

LYRA, Rubens Pinto; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (Org.). **Novas modalidades de ouvidoria pública no Brasil: terceira coletânea**. João Pessoa: Editora UFPB, 2012.

Este livro é o resultado do esforço de seus organizadores em dar continuidade à duas publicações anteriores: *Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil* (2009) e *Novas Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil* (2011), ambos organizados pelo Prof. Dr. Rubens Pinto Lyra, sendo o primeiro, em conjunto com Eliana Pinto e, o segundo, com Antonio Semeraro Rito Cardoso, também organizador deste volume.

A soma dos trabalhos apresentados nas duas publicações anteriores, acrescida dos encartados nessa coletânea, compõe um conjunto sem precedentes na história editorial dos estudos sobre Ouvidoria Pública no Brasil. O primeiro volume, contempla as Ouvidorias da União, Previdência Social, Agências Reguladoras, Empresa Brasil de Comunicação, Câmara dos Deputados, Universidades, Polícia, Rede Paulista de Ouvidorias, Estado de Minas Gerais, Fundação Osvaldo Cruz, do Município e da Defensoria Pública de São Paulo, além de alguns artigos de natureza teórica ou conceitual.

O segundo, volta-se para as ouvidorias do Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público, IPEA, Tribunal de Contas da União, CREA-CONFEA, Procon, Polícia do Rio Grande do Norte, do Sistema Penitenciário, Saúde, Fazenda, Patrimônio e Licitações do Estado de Minas Gerais, com o acréscimo de textos que se dedicam à análise teórica.

Este terceiro volume, como os anteriores, analisa outras experiências institucionais da Administração Pública Direta e Indireta, sendo iniciado por de três estudos propedêuticos, escritos por seus organizadores.

O primeiro deles, escrito por Rubens Pinto Lyra, contempla uma atualização do capítulo publicado, sob o mesmo título, no primeiro volume. Este estudo de grande relevância teórica, contém aspectos analíticos e práticos sobre a diferenciação entre ouvidorias públicas e privadas e as que intitula de híbridas, consideradas gêneros que não são da mesma espécie. Efetivamente, como já tive oportunidade de afirmar, ouvidorias públicas e privadas diferem estrutural e funcionalmente, porque sofrem a conformação de uma adequação significativa à espacialidade na qual se situam. Isto implica reconhecer que as ouvidorias

localizadas no espaço estatal devem estar jungidas a uma racionalidade de natureza pública, voltada para a defesa dos legítimos direitos do cidadão. As que se situam fora desse espaço sofrem a pressão conformadora da racionalidade de mercado, o que deve gerar aderência aos interesses da reprodução do modo de produção. De um lado, a proteção recai sobre os direitos de cidadania e, portanto, sobre a própria democracia; do outro, o bem jurídico tutelado situa-se na sanidade das relações de mercado, protegidas pelo Código de Defesa do Consumidor.

O segundo artigo, também objeto de atualização de um capítulo do segundo volume também é da lavra Professor Rubens Pinto Lyra. O estudo trata da relação do Ministério Público com as Ouvidorias. O primeiro é apresentado por Lyra como o *ombudsman* brasileiro, defensor dos direitos do cidadão, preponderantemente, na esfera judicial, enquanto as ouvidorias públicas seriam as promotoras dos direitos aqui referidos, a nível administrativo. Defende o que denomina “complementaridade dialética” entre MP e Ouvidorias. Mas, ao final, considera 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, do outro, se o *Parquet* abrir-se à sociedade e a à colaboração dos ouvidores. Admitindo, inclusive, a participação das organizações civis na escolha do titular da Ouvidoria do Ministério Público e na gestão desta.

O último artigo dessa primeira parte é de autoria de Antonio Rito Semeraro Rito Cardoso, criador da Ouvidoria do IPEA, e, por duas vezes, seu Ouvidor Geral. Cardoso tece reflexões sobre a ouvidoria pública como instrumento de mudança, inclusão e controle social. Para o autor, a ouvidoria representa um *lócus* privilegiado para o exercício da democracia participativa, conquista da cidadania e controle social da *res publica*. Semeraro conclui que as ouvidorias públicas somente realizarão, na sua plenitude, o seu papel de indutor de mudanças e participação democrática, se houver valorização da ética; adequado perfil e habilidades do ouvidor público; busca da efetividade e autonomia da ouvidoria pública.

