REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

OUVIDORIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE ESCUTA E TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

PUBLIC OMBUDSMAN: AN INSTRUMENT OF LISTENING AND GOVERNMENTAL TRANSPARENCY

OUVIDURÍA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE ESCUCHA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

Rafaela Gonçalves Rodrigues
Especialista em Direito Penal e Criminologia
Universidade Regional do Cariri – URCA, Brasil
Vínculo Institucional: Prefeitura Municipal de Altaneira/CE, Brasil
E-mail: advocaciarafaelagoncalves@gmail.com
Lattes: https://lattes.cnpq.br/2038317417032850
ORCID: https://orcid.org/0009-0005-0143-8332

Denizio Batista de Lima
Especialista em Ensino de Matemática com Ênfase na Formação de Professores
Instituto Federal do Ceará - Campus Juazeiro do Norte – IFCE, Brasil
Vínculo Institucional: Secretaria de Estado de Educação do Ceará – SEDUC, Brasil
E-mail: denizio.lima@prof.ce.gov.br
Lattes: http://lattes.cnpq.br/0720041984308666
ORCID: https://orcid.org/0009-0006-3289-8195

Jamilly Sampaio de Alencar Moreira
Especialista em Fisioterapia nas Disfunções do Assoalho Pélvico e Obstetrícia
Instituto Paiva - Cursos e Capacitações – PAIVA, Brasil
Vínculo Institucional: Prefeitura Municipal de Altaneira/CE, Brasil
E-mail: jamilly-sampaio2010@hotmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/4162298459100267
ORCID: https://orcid.org/0009-0004-3946-0028

Rayanna Cândido Gomes
Graduada Bacharel em Direito
Centro Universitário Dr. Leão Sampaio – UNILEÃO, Brasil
Vínculo Institucional: Prefeitura Municipal de Altaneira/CE, Brasil
E-mail: rayannacandido.advocacia@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/0410610718105084
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4936-5866

Hudson Gonçalves Lobo Pinheiro
Mestrando em Direito
Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC, Brasil
Vínculo Institucional: Faculdade Metropolitana do Cariri – UNIFAMEC, Brasil
E-mail: hudsongoncalvesadvogado@outlook.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/6467724945950512

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

ORCID: https://orcid.org/0009-0007-7880-7858

Pedro Henrique de Lima
Mestrando em Educação
Universidade Regional do Cariri – URCA, Brasil
Vínculo Institucional: Universidade Regional do Cariri – URCA, Brasil
E-mail: pedro.hl@urca.br
Lattes: http://lattes.cnpq.br/7900004571305625
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4125-9943

Ingrid Costa Cardoso
Mestranda em Educação
Universidade Regional do Cariri – URCA, Brasil
Vínculo Institucional: Universidade Regional do Cariri – URCA, Brasil
E-mail: ingrid.cardoso@urca.br
Lattes: http://lattes.cnpq.br/1828188355435441
ORCID: https://orcid.org/0009-0004-4227-2706

Francisco Ronald Xenofonte Morais Pinheiro
Mestrando em Direito
Universidade de Marília – UNIMAR, Brasil
Vínculo Institucional: Faculdade Metropolitana do Cariri – UNIFAMEC, Brasil
E-mail: ronaldxenofonte.adv@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/6098687252112179
ORCID: https://orcid.org/0009-0008-8370-7330

RESUMO

Este artigo examina a ouvidoria pública como instância estratégica de mediação entre Estado e sociedade, destacando seu papel na promoção da transparência governamental, da escuta ativa e do fortalecimento democrático. A partir de abordagem qualitativa sustentada por revisão bibliográfica e documental, analisam-se fundamentos teóricos, normativos e institucionais que situam a ouvidoria como instrumento de responsabilização e aprendizagem institucional. Os resultados indicam que a ouvidoria, quando devidamente estruturada, favorece a circulação de significados, aproxima gestores e cidadãos e transforma manifestações individuais em insumos para aprimoramento de políticas públicas. Identificam-se, contudo, desafios relacionados à cultura política, à valorização profissional e à utilização efetiva das informações produzidas. Conclui-se que a ouvidoria se consolida como arena formativa e democrática, cuja capacidade de promover mudanças depende de formação ética, infraestrutura e governança responsiva. Sugere-se aprofundamento de pesquisas empíricas sobre práticas exitosas e percepções sociais sobre essas instâncias.

Palavras-chave: Ouvidoria pública; Transparência; Governança democrática.

