

De Ombudsman a Ouvidor: a trajetória global da mediação institucional

Edilaci Melânia Ferreira da Silva

Universidad Evangélica Del Paraguay

Resumo

O presente artigo investiga a evolução histórica das ouvidorias, partindo do modelo sueco de ombudsman do século XVIII até sua difusão em diferentes contextos políticos e sociais. Por meio de revisão bibliográfica e análise documental, o estudo mapeia as transformações desse mecanismo de controle e representação, destacando adaptações em sistemas jurídicos e administrativos de diversos países. O trabalho não inclui coleta empírica, limitando-se a compilar e interpretar fontes secundárias para reconstruir a trajetória global das ouvidorias. Por fim, a pesquisa explora como estruturas de mediação institucional se consolidaram como instrumentos de transparência, accountability e diálogo entre Estado e sociedade, refletindo mudanças nas demandas por participação e direitos civis.

Palavras-chave: Ouvidoria. Ombudsman. Mediação Institucional.

School Ombudsman: mediating conflicts and strengthening the educational Community

Abstract

This article investigates the historical evolution of ombudsman offices, starting from the Swedish model of ombudsman in the eighteenth century to its diffusion in different political and social contexts. Through a literature review and document analysis, the study maps the transformations of this control and representation mechanism, highlighting adaptations in the legal and administrative systems of several countries. The work does not include empirical collection, but is limited to compiling and interpreting secondary sources to reconstruct the global trajectory of ombudsman offices. Finally, the research explores how institutional mediation structures have been consolidated as instruments of transparency, accountability and dialogue between State and society, reflecting changes in the demands for participation and civil rights.

Keywords: Ombudsman. Ombudsman. Institutional Mediation.

Defensor del Pueblo Escolar: mediar conflictos y fortalecer la comunidad educativa

Resumen

Este artículo investiga la evolución histórica de las oficinas del defensor del pueblo, desde el modelo sueco de defensor del pueblo en el siglo XVIII hasta su difusión en diferentes contextos políticos y sociales. A través de una revisión de la literatura y el análisis de documentos, el estudio mapea las transformaciones de este mecanismo de control y representación, destacando las adaptaciones en los sistemas legales y administrativos de varios países. El trabajo no incluye recopilación empírica, sino que se limita a recopilar e interpretar fuentes secundarias para reconstruir la trayectoria global de las oficinas del defensor del pueblo. Finalmente, la investigación explora cómo las estructuras institucionales de mediación se han consolidado como instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y diálogo entre el Estado y la sociedad, reflejando cambios en las demandas de participación y derechos civiles.

Palabras clave: Defensor del Pueblo. Ombudsman. Mediación Institucional.

INTRODUÇÃO

A ouvidoria, enquanto mecanismo de mediação entre instituições e cidadãos, configura-se como um instrumento relevante para a construção de relações mais transparentes e democráticas. Embora suas origens remontem ao modelo sueco de ombudsman, sua difusão global permitiu adaptações que refletem distintas realidades políticas e sociais.

Cristina Ayoub Riche (2010) destaca que esse canal de diálogo favorece a civilidade, ao proporcionar um espaço de escuta e resolução de conflitos. Nesse sentido, o presente artigo busca analisar a trajetória histórica e funcional das ouvidorias, questionando como sua estrutura contribui para a promoção da participação cidadã e da humanização nos serviços públicos.

A autonomia das ouvidorias públicas, conforme discutido por Rubens Pinto Lyra (2009), representa um fator determinante para sua eficácia, uma vez que garante independência na apuração de demandas. Quando inseridas em contextos institucionais rígidos, enfrentam desafios que podem limitar sua capacidade de atuação.

O estudo pretende, assim sendo, examinar os obstáculos enfrentados por essas estruturas, identificando estratégias que fortaleçam sua operacionalidade. Além disso, investiga-se de que maneira a ouvidoria em saúde, conforme abordado por Cabral e Contento (2012), pode fomentar a humanização e o empoderamento de servidores e usuários, ampliando a qualidade dos serviços prestados.