A *segunda parte* desse repertório de artigos sobre a ouvidoria pública versa sobre os defensores da cidadania no âmbito federal. O primeiro deles, o *ombudsman* do Ministério Público Federal é abordado em trabalho apresentado pela Sub-Procuradora Geral da República, Ela Wiecko de Castilo, que já exerceu

a função objeto de seu estudo. A autora busca resgatar a origem da concepção da Procuradoria dos Direitos do Cidadão, criada pela Lei Complementar n. 75, bem como a trajetória de sua institucionalização. Na sequência, aborda a sua atuação, fortemente associada à proteção e promoção dos direitos humanos. São ainda externadas reflexões que problematizam o desenho institucional vigente do órgão nacional de coordenação da Procuradoria dos Direitos do Cidadão. Elas apontam para eventual alteração normativa interna, ou, indo mais além, para a do próprio ato normativo que a instituiu.

A segunda parte da coletânea acolhe, também, o artigo de José Eduardo Romão, que trata do papel da Ouvidoria Geral da União (OGU) e das ouvidorias públicas que coordena, na efetivação do controle social. Após contextualizar participação social, Estado Democrático e Estado de Direito, o atual titular da OGU conclui que a efetivação do controle social realizado pelas ouvidorias públicas eleva o cidadão à condição de co-autor das soluções e dos resultados produzidos no processo de gestão. Ele se integra ao trabalho político-administrativo e ao combate às ilegalidades, contribuindo para a implementação de melhorias que garantem a efetividade das políticas e dos serviços públicos. Razão pela qual o controle da sociedade, instrumentalizado pelo amplo e irrestrito acesso às informações públicas, tem por objetivo maior a prevenção dos desvios, dos desmandos e, sobremaneira, da *inefetividade* da atuação do Estado.

A *terceira parte* deste livro é composta por três artigos, que estuda três ouvidorias, bastante distintas entre si, mas todas de âmbito estadual. O artigo que a inicia versa sobre a Ouvidoria de Educação do Estado de Minas Gerais, analisada por sua ex-Ouvidora - por dois mandatos – Maria Auxiliadora Campos Machado. Esta Ouvidoria faz parte de um sistema integrado desse órgão, composto por um conjunto de ouvidorias especializadas. Referido sistema apresenta características estruturais que garantem autonomia administrativa e imparcialidade ao Ouvidor. Destarte, impede o favorecimento político e o assistencialismo, o que contribui para estimular o exercício da cidadania ativa e aumentar a credibilidade da gestão pública perante a sociedade.

Edna Marlene Carvalho, atual Ouvidora Geral do SUS-MT, comparece com o segundo artigo desta quarta parte, começando por uma contextualização histórica do SUS. Ela enfatiza a participação da sociedade na saúde nessa área,

principalmente através de Conferências Nacionais. Aponta os principais avanços, conquistas e desafios institucionais da Ouvidoria Geral do SUS. Destaca, nas suas conclusões, o caráter autônomo dessa Ouvidoria, cuja independência funcional é assegurada pelo Conselho Estadual de Saúde, único órgão a quem presta contas.

O artigo seguinte, da lavra de Luciana Luciana Zaffalon Leme Cardoso, encerra a quarta parte desta obra coletiva, com o estudo sobre as ouvidorias das defensorias públicas, portadoras de características inovadoras e que se tornaram obrigatórias, em cada Estado, por força da Lei Complementar Federal nº132, de 7/10/2009. Ela apresenta, inicialmente, as características e o funcionamento, das ouvidorias supramencionadas. Na segunda parte de seu trabalho, destaca a experiência *sui generis* e vanguardista da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. O caráter externo desta influenciou a Lei Complementar, anteriormente citada, sendo que as normas e práticas da ouvidoria paulista se complementam para assegurar a participação efetiva de amplos setores da sociedade na definição das políticas da Defensoria Pública a que está ligada.

A *quarta parte* da coletânea é constituída apenas por um artigo, que estuda a Ouvidoria da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (Arpe). Isabel Freire, Técnica Reguladora dessa agência e pesquisadora, contextualiza a Ouvidoria estudada no processo que resultou na criação da agência supramencionada. Ela detalha a história e o funcionamento da Ouvidoria da Arpe, ilustrando com casos emblemáticos sua atuação. Conclui enfatizando o papel que essa Ouvidoria desempenha como mediadora entre o poder concedente, os setores regulados e os usuários, garantindo, dessa forma, o equilíbrio de tais relações.

O segundo artigo de Antonio Semeraro Rito Cardoso – o primeiro da *quinta parte* da coletânea - reflete sobre a Ouvidoria do Banco Central. Aborda, com base em pesquisa documental e bibliográfica, seus aspectos históricos, estrutural e material. Analisando criticamente o funcionamento daquela ouvidoria, o autor aponta o reduzido escopo de sua atuação, o que a impede de opinar em aspectos cruciais para a sociedade, como, por exemplo, na fixação das (altas) taxas de juros. Conclui ainda, pela impossibilidade da ouvidoria

estudada atuar como proponente de mudanças, em questões de política monetária e de fiscalização do sistema financeiro.