ABSTRACT

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

This article analyses public ombudsman offices as strategic arenas mediating relations between the State and society, emphasising their role in promoting governmental transparency, active listening, and democratic strengthening. Based on a qualitative approach supported by bibliographic and documentary review, it examines theoretical, normative, and institutional foundations that position ombudsman offices as instruments of accountability and organisational learning. Findings indicate that, when properly structured, ombudsman services foster the circulation of meaning, bring managers and citizens closer together, and transform individual manifestations into valuable inputs for public policy improvement. However, challenges remain regarding political culture, professional appreciation, and the effective use of information produced. The study concludes that ombudsman offices stand as formative and democratic spaces whose capacity to promote change depends on ethical development, adequate infrastructure, and responsive governance. Further empirical investigation into successful practices and social perceptions of these institutions is recommended.

Keywords: Public ombudsman; Transparency; Democratic governance.

RESUMEN

Este artículo analiza la ouviduría pública como un espacio estratégico de mediación entre el Estado y la sociedad, destacando su papel en la promoción de la transparencia, la escucha activa y el fortalecimiento democrático. A partir de un enfoque cualitativo basado en revisión bibliográfica y documental, se examinan los fundamentos teóricos, normativos e institucionales que configuran a la ouviduría como instrumento de rendición de cuentas y aprendizaje organizacional. Los resultados muestran que, cuando está debidamente estructurada, la ouviduría favorece la circulación de sentidos, aproxima gestores y ciudadanos y transforma manifestaciones individuales en insumos para mejorar políticas públicas. No obstante, persisten desafíos relacionados con la cultura política, la valoración profesional y el uso efectivo de la información producida. Se concluye que la ouviduría se configura como espacio educativo y democrático, cuya capacidad transformadora depende de formación ética, infraestructura adecuada y gobernanza sensible. Se recomienda ampliar investigaciones empíricas sobre prácticas exitosas y percepciones sociales acerca de estas instancias.

Palabras clave: Ouviduría pública; Transparencia; Gobernanza democrática.

1. INTRODUÇÃO

A consolidação da ouvidoria como instância de participação social constitui um dos marcos mais expressivos das transformações advindas da Constituição Federal de 1988, ao inaugurar uma compreensão ampliada de cidadania que ultrapassa a garantia formal de direitos e exige condições materiais de acesso à informação e à responsabilização estatal. A promulgação de normativas subsequentes, como a Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011 e a Lei 13.460/2017 reforçaram a institucionalidade dessas estruturas, ao reconhecer a manifestação do usuário como

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

direito e como ferramenta de monitoramento da gestão. Para Abrucio (2017), a governança contemporânea se legitima na medida em que constrói mecanismos de escuta, resposta e participação, deslocando a administração pública da lógica burocrática e autorreferente para um paradigma orientado à responsividade e ao compromisso ético com a sociedade.

Ao observar os processos administrativos cotidianos, percebe-se que a ouvidoria não se limita ao papel burocrático de registro de reclamações, mas se configura como território simbólico de mediação entre governo e população, pois traduz demandas, acolhe conflitos e sinaliza caminhos institucionais de resolução. Essa dimensão pedagógica situa a ouvidoria como espaço de aprendizagem democrática, onde cidadãos exercitam a experiência de serem ouvidos e o Estado aprende a responder. Pinho (2011) assinala que, no Brasil, a construção de instrumentos participativos representa uma inflexão histórica, pois rompe com a tradição autoritária e fortalece a accountability pública ao criar possibilidades concretas de voz e intervenção social. Em perspectiva similar, Matias-Pereira (2016) observa que a transparência, ao se materializar nas rotinas administrativas, produz efeitos civilizatórios, pois rompe silêncios institucionais e amplia a confiança social.

Esse reconhecimento teórico encontra sustentação normativa, como explicita a Controladoria-Geral da União (2019), ao indicar que as ouvidorias são responsáveis pela recepção, tratamento, mediação e devolutiva das manifestações sociais, orientando o usuário quanto a seus direitos e retroalimentando a gestão com insumos relevantes. Mais que coletar informações, essas instâncias produzem conhecimento capaz de influenciar decisões governamentais. À luz desse processo, a reflexão de O'Donnell (1998) permanece atual ao afirmar que a accountability democrática não se realiza apenas por mecanismos formais, mas depende de interações comunicacionais e culturais que permitam aos cidadãos compreender e reivindicar seus direitos, ao passo que obrigam o Estado a responder.