Ao longo da análise, explora-se a relação entre ouvidorias e *accountability*, considerando que sua atuação pode influenciar a gestão pública. A pesquisa, fundamentada em revisão bibliográfica, busca reconstruir a evolução histórica desse mecanismo e avaliar seu impacto contemporâneo.

Pretende-se, ainda, discutir como as ouvidorias podem ser aprimoradas para responder às demandas de sociedades em constante transformação. Dessa forma, o trabalho visa contribuir para o debate sobre governança e participação social, oferecendo subsídios para a reflexão crítica sobre o tema.

METODOLOGIA

O estudo adota abordagem qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental. A estratégia metodológica concentra-se na análise de fontes secundárias, incluindo livros, artigos científicos, relatórios institucionais e documentos históricos relacionados à origem e evolução das ouvidorias. A seleção do material prioriza obras clássicas e contemporâneas que discutem o tema sob perspectivas jurídicas, políticas e administrativas.

Para organizar a revisão, utiliza-se método de análise temática, identificando padrões e divergências nos discursos sobre a mediação institucional. A sistematização segue ordem cronológica e comparativa, permitindo contrastar diferentes modelos de ouvidoria em variados contextos geográficos. A interpretação dos dados busca evidenciar transformações conceituais e práticas ao longo do tempo, sem inferências generalizantes devido à natureza teórica da investigação.

TRANSFORMAÇÃO DO MODELO DE OMBUDSMAN PARA AS OUVIDORIAS CONTEMPORÂNEAS

A figura do ouvidor remonta ao período colonial brasileiro, quando a Coroa Portuguesa estabeleceu as Capitanias Hereditárias como modelo administrativo. Nesse contexto, os Governos Gerais incorporavam ouvidores em sua estrutura, designados diretamente pelo monarca lusitano. Em 1549, Tomé de Sousa nomeou Pero Borges como primeiro Ouvidor Geral do Brasil, atribuindo-lhe funções que ultrapassavam a mera representação da justiça real.

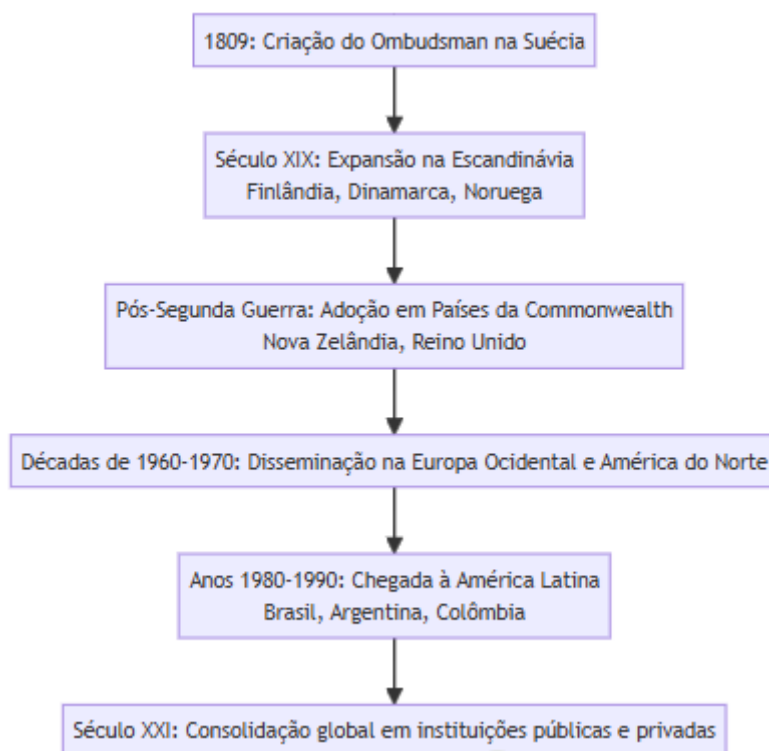
Além de julgar conflitos, cabia ao ouvidor legislar, instituir Câmaras Municipais e receber queixas da população contra abusos de autoridades coloniais (SILVA, 2010). Esse modelo, embora centralizado, representou um embrião de mediação entre governantes e governados, ainda que subordinado aos interesses metropolitanos.