O trabalho apresentado por Paulo Otto Sterling é o segundo a figurar na quinta parte da coletânea. O atual ouvidor da Petrobras destaca a indispensabilidade da autonomia da Ouvidoria dessa conceituada empresa estatal para o desempenho de sua mediação com os públicos que com ela interagem. Para Sperling, esta autonomia é assegurada pela vinculação da Ouvidoria ao Conselho de Administração da Petrobras. Tal vinculação permite a ouvidoria, através de informações de grande valia e de múltiplos indicadores, fazer a Alta Administração perceber a condução, equivocada ou não, de determinado projeto, contratação, negócio, política de gestão de pessoas, de atenção à saúde e de ambiente organizacional, entre outros. Por fim, importa observar que a autonomia adquirida pela ouvidoria faz parte de um processo de amadurecimento institucional aliado a mudanças ocorridas nas organizações empresariais, objetivando conferir maior transparência a seus negócios.

A última parte da presente coletânea - a sexta - é dedicada à Ouvidoria do SEBRAE-SP, que é analisada pelo seu atual Ouvidor, o engenheiro e empresário Cláudio Montoro Puglisi. Ele assinala que, apesar da importância da ouvidoria no Sistema SEBRAE, apenas São Paulo e Rio de Janeiro a instituiu. Identifica o propósito de criar a figura do Ouvidor Geral no SEBRAE/NA, com características de Ouvidoria interna, para coordenar a rede de Ouvidores Estaduais, projeto que precisaria ser amadurecido com cautela, pois, antes desta etapa, será necessário implantar as Ouvidorias estaduais. A literatura sobre a ouvidoria pública brasileira, que, há dez anos atrás, era praticamente inexistente, hoje apresenta significativa evolução. Temos, atualmente, quatorze trabalhos, a nível de pós-graduação: duas teses de doutorado e dez de mestrado. Afora isto, apenas uma quinzena de livros e algumas dezenas de artigos, que nem sempre abordam o tema de forma consistente. Apesar desse avanço, o campo de estudo da ouvidoria pública, assim como o das obras de divulgação dessa temática, é ainda bastante incipiente.

Nesse contexto, essa nova coletânea vem a preencher mais uma lacuna, a referente a estudos de casos sobre a ouvidoria. O professor Rubens Pinto Lyra, desde o ano 2000, vem contribuindo, de forma destacada, para o conhecimento teórico e prático da ouvidoria pública. E não somente com seus trabalhos, regra

geral, de natureza conceitual, mas também, com os de uma plêiade de estudiosos, e de ouvidores e ex-ouvidores, estes últimos com atuação em ouvidorias da maior expressão e representativas dos diversos segmentos de ouvidoria existentes no país. Modalidades de Ouvidoria Pública no Brasil: terceira coletânea, completa um ciclo de três, dedicadas ao estudo conceitual, mas, sobretudo, de casos, da ouvidoria pública brasileira, com o objetivo de oferecer vasto material analítico para os que se interessam em aprofundar o conhecimento desse instituto de defesa da cidadania.

Esta coletânea vem à lume em um momento do processo de evolução das ouvidorias públicas especialmente transformador. De um lado, a Ouvidoria Geral da União desenvolve a última etapa dos trabalhos que irão criar um sistema integrado de ouvidorias públicas no Brasil, um passo qualitativo que se dará no sentido aprimoramento técnico e de gestão dessa importante ferramenta de controle social. Por outro lado, os Ouvidores das Defensorias Públicas do Brasil, reunidos em João Pessoa, nos dias 7 e 8 de março, em Encontro nacional, debaterão o Manifesto pela constituição de uma rede nacional de ouvidorias autônomas e democráticas, apresentado pelo Professor Rubens Pinto Lyra, tema que constitui o *leitmotiv* das obras teóricas e das ações práticas do co-organizador desta coletânea. Junto com outras expressivas entidades da sociedade civil, discutirão a possibilidade de dar o ponta pé inicial para a mobilização das forças vivas da sociedade brasileira, com vistas a que Congresso Nacional aprove um desenho institucional para as ouvidorias públicas brasileiras que a aproximem do perfil hodierno do *ombudsman*, ou Defensor do Povo.

A sociedade brasileira clama por instrumentos de controle social, que garantam a eficácia desse controle, notadamente no que diz respeito aos instrumentos que o compõem, de natureza participativa. Esta é mais uma razão para se esperar que o público interessado no aprofundamento dos mecanismos de controle social no Brasil, que acolheu com entusiasmo as coletâneas anteriores a respeito da ouvidoria pública, possa, novamente, demonstrar o quanto apostam nas potencialidades dessa indispensável e *sui generis* “magistratura da persuasão”.