O fortalecimento das ouvidorias públicas, contudo, enfrenta desafios que perpassam dimensões estruturais e culturais. A insuficiência de servidores capacitados, a fragilidade institucional, a descontinuidade administrativa e a resistência de gestores a críticas sociais constituem obstáculos recorrentes. A CGU

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

(2019) enfatiza que a atuação eficaz da ouvidoria requer formação ética, competência comunicacional e compreensão sensível das vulnerabilidades do usuário, elementos que escapam ao mero cumprimento de procedimentos. Em sentido complementar, Abrucio (2017) argumenta que a efetividade das reformas administrativas depende de cultura política favorável à participação e de um Estado capaz de aprender com a sociedade civil.

Essa perspectiva de aprendizado recíproco permite compreender a ouvidoria como arena formativa, onde cidadãos são educados sobre seus direitos e gestores são convocados a prestar contas. A pedagogia democrática subjacente a esse processo pode ser sintetizada no ensinamento de Freire (2009), que lembra que o encontro só se torna autêntico quando se funda em diálogo. Nas palavras do autor:

> A educação é, por essência, um processo coletivo, pois ninguém educa ninguém isoladamente e ninguém se educa sozinho. Mulheres e homens se formam em comunhão, mediados pelo mundo que compartilham, pelas experiências que vivem e pelas relações que estabelecem. Aprender significa dialogar, reconhecer o outro e construir sentido em interação, pois é na troca, na reciprocidade e na problematização da realidade que a consciência se constitui e a transformação se torna possível (Freire, 2009, p. 34).

Aplicada ao campo da administração pública, tal reflexão desvela a ouvidoria como dispositivo privilegiado de comunhão cidadã, onde a escuta se converte em responsabilidade pública e a palavra se transforma em instrumento político. Nesse sentido, o presente estudo compromete-se a analisar a ouvidoria como mecanismo de escuta e transparência governamental, reconhecendo-a como instrumento de mediação social e de transformação institucional, indispensável para um Estado responsivo, democrático e orientado ao interesse público.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A reflexão sobre a ouvidoria no serviço público exige situá-la no campo mais amplo da administração democrática, em diálogo com teorias de participação cidadã, transparência estatal e governança pública. Os avanços normativos e institucionais das últimas décadas configuraram um cenário em que o usuário de serviços públicos deixa de ser mero destinatário e assume o papel de sujeito ativo na fiscalização da gestão. Para Pinho (2011), a emergência de mecanismos institucionais de participação “rompe com a tradição centrada no Estado como único locus de decisão

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

e inaugura um processo de mediação que redistribui o poder político". Tal afirmação revela que a ouvidoria não se explica apenas por determinações legais, mas por transformações sociais que ampliaram o reconhecimento do cidadão como agente de controle público.

O conceito de governança, amplamente discutido no campo das políticas públicas, oferece chaves interpretativas para compreender essa mudança. Abrucio (2017) destaca que a governança contemporânea estrutura-se pela articulação entre capacidades estatais e participação social, resultando em arranjos que produzem legitimidade política e qualidade institucional. Nesse contexto, a ouvidoria emerge como mecanismo que traduz expectativas sociais em orientações administrativas, contribuindo para a responsividade governamental. De modo complementar, Matias-Pereira (2016) argumenta que a transparência, quando efetivada no cotidiano institucional, opera como dispositivo civilizatório, pois produz consequências éticas sobre a ação do Estado e educa a sociedade sobre seus direitos.

A literatura internacional reforça essa compreensão ao relacionar accountability à existência de canais de comunicação capazes de gerar compreensão recíproca. O'Donnell (1998), ao examinar democracias latino-americanas, enfatiza que controles democráticos não se realizam apenas por estruturas jurídicas, mas dependem de práticas interativas que permitam aos cidadãos compreender e avaliar os atos governamentais. Como sintetiza o autor:

> Onde faltam canais efetivos de comunicação e responsabilização entre Estado e sociedade, a cidadania permanece abstrata, reduzida a promessa formal que não se realiza na experiência cotidiana. Sem mecanismos que permitam questionar decisões, exigir respostas e responsabilizar governantes, o poder torna-se inquestionável, alimentando práticas autoritárias, distanciamento institucional e esvaziamento democrático, o que compromete o próprio sentido de participação cidadã (O'Donnell, 1998, p. 31).

Essa dimensão comunicacional encontra eco na definição institucional apresentada pela Controladoria-Geral da União (2019), segundo a qual ouvidorias públicas assumem funções de recepção, tratamento e devolutiva das manifestações sociais, além de orientação ao usuário e alimentação da gestão com informações relevantes. Nessa perspectiva, a ouvidoria não pode ser reduzida a unidade administrativa, pois constitui um locus de mediação simbólica, onde conflitos são

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

traduzidos, interpretados e ressignificados como oportunidades de aperfeiçoamento institucional.