Paralelamente, na Suécia do século XVII, a monarquia buscava mecanismos para fiscalizar juízes e funcionários públicos, visando equilibrar poder e accountability. A consolidação desse esforço ocorreu em 1809, quando

a Constituição sueca institucionalizou o Justitiombudsman, cargo responsável por investigar ilegalidades e negligências administrativas (Lundvik, 2008). O termo ombudsman, derivado das palavras ombud (representante) e man (homem), simbolizava a defesa dos cidadãos perante o Estado.

Embora inicialmente restrito à Escandinávia, o modelo disseminou-se pela Europa ao longo do século XX, adaptando-se a sistemas jurídicos distintos, como os da Finlândia (1919), Dinamarca (1955) e Alemanha (1957). Essa expansão refletia a crescente demanda por transparência, especialmente após as guerras mundiais, quando Estados europeus reconstruíam suas instituições sob bases democráticas (Meyer, 2015).

Figura 1. Linha do tempo



Fonte: Elaborado para este estudo (2016).

Nos Estados Unidos, a discussão sobre direitos civis na década de 1960 impulsionou a adoção de ouvidorias, principalmente em universidades e órgãos governamentais. Diferentemente do modelo europeu, voltado ao controle administrativo, a experiência norte-americana priorizava conflitos individuais, como discriminação racial e violações de privacidade (Goldstein, 1978).

Essa dualidade de enfoques (coletivo *versus* individual) demonstra como a função do ombudsman se adapta a contextos sociopolíticos específicos. No Brasil, a redemocratização dos anos 1980 permitiu a reintrodução da ouvidoria, agora sob influência escandinava. A Prefeitura de Curitiba pioneiramente criou uma Ouvidoria Pública em 1986 (Decreto-Lei nº 215/86), respondendo à demanda por participação popular após o regime militar (Fernandes, 2009).

O setor privado brasileiro também incorporou a prática, ainda que com objetivos distintos. Empresas como a Rhodia (1985) e o jornal Folha de S.Paulo (1989) instituíram ombudsmen para melhorar relações com consumidores, alinhando-se a estratégias de mercado que valorizavam satisfação e fidelização (ABO, 2000).

A Associação Brasileira de Ouvidores (ABO) equipara os termos ouvidor e ombudsman, embora ressalte nuances: enquanto o primeiro aproxima cidadãos do serviço público, o segundo media conflitos entre empresas e clientes (ABO, 2003). A preferência pelo termo "ouvidor" no Brasil justifica-se por sua raiz histórica e facilidade linguística, evitando estrangeirismos que possam gerar resistência cultural (Carvalho, 2012).

Ao longo das últimas décadas, ouvidorias e ombudsmen consolidaram-se como instrumentos de gestão comunicacional, promovendo transparência e aprimoramento de serviços. Seja no âmbito público ou privado, sua evolução acompanhou transformações sociais, desde o colonialismo até a era digital, mantendo como premissa a mediação de conflitos e a defesa de direitos.

PAPEL DAS OUVIDORIAS NA PROMOÇÃO DE TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E APRIMORAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A institucionalização das ouvidorias no Brasil acompanhou o processo de redemocratização do país, cujo marco inicial remonta à década de 1980. Embora o primeiro registro de uma ouvidoria pública date de 1986, sua consolidação como mecanismo de representação dos direitos do cidadão somente ganhou força após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reafirmou princípios democráticos e ampliou as garantias de participação social (Candioto, 2006).

