoria do Estado**: novas perspectivas do Estado Democrático de Direito. Passo Fundo: UPF Editora, 2004.

CORRALO, Giovani da Silva. **O Poder Municipal na Elaboração e Execução de Políticas Públicas**. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, 2012.

DIAS, Maria Berenice. **Nem cega e nem surda**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4025>>. Acesso em: 18 out. 2011.

ESTANISLAU, Paul. **Ouvidorias Públicas Municipais, História das Ouvidorias e os Artigos 31 e 37, caput, da Constituição Federal de 1988. 08/06/2011**. Disponível em: <<http://www.meuadvogado.com.br/entenda/ouvidorias-publicas-municipais-constituicao.html>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William. **Governing by Network: the new shape of the public sector**. Washington: Brookings Institution Press, 2004.

KAUFMANN, Daniel; KRRAY, Aart. **Governance Indicators: Where are We, where should We be going?** Public Research Working Paper. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=dg2KZq0x8LsC&oi=fnd&pg=PA2&dq=governance+indicators+and+daniel+kaufmann+4370&ots=ACyUc\\_4nKv&sig=NKsLAGzSFWKadZa1Yt9z2Ln0qZc#v=onepage&q=governance%20indicators%20and%20daniel%20kaufmann%204370&f=false](http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=dg2KZq0x8LsC&oi=fnd&pg=PA2&dq=governance+indicators+and+daniel+kaufmann+4370&ots=ACyUc_4nKv&sig=NKsLAGzSFWKadZa1Yt9z2Ln0qZc#v=onepage&q=governance%20indicators%20and%20daniel%20kaufmann%204370&f=false)>. Acesso em: 24 ago. 2012.

KJAER, Anne Mette. **Governance**. Cambridge: Polity Press, 2004.

LEITE, Celso Barroso. **Ombusman: Corregedor Administrativo**. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

MALDONADO, Nicole. **The Word Bank's evolving concept of good governance and its impact on human rights**. Doctoral workshop on development and internacional organizations. Stokholm, 2012, p. 4-5. Disponível em: <<http://bit.ly/PIMyK5>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

OLIVEIRA, João Elias de. **Ouvidoria Pública Brasileira:** A evolução de um modelo único. Associação Brasileira de Ouvidores/ Ombudsman, 04/10/2011. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/artigo.php?codigo=28>. Acesso em: 25 jul. 2012.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. **Controle Social:** transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

PEREZ, Marco Augusto. **Institutos de Participação Popular na Administração Pública.** Monografia de dissertação da USP, 2001.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação.** Belo Horizonte: Del Rey, 1997.