Reconhecer esse lugar epistemológico implica entender a ouvidoria também como espaço formativo. Freire (2009), ao discutir a centralidade do diálogo na construção do humano, ensina que o encontro exige palavra, escuta e responsabilidade. Sua reflexão ilumina a dimensão pedagógica da ouvidoria, pois indica que a experiência de escutar e responder produz sujeitos políticos e instituições mais sensíveis ao outro. Em suas palavras:

> A escola que se nega ao diálogo acaba por fechar portas para o mundo, recusando o movimento vivo da existência e limitando a possibilidade de esperança. A ausência de diálogo impede o encontro entre sujeitos, sufoca a curiosidade, bloqueia a construção coletiva do conhecimento e transforma a educação em prática autoritária, incapaz de promover libertação e consciência crítica. Sem abertura à escuta e à palavra do outro, a escola se converte em espaço de reprodução e silenciamento, distanciando-se de sua finalidade humanizadora (Freire, 2009, p. 53).

Transposta para o campo da administração pública, essa compreensão amplia-se ao evidenciar que a ouvidoria só alcança sentido pleno quando a escuta ultrapassa a formalidade registral e se converte em prática transformadora. Isso ocorre quando a manifestação do usuário deixa de ser mero protocolo procedimental e passa a disputar espaço no interior das estruturas decisórias, influenciando rotinas, orientando escolhas institucionais e reposicionando prioridades organizacionais. A maturidade da ouvidoria, portanto, não se mede pela quantidade de registros processados, mas pela capacidade de produzir deslocamentos administrativos, instaurar reflexões internas e reconfigurar modos de agir.

A fundamentação teórica indica ainda que a efetividade das ouvidorias enfrenta condicionantes culturais, estruturais e éticos. Relatórios da CGU (2019) revelam que a atuação eficaz requer profissionais preparados para mediar conflitos e interpretar normativas, além de sistemas capazes de registrar, processar e transformar manifestações em ações concretas. Essa exigência desloca a ouvidoria de um espaço reativo para uma arena propositiva, que influencia prioridades, corrige falhas e reorienta práticas institucionais.

A partir dessas leituras, torna-se possível compreender que o estudo da ouvidoria situa-se no cruzamento entre teoria democrática, governança pública,

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

controle social e formação ética. Seu alcance transcende a gestão administrativa e alcança dimensões simbólicas de reconhecimento, visto que afirma ao cidadão a dignidade de ser escutado e educa o Estado a se responsabilizar. Assim, a fundamentação teórica sustenta a ideia de que a ouvidoria representa um mecanismo de aprendizagem recíproca e de democratização cotidiana do poder público.

3. METODOLOGIA

O percurso metodológico adotado inscreve-se no campo qualitativo, orientado com base em revisão bibliográfica e documental, por compreender que a natureza do objeto demanda aproximação interpretativa e reflexiva sobre os fenômenos relativos à ouvidoria e à transparência governamental. A escolha dessa abordagem apoia-se na compreensão de Minayo (2001), segundo a qual métodos qualitativos possibilitam acesso a sentidos, significados e mediações simbólicas presentes nas práticas sociais, permitindo leitura crítica de experiências e estruturas institucionais. Tal opção viabilizou a construção de um texto analítico-emancipatório capaz de articular categorias teóricas da administração pública, governança democrática e controle social.

A revisão bibliográfica envolveu o exame de produções científicas nacionais e internacionais, legislações brasileiras, relatórios governamentais e documentos oficiais relacionados à temática. Entre as fontes legais destacam-se a Constituição Federal de 1988, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a (Lei nº 13.460/2017), que disciplinam direitos dos usuários de serviços públicos e ampliam o escopo de atuação das ouvidorias. O processo de leitura e análise orientou-se pela identificação de categorias estruturantes, tais como participação social, mediação institucional, accountability e aprendizagem democrática, em diálogo com autores de referência no campo.

O desenvolvimento analítico também se apoiou em materiais emitidos por órgãos públicos, como relatórios e guias produzidos pela Controladoria-Geral da União sobre funcionamento e princípios das ouvidorias. Esses documentos oficiais foram fundamentais por explicitar normativas, práticas e diretrizes, o que permitiu cotejar aparato legal com operacionalizações concretas. Ao referir-se às metodologias qualitativas, Minayo (2001, p. 23) adverte:

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

O método qualitativo trabalha com o universo de significados, motivos, valores e atitudes, operando em um nível mais profundo das relações sociais. Esse tipo de abordagem busca compreender sentidos atribuídos pelos sujeitos às suas experiências, investigando dimensões simbólicas, culturais e históricas que não se revelam de forma imediata. A pesquisa qualitativa não reduz a realidade a números ou frequências, mas procura interpretar processos, contradições e significados que estruturam o social e orientam ações humanas.

