

LYRA, Rubens Pinto; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). **Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora UFPB, 2011.

A coletânea que os Professores Rubens Pinto Lyra e Antonio Semeraro Rito Cardoso oferecem aos estudiosos da ouvidoria pública dá continuidade a outros trabalhos, anteriormente organizados por Lyra sobre esse instituto. *Modalidades de Ouvidoria Pública* no Brasil, publicada por aquele docente em 2009, foi a primeira coletânea a combinar análises conceituais com estudos de caso sobre o desenho institucional e o funcionamento de um conjunto de ouvidorias (doze ao todo) de maior expressão e representatividade nos seus respectivos setores de atuação. Contudo, a amplitude, heterogeneidade e constante evolução do panorama da ouvidoria pública no país impôs a organização de nova obra coletiva, que aborda outras experiências de ouvidoria, mais recentes, como as especializadas do Estado de Minas Gerais, as do Ministério Público e a do próprio Conselho Nacional de Justiça, além de Ouvidorias como a do IPEA, as dos Tribunais de Contas e as dos conselhos de fiscalização profissional.

Esta coletânea se divide em sete partes, que somam treze artigos, sendo a *primeira* delas dedicada a estudos conceituais sobre a ouvidoria pública. Nela, o professor Rubens Pinto Lyra comparece com o primeiro artigo, que versa sobre a distinção entre ouvidorias públicas e privadas, e sobre as que intitula híbridas, consideradas espécies que não são do mesmo gênero. Efetivamente, como afirmei em diversas ocasiões, ouvidorias públicas e privadas diferem estrutural e funcionalmente, porque sofrem a conformação de uma adequação significativa à espacialidade na qual e situam. Isto implica reconhecer que as ouvidorias localizadas no espaço estatal devem estar jungidas a uma racionalidade de natureza pública, voltada para os legítimos direitos dos cidadãos. As que se situam fora desse espaço sofrem a pressão conformadora da racionalidade de mercado, o que deve gerar a aderência aos interesses de reprodução do modo de produção, tendo como finalidade a defesa, não do cidadão, mas do consumidor. De um lado, a proteção recai sobre os direitos de cidadania, e, portanto, sobre a própria democracia. Do

outro, o bem jurídico tutelado se situa na sanidade das relações de mercado, protegidas pelo Código de Defesa do Consumidor.

O segundo texto desta primeira parte é também de autoria de Rubens Pinto Lyra. O Professor procura mostrar que o Ministério Público e as ouvidorias compartilham as funções atribuídas ao *Ombudsman Europeu* ou ao *Defensor del Pueblo*. Às ouvidorias compete a defesa dos direitos do cidadão na esfera administrativa, enquanto os membros do Ministério Público promovem os direitos fundamentais, com fundamento nas prerrogativas que lhe confere a Constituição, no âmbito judicial e extrajudicial. Defende o que ele denomina de “complementaridade dialética” entre Ministério Público e ouvidorias. Mas enfatiza que essa complementaridade só pode tornar-se plena, se, de um lado, a ouvidoria adquirir real autonomia, associando a participação da sociedade à sua gestão, e, de outro, o Ministério Público abrir-se à sociedade e à colaboração entre os ouvidores, inclusive admitindo a participação das organizações civis na escolha do titular da Ouvidoria e na gestão desta.

A *primeira parte* desta coletânea encerra-se com um artigo de Antonio Semeraro Rito Cardoso, no qual ele faz uma reflexão sobre a importância da ouvidoria como espaço para o aperfeiçoamento da democracia brasileira e como instrumento de mudança. Segundo Cardoso, a efetividade desta dependeria de uma série de circunstâncias que são interdependentes e que precisam ser coerentes e harmônicas entre si. Nesse diapasão, o autor analisa a valorização da ética, o perfil e as habilidades do ouvidor público e a autonomia da ouvidoria pública, como variáveis interdependentes para que sua missão possa lograr êxito.

A *segunda parte* desta obra coletiva é composta de estudos sobre as Ouvidorias existentes no Sistema de Segurança e de Justiça. O primeiro desses trabalhos é de autoria de José Adonis Callou de Sá e versa sobre a Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Segundo Callou de Sá, esta Ouvidoria deve ser compreendida como integrante de um órgão instituído para o controle da atuação administrativa de todo o Poder Judiciário, excluído o Supremo Tribunal Federal. O autor alerta para o fato de que a existência de procedimentos próprios de competência da Corregedoria ou do Plenário do CNJ afasta a atuação da Ouvidoria da solução de problemas relativos a

determinados temas. Todavia, ela tem papel significativo, tanto na orientação dos usuários, quanto no manejo dos procedimentos típicos da competência do CNJ para o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário. Ademais disto, Callou de Sá sublinha, entre as ações da Ouvidoria do CNJ, o atendimento de muitas demandas de presos, as quais, encaminhadas para o setor competente do CNJ, ensejaram revisões de situações individuais e obtenção de benefícios de progressão no cumprimento da pena.

