

LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Do tribuno da plebe ao ouvidor público: estudos sobre os defensores da cidadania**. João Pessoa: Editora UFPB, 2011.

Esta coletânea – organizada pelo professor Rubens Pinto Lyra – é dividida em quatro partes, totalizando treze artigos. *Na primeira*, três artigos estudam os primórdios da democracia participativa e com especial relevo ao instituto do Tribuno da Plebe. O organizador da coletânea é autor do primeiro deles - que tem como foco principal de análise a *praxis* política dos embates entre o “povo” e os “grandes”, na Roma Antiga. Embates mediados pelo Estado republicano e do qual resultaram conquistas, de que é exemplo o Tribuno da Plebe. Na visão de Maquiavel, interpretada pelo autor, o exercício da cidadania ativa, ao produzir, através da luta dos contrários, uma nova legalidade, contribui, dialeticamente, para a garantia da estabilidade e do progresso social.

O segundo trabalho é da lavra de Carlos Constela. Nele, o autor se empenha em destacar a conexão entre o Defensor do Povo (o *Ombudsman hispanoamericano*) e o antigo Tribuno da Plebe, instituído em Roma no século V a.c. Diferentemente do *Ombudsman* escandinavo, que exerce apenas funções de controle, o Defensor do Povo, como o antigo Tribuno, é uma instituição voltada para a defesa de direitos, dotada de instrumentos processuais - como a ação de inconstitucionalidade e o *recurso de amparo* - para a proteção de direitos coletivos. Neste sentido, o Defensor do Povo exerce, na opinião do autor, como o antigo magistrado romano, uma função que denomina de impeditiva.

O último texto da primeira parte tem como autor Carlos Bruno Ferreira. Ele examina a noção de Defensor do Povo, na Roma clássica e no Império Bizantino, e as suas características na atualidade, mediante o estudo do Defensor do Povo peruano. No Brasil, várias propostas de criação de um instituto semelhante, dotado de autonomia, fracassaram. Não obstante, na opinião de Ferreira, as lições da experiência constitucional peruana mostraram ser possível o acolhimento, pelo nosso ordenamento jurídico-político, de uma versão tupiniquim do *Ombudsman*.

A *segunda parte* da obra coletiva em comento trata do instituto do *ombudsman* e do Ministério Público como “agente político” e como instrumento institucional de defesa dos direitos humanos. Ela é iniciada com o artigo de Henrique Nascimento Rodrigues, que aborda a experiência da relação da

Provedoria de Justiça de Portugal, não só com os poderes constituídos, mas também, as relações inovadoras que aquele órgão estabeleceu com o setor privado e com os ‘*Defensores del Pueblo*’ dos países ibéricos, através de protocolos de cooperação. O autor do artigo valoriza a ação preventiva como instrumento de redução de irregularidades. Enfatiza, igualmente, a perspectiva universalista de direitos humanos, a visão sistêmica da administração e a “magistratura da persuasão”, conceitos que embasam o sucesso das ações empreendidas pelo Provedor de Justiça.

O segundo texto, de minha autoria, discorre sobre o contexto jurídico e político brasileiro, com vistas à demonstração da existência das condições objetivas para a institucionalização de um *ombudsman* brasileiro e de uma rede nacional de ouvidorias públicas, propugnando, ao final, pela elaboração de um marco regulador nacional para essas instituições.

A terceira contribuição, de Antonio Augusto de Camargo Ferraz, mostra como o Ministério Público evoluiu de sua condição de parecerista em processos cíveis e criminais, para a de “agente político”. Esta evolução, iniciada em 1985, com a legitimação ativa para o ajuizamento de ações civis públicas, foi incrementada com as prerrogativas que lhe conferiu a Carta Constitucional de 1988. Tais mudanças redefiniram o papel do Ministério Público, sem a correspondente mudança em sua estrutura organizacional.

O último artigo da segunda parte, de autoria de Marcos Aurélio Caminha, defende a tese de que o Ministério Público desempenha, no Brasil, as funções do *Ombudsman*. Ao postular esse entendimento o autor não desconhece o fato de alguns integrantes da instituição não exercerem a contento o seu mister. Não obstante, na opinião de Caminha, a atuação dos membros do *Parquet* realiza, adequadamente, a sua missão de defensor dos direitos do cidadão.

A *terceira parte* desta coletânea volta-se para a ouvidoria pública brasileira, começando com artigo de Rubens Pinto Lyra sobre a ouvidoria pública e a questão da autonomia. Lyra estabelece os elementos identificadores, as funções e o significado político do instituto e articula-o à democracia participativa, enfrentando a sempre polêmica questão da autonomia do Ouvidor em face do órgão ou da entidade controlada.

O trabalho seguinte é também de autoria de Rubens Pinto Lyra - o terceiro publicado nesta coletânea. Ele contém aspectos conceituais e práticos sobre a

diferenciação entre as ouvidorias públicas, privadas e as que intitula de híbridas, consideradas gêneros que não são da mesma espécie. Efetivamente, 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 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 da 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; de outro, o bem jurídico tutelado situa-se na sanidade das relações de mercado, protegidas pelo Código de Defesa do Consumidor.

O último artigo da terceira parte provém de Antonio Semeraro Rito Cardoso. Ele faz uma reflexão sobre a importância da ouvidoria enquanto instrumento de mudança. Assim, a efetividade desta dependeria, segundo o autor, 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 a missão do ouvidor possa lograr êxito.

A *quarta parte* da coletânea aborda a relação entre o Ministério Público e as ouvidorias. O primeiro texto dessa parte - o quarto de Rubens Pinto Lyra - detém-se na apresentação do *ombudsman* como defensor dos direitos fundamentais e das ouvidorias como defensoras e promotoras dos direitos do cidadão, na esfera administrativa. Defendendo o que denomina “complementaridade dialética” entre MP e ouvidorias, 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, o MP abrir-se à sociedade e à colaboração com os ouvidores, inclusive admitindo a participação das organizações civis na escolha do titular da Ouvidoria do Ministério Público e na gestão desta.

O segundo estudo tem como autor Mauro Ferreira Brandão. Ele aborda o histórico e as características das ouvidorias do Ministério Público. Analisa, ainda,

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 intuito de tornar mais eficaz o atendimento ao cidadão.

O último artigo desta coletânea, subscrito por Daisy Aspér y Valdés, associa a criação das ouvidorias à progressiva adoção do modelo gerencial da Administração Pública brasileira, com o estabelecimento de contratos de gestão, termos de parceria e outros instrumentos de modernização administrativa. Examina, ainda, os elementos essenciais, comuns às ouvidorias e ao Ministério Público, apontando os desafios a serem enfrentados para que possam, exitosamente, cumprir o seu papel.

O conjunto dos trabalhos competentemente reunidos nesta obra pelo Prof. Rubens Pinto Lyra, contribui decisivamente à compreensão do processo histórico de constituição dos defensores da cidadania, em um percurso teórico que se inicia, na antiguidade, com a instituição dos Tribunais da Plebe, para alcançar, na contemporaneidade, o atual estágio de evolução do instituto do *ombudsman*. A obra também contempla uma relevante reflexão sobre as relações interinstitucionais nas quais estão envolvidas as ouvidorias públicas, na atual arquitetura do Poder Público brasileiro. Abordagens diacrônicas e sincrônicas que envolvem temáticas estruturais e conjunturais, formam um conjunto que certamente contribuirá para a consolidação e aperfeiçoamento das ouvidorias no Brasil.