No estado de São Paulo, a criação de ouvidorias setoriais avançou progressivamente: o Procon inaugurou a sua em 1992, seguido pelo Instituto de Pesos e Medidas em 1993, pela Polícia Militar em 1995 e por um projeto piloto na Secretaria da Saúde em 1996. O movimento refletiu a necessidade de estruturar canais que permitissem aos cidadãos reivindicar melhorias nos serviços públicos e fiscalizar a atuação do Estado.

A regulamentação das ouvidorias paulistas ocorreu com a Lei Estadual nº 10.924, de 20 de abril de 1999, complementada pelo Decreto nº 44.074, de 1º de julho do mesmo ano, que definiu atribuições e competências para essas instâncias. As normativas estabeleceram a obrigatoriedade de ouvidorias em todas as entidades vinculadas ao governo estadual, consolidando uma rede que, atualmente, abrange 165 unidades (Abo Nacional, 2021).

A expansão desses órgãos não se limitou a São Paulo; entre 2003 e 2009, o número de ouvidorias no serviço público federal registrou crescimento de 277%, conforme dados enviados pelo então presidente da República ao Congresso Nacional em 2010. Esse fenômeno demonstra como tais estruturas se tornaram peças-chave na relação entre Estado e sociedade, garantindo maior transparência e accountability.

O êxito das ouvidorias públicas inspirou sua adoção no setor privado, ainda que com objetivos distintos. Enquanto no âmbito governamental a prioridade reside na defesa da cidadania, nas empresas a função assume contornos estratégicos, voltados para a satisfação do cliente e a diferenciação competitiva. Um dos casos pioneiros ocorreu em 1993, quando o Grupo Pão de Açúcar implementou um ombudsman sob a liderança de Vera Giangrande.

A iniciativa, conforme relato da própria executiva em artigo publicado na revista *Parceria* (1995), não visava apenas aprimorar o atendimento, mas também captar percepções críticas que pudessem orientar decisões corporativas (Volpi, 2002). Outras organizações seguiram o exemplo, como a Folha de S.Paulo, que instituiu o cargo em 1989, e a TV Cultura, que o adotou em 2004.

A disseminação das ouvidorias privadas está intrinsecamente ligada à valorização da comunicação como ferramenta de gestão. Empresas passaram a reconhecer que a interação direta com stakeholders (sejam clientes, funcionários

ou fornecedores) poderia gerar vantagens competitivas. Ao oferecer um canal estruturado para críticas e sugestões, as organizações não apenas mitigam conflitos, mas também coletam insumos para inovação.

No caso do Pão de Açúcar, por exemplo, Giangrande destacou que o diálogo com o consumidor não fornecia ideias prontas, mas estimulava a capacidade reflexiva da empresa (Volpi, 2002). A abordagem reforça a premissa de que ouvidorias transcendem a mera resolução de demandas pontuais, assumindo função estratégica na construção de reputação e fidelização.

Apesar das diferenças entre os setores público e privado, as ouvidorias compartilham um traço comum: a mediação de conflitos. Se no primeiro caso o foco recai sobre a garantia de direitos, no segundo prevalece a busca por eficiência operacional e vantagem mercadológica. Contudo, em ambos os contextos, a existência desses canais sinaliza um avanço na cultura organizacional, que passa a incorporar a participação como elemento central de sua dinâmica. O crescimento contínuo dessas estruturas, tanto em quantidade quanto em escopo, evidencia sua relevância como instrumentos de governança e relacionamento institucional.

LIMITAÇÕES ATUAIS E TENDÊNCIAS EMERGENTES

A reflexão teórica que sustenta esta análise estrutura-se em três dimensões interligadas, cada qual abordando aspectos distintos, porém complementares, da relação entre Estado, sociedade e mecanismos de participação democrática. No plano mais abstrato, situa-se a discussão sobre como os processos globais reconfiguram as fronteiras tradicionais do Estado-nação, questionando seu monopólio na concessão de direitos e redefinindo os contornos da cidadania (Reis, 1998; Wolfe, 1989).