O segundo estudo é de autoria de Mauro Flávio Ferreira Brandão. Ele aborda o histórico e as características do Ministério Público. Analisa, criticamente, a proposta de instituição, no Brasil, de um Ouvidor Nacional, semelhante ao *ombudsman* e propõe a criação de ouvidorias que atuem, mediante convênios, em colaboração com o Ministério Público, com o intuito de tornar mais eficaz o atendimento ao cidadão.

O terceiro artigo é da lavra de Márcio Scarpone Pinto, que estuda a Ouvidoria do Sistema Penitenciário de Minas Gerais. O autor destaca a importância, entre as atribuições da Ouvidoria estudada, a de acompanhar a tramitação das demandas formuladas pelos sentenciados e suas famílias, o cumprimento e término das execuções judiciais, assegurando o respeito, pelo Estado, dos direitos básicos dos apenados. Aponta, ao final, a dependência da Ouvidoria do Sistema Penitenciário da Corregedoria, ela própria sem os necessários recursos para apurar as denúncias que lhe são encaminhadas.

O quarto trabalho diz respeito à Ouvidoria de Polícia do Rio Grande do Norte, sendo seus autores Danielle Bezerra de Moraes e Marcos Dionísio Medeiros Caldas. Estes discutem o papel da ouvidoria de polícia no aprimoramento da segurança pública e na consolidação da cidadania, tomando por base a análise comparativa das duas gestões da Ouvidoria do Rio Grande do Norte, através do relato das experiências mais significativas por que passou esse órgão, com suas conquistas e dificuldades. Os autores concluem enfatizando a necessidade de fortalecimento da autonomia da ouvidoria em análise, para que esta possa cumprir plenamente os seus objetivos.

A *terceira parte* de Novas Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil consiste em dois artigos sobre ouvidorias especializadas: a da Saúde e a da Fazenda, Patrimônio e Licitações. O

primeiro deles tem como autores Athos de Carvalho e Núbia Moura. Eles destacam a interação comunicativa da Ouvidoria de Saúde com o público alvo, assim como a sua especificidade, como ouvidoria especializada, caracterizada pela sua relativa autonomia e por sua estreita relação com a Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais. Esses aspectos *sui generis* têm contribuído, segundo os autores desse artigo, para dotar a Ouvidoria de Saúde de Minas Gerais de transparência, celeridade e eficácia, bem como para torná-la ferramenta gerencial, objetivando a melhoria e qualificação da assistência prestada ao usuário dos serviços públicos de saúde. Nessa perspectiva, Athos e Núbia propõem a criação de uma Rede de Ouvidorias do SUS-MG.

Gustavo Nassif, autor do segundo artigo, após uma breve recapitulação acerca das atividades da Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais, analisa as competências da Ouvidoria de Fazenda, Patrimônio e Licitações Públicas, formula apreciação crítica do seu funcionamento e destaca a opção do governo de Minas Gerais, por uma gestão pública participativa e gerencial.

A *quarta parte* desta coletânea consiste no estudo de uma ouvidoria ligada ao Poder Executivo: a do Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas (IPEA). Antonio Semeraro Rito Cardoso, criador e ex-Ouvidor, por dois mandatos, da Ouvidoria do IPEA, assina este trabalho, apresentando uma reflexão crítica e histórica sobre a ação dos gestores dessa Ouvidoria, dos estágios de seu desenvolvimento, dos principais pontos para lidar com as características de cada um deles e as ações empreendidas para assegurar o seu correto funcionamento. Cardoso estuda, também, as atribuições da Ouvidoria e os resultados de sua atuação. Por fim, busca verificar o perfil da Ouvidoria do IPEA em face da tipologia das ouvidorias públicas. À guisa de conclusão, faz reflexões sobre espaços possíveis de autonomia.