A globalização, ao intensificar fluxos transnacionais de capitais, informações e pessoas, desloca as bases clássicas da soberania nacional, exigindo novas interpretações que transcendam o modelo marshalliano de cidadania (Marshall, 1967). Nesse contexto, as transformações contemporâneas demandam formulações teóricas capazes de capturar as dinâmicas emergentes entre solidariedade social e pertencimento político, especialmente em cenários

marcados por desigualdades estruturais e fragmentação identitária (Ellison, 2011).

As ouvidorias públicas e os conselhos de políticas, ao surgirem como espaços de mediação institucional, oferecem um campo empírico fértil para investigar essas reconfigurações, evidenciando como instituições aparentemente técnicas podem assumir funções políticas na rearticulação entre Estado e sociedade.

No segundo nível analítico, examina-se a experiência brasileira de participação democrática, cujo avanço não se limita à mera institucionalização de mecanismos formais, mas depende de uma integração dinâmica entre representação política, direitos fundamentais e engajamento cívico (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2010; Touraine, 1994).

Se, nas décadas anteriores, predominava um otimismo quanto ao potencial transformador da sociedade civil, estudos recentes adotam uma postura mais crítica, avaliando os limites e contradições desses arranjos participativos (Gurza Lavalle; Bueno, 2011; Avritzer, 2010; Melo; Sáez, 2007). A efetividade democrática, nessa perspectiva, não pode ser dissociada de uma análise rigorosa sobre como tais espaços operam na prática, considerando tanto seus avanços quanto suas fragilidades (O'Donnell, 1998).

A participação, quando reduzida a formalidades burocráticas ou capturada por interesses corporativos, perde seu caráter emancipatório, reforçando, paradoxalmente, assimetrias preexistentes. Portanto, mais do que celebrar a proliferação de conselhos e ouvidorias, torna-se necessário investigar em que medida esses mecanismos efetivamente ampliam a influência dos cidadãos sobre as decisões públicas.

O terceiro eixo concentra-se na dimensão empírica das ouvidorias e conselhos de políticas, enfatizando suas transformações e contradições. Embora relativamente recentes na trajetória política do Brasil, essas instituições já passam por significativas mudanças, especialmente no que concerne às suas atribuições (Cardoso, 2010; Lyra, 2004).

Se, inicialmente, as ouvidorias eram vistas como meros canais de reclamação, hoje se discute seu potencial como instrumentos ativos de controle social e promoção da cidadania. Contudo, essa transição de uma postura reativa

para uma atuação proativa enfrenta obstáculos estruturais, como a fragilidade dos mecanismos de *accountability* e a dependência de atores estatais na nomeação de seus dirigentes. Nos conselhos de políticas, por sua vez, a questão central reside na tensão entre autonomia e cooptação (Tatagiba, 2002).

Apesar de formalmente garantirem representação paritária entre Estado e sociedade, na prática, sua capacidade deliberativa frequentemente esbarra em dinâmicas clientelistas e na predominância de agendas governamentais.

A discrepância entre o desenho institucional ideal e a realidade operacional desses espaços revela desafios profundos. Normativas legais, embora necessárias, mostram-se insuficientes para assegurar autonomia e eficácia, muitas vezes reproduzindo, em vez de superar, velhas práticas autoritárias (Paiva, 2014).

No caso das ouvidorias, a ausência de critérios transparentes para a seleção de seus gestores e a pouca influência sobre políticas públicas limitam seu impacto. Já nos conselhos, embora a capilaridade e a paridade representem conquistas importantes, a rigidez dos processos decisórios e a marginalização de vozes dissidentes comprometem seu potencial democratizante.

Apesar dessas limitações, tais instituições seguem como espaços privilegiados para a pedagogia cívica, onde conflitos e demandas sociais podem ser negociados publicamente. Longe de serem meras arenas de representação, configuram-se como lócus de disputa política, nos quais a sociedade civil, ainda que em condições desiguais, insiste em ampliar os horizontes da democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da trajetória histórica da ouvidoria, desde sua origem como ombudsman na Suécia até sua consolidação como mecanismo de mediação em diversas nações, revela um processo marcado por adaptações e reinvenções. A expansão desse modelo demonstra sua relevância como instrumento de equilíbrio entre Estado e sociedade, refletindo demandas por transparência, participação e aprimoramento da gestão pública. Embora os contextos políticos e culturais tenham moldado diferentes configurações, a essência da ouvidoria mantém-se vinculada à defesa de direitos e ao fortalecimento da confiança nas instituições.

Este estudo, baseado em revisão bibliográfica, reforça a necessidade de pesquisas futuras que explorem comparativamente os impactos concretos das ouvidorias em distintas realidades, bem como os desafios enfrentados em cenários de crise democrática ou restrições orçamentárias. A permanência e evolução dessa figura institucional dependem, em última instância, de seu diálogo contínuo com as transformações sociais e as expectativas da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CABRAL, Assunta Maria Fiel; CONTENTE, Patricia Rodrigues. A ouvidoria em saúde como espaço de promoção da humanização e empoderamento do/a servidor/a. In: **10º Congresso Internacional da Rede Unida**, 2012.

LYRA, Rubens Pinto. A ouvidoria pública e a questão da autonomia. **Prima Facie**, v. 8, n. 15, p. 161-191, 2009.

RICHE, Cristina Ayoub. Ouvidoria, caminho para a civilidade e o diálogo. **Revista Organicon**, 2010.

ABO. **Código de Ética do Ombudsman**. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores, 2000.

ABO. **Manual de Ouvidoria**. 3. ed. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ouvidores, 2003.

CARVALHO, M. A. **Democracia e Participação**: O Papel das Ouvidorias no Brasil Contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FERNANDES, R. C. A **Redemocratização e as Instituições de Controle Social**. Curitiba: Editora UFPR, 2009.

GOLDSTEIN, J. **The Ombudsman in the United States**: A Mid-Century Appraisal. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

LUNDVIK, H. **The Swedish Ombudsman System**. Stockholm: Norstedts Juridik, 2008.

MEYER, P. **Ombudsmen in Europe: Comparative Perspectives**. Berlin: Springer, 2015.

SILVA, J. B. **Administração Colonial e Justiça no Brasil Português**. Lisboa: Imprensa Nacional, 2010.

ABO NACIONAL. **Histórico das Ouvidorias no Brasil**. Disponível em: <www.abonacional.org.br>. Acesso em: 15 out. 2016.

CANDIOTO, C. **Democracia e participação: as ouvidorias públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

VOLPI, M. **Comunicação empresarial: teoria e prática**. São Paulo: Manole, 2002.

AVRITZER, L. **Democratização e inovação política no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Editora 34, 2010.

CARDOSO, A. L. **Ouvidorias públicas no Brasil: democracia, participação e controle social**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

ELLISON, N. **The transformation of welfare states?** London: Routledge, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. **A inovação democrática na América Latina: instituições participativas e sociedade civil**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

GURZA LAVALLE, A.; BUENO, N. **Participação social e inovação democrática: desafios e perspectivas**. São Paulo: Cebap, 2011.

LYRA, R. P. **Ouvidorias públicas**: teoria e prática. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELO, M. A.; SÁEZ, M. A. **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século XXI. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

O'DONNELL, G. **Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1998.

PAIVA, R. **Democracia e participação**: os conselhos gestores no Brasil contemporâneo. São Paulo: Annablume, 2014.

REIS, F. W. **Mercado e utopia**: teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Edusp, 1998.

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa**: avanços e dilemas. Campinas: Unicamp, 2002.

TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

WOLFE, A. **Whose keeper?** Social science and moral obligation. Berkeley: University of California Press, 1989.