A *quinta parte* de Novas Modalidades de Ouvidorias contempla apenas um artigo, o de Eduardo Duailibe Murici sobre a Ouvidoria do Tribunal de Contas da União (TCU). Este autor observa que ela se distingue das demais ouvidorias dos órgãos de fiscalização e controle pelo fato de possuir um quadro composto por auditores da carreira de controle externo, com formação em fiscalização e controle, todos com sólido conhecimento do TCU. Essa alta qualificação técnica tem permitido que a própria Ouvidoria se desincumba de mais de 50% de suas demandas. Contudo, ela possui baixa efetividade, na

medida em que são poucos os processos de apuração instaurados em decorrência de comunicações de irregularidades recebidas pelo cidadão comum. Como forma de solucionar esse problema, Murici sugere a integração, em rede, das ouvidorias dos órgãos de fiscalização e de controle.

A *sexta parte* desta coletânea contém um artigo escrito por Sandra Fernandino, Ouvidora do CONFEA e por Nazaré de Paiva Viana, Ouvidora do CREA-CE. Sandra apresenta, inicialmente, a contribuição pioneira da Ouvidoria do CREA-RJ., que considera um modelo para as demais ouvidorias do Sistema Confea. Aborda, na sequência, as características gerais da Ouvidoria desse Sistema, suas atribuições e seu público-alvo. Conclui o trabalho com comentários sobre as diversas ouvidorias que compõem o supramencionado Sistema. Já Nazaré de Paiva Viana, escreve sobre a Ouvidoria do CREA-CE, apresentando um balanço das demandas a esta ouvidoria e resumindo os resultados de uma pesquisa sobre as Ouvidorias do Sistema CONFEA. Finaliza sua contribuição, traçando o perfil dos Ouvidores daquele Sistema.

A *sétima parte* da presente obra acolhe a contribuição de Ricardo Morishita, que analisa as características do PROCON como *ombudsman* do consumidor. Inicialmente, trata da dimensão normativa do PROCON para, em seguida, apontar para a convergência entre aquele instituto e a ouvidoria pública, no que diz respeito à proteção dos direitos do cidadão. Com efeito, Morishita constata que a aplicação do Código de Defesa dos Direitos do Consumidor não alcança os serviços públicos universais, como educação, saúde, segurança e outros, enquanto que a ouvidoria pública o faz, sem nenhuma restrição. Indicando a complementaridade das funções entre essa última e o PROCON, sugere uma articulação institucional entre ambos, propiciando ao cidadão comum uma rede inédita de órgãos para a proteção dos seus interesses.

O conjunto de textos apresentados nesta coletânea forma um mosaico de diferentes experiências institucionais relatadas a partir de enfoques diversos, construídos na perspectiva de autores envolvidos direta ou indiretamente com o objeto de suas narrativas. Se por um lado esta opção não apresenta ao leitor um quadro sistematizado, construído a partir de critérios comuns, por outro este conjunto retrata a realidade institucional das ouvidorias

públicas brasileiras sem clausuras ideológicas, epistemológicas ou mesmo metodológicas.

Cuida-se, pois, de relatos de iniciativas gestadas no espaço estatal brasileiro, cuja importância decorre precisamente de sua aderência empírica, distanciada de um consenso conceitual ou de um pacto teórico ou metodológico até o presente não construído pela doutrina das ouvidorias públicas. Esse fato conferiu aos autores a liberdade de manifestarem reflexões diversas a partir de diferentes pressupostos, cabendo ao leitor ajustá-las ou organizá-las como lhe parecer mais adequado.

A longa experiência acadêmica e profissional dos coordenadores desta coletânea legitima essa opção pela elaboração de um livro que retrate a real diversidade das ouvidorias públicas e das reflexões sobre elas. Sabem eles que o primeiro passo para a construção de uma unidade é o reconhecimento da diferença. Efetivamente, a elaboração daquilo que seria uma teoria geral das Ouvidorias Públicas Brasileiras, estará a depender sempre de esforços como os que resultaram na elaboração desse livro hoje oferecido ao público brasileiro.

É de se esperar que iniciativas editoriais como a que produziu o livro que a este antecede (Modalidades de Ouvidoria Pública) e a que gestou esta obra, continuem oferecendo indicações sobre o profícuo e disperso processo de criação de ouvidorias públicas na estrutura dos três Poderes, nas três esferas de governo. O acesso a essas informações, aditadas a diferentes reflexões, protagonizadas por distintos interpretes, é imprescindível para a construção daquilo que Habermas denominou de “situação ideal de diálogo”, lugar privilegiado de produção de consensos coletivos democraticamente obtidos.