A assimilação dessa perspectiva orientou a análise interpretativa da ouvidoria como fenômeno institucional e cultural, permitindo reconhecer que sua relevância ultrapassa o âmbito procedimental e inscreve-se na esfera simbólica da formação democrática. Assim, evidenciou-se que sua importância não reside apenas na execução de rotinas administrativas, mas na capacidade de produzir sentidos, educar sujeitos, mediar expectativas e instaurar aprendizagens coletivas, revelando-a como um espaço em que cultura institucional e prática cidadã se entrecruzam.

A operacionalização metodológica não se limitou à leitura descritiva de textos, mas envolveu interpretação crítica orientada pela triangulação entre marcos normativos, literatura especializada e documentos institucionais. Esse movimento possibilitou compreender como a ouvidoria se constitui, dialoga com a sociedade e revela tensões inerentes entre participação, poder e responsividade estatal. A revisão bibliográfica assumiu caráter analítico, pois buscou tensionar discursos, identificar lacunas e observar convergências entre perspectivas teóricas.

O percurso adotado, ao assumir revisões textuais como prática investigativa, adequa-se ao objetivo da pesquisa na medida em que possibilitou construir compreensão aprofundada da ouvidoria como dispositivo de escuta e transparência. Nesse processo, as leituras foram tratadas como material empírico simbólico, permitindo apreender significados atribuídos pela academia e pelas instituições públicas ao papel da ouvidoria. Essa escolha reflete entendimento metodológico de que fenômenos ligados à democratização do Estado exigem abordagem interpretativa, capaz de captar nuances comunicacionais, pedagógicas e políticas que estruturam essa prática institucional.

Assim, o caminho metodológico assumido sustenta a análise proposta, ao reconhecer que a revisão bibliográfica qualitativa constitui instrumento legítimo para construir interpretações densas sobre realidades sociais complexas, especialmente

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

quando articulada a documentos normativos e institucionais. Tal articulação permitiu fundamentar discussões posteriores com respaldo teórico, legal e analítico, assegurando coerência interna e densidade crítica ao estudo.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A interpretação dos aportes teóricos, normativos e documentais evidencia que a ouvidoria pública consolidou-se como arena de interlocução entre Estado e sociedade, porém a efetivação desse papel revela tensões entre intencionalidade normativa e práticas institucionais concretas. A análise da legislação pertinente, especialmente a Constituição de 1988, a Lei nº 12.527/2011 e a Lei nº 13.460/2017, demonstra um avanço significativo na institucionalização de mecanismos de controle social e transparência, mas a materialização desses dispositivos enfrenta barreiras culturais e estruturais. As categorias teóricas examinadas dialogam com essa constatação ao sugerirem que a governança democrática exige circulação de sentidos, capacidade responsiva e formação de sujeitos sociais.

Ao refletir sobre a ouvidoria enquanto instrumento de governança, a leitura de Abrucio (2017) indica que a legitimidade administrativa é construída na resposta consistente às demandas coletivas. O autor argumenta que o Estado democrático contemporâneo requer estruturas capazes de transformar manifestações sociais em aprendizagem institucional. A análise das diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU, 2019) reforça esse raciocínio ao evidenciar que a ouvidoria, além de registrar demandas, é responsável por construir mediações, orientar cidadãos e elaborar relatórios capazes de alimentar processos decisórios. Esses elementos sustentam a ideia de que as manifestações do usuário constituem fontes estratégicas de informação administrativa e não meros registros burocráticos.

A investigação bibliográfica qualitativa permitiu perceber que as ouvidorias ainda se deparam com dificuldades operacionais relacionadas à insuficiência de servidores capacitados, descontinuidade administrativa e resistências institucionais à crítica social. Minayo (2001) oferece lente interpretativa para compreender tais desafios ao afirmar que fenômenos sociais exigem análise sensível das dimensões simbólicas que os estruturam. Em sua concepção, valores, atitudes políticas e cultura

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

organizacional interferem diretamente na efetividade das políticas de escuta, pois condicionam a forma como as instituições lêem e respondem às demandas.

Ao cotejar teoria e normativas, constata-se que a ouvidoria desempenha função pedagógica implícita, visto que educa gestores para a responsividade e ensina cidadãos a exercerem direitos. Freire (2009), ao discutir a centralidade do diálogo, fornece síntese conceitual para essa constatação. O autor observa que o encontro humano só se materializa quando a escuta se converte em abertura à transformação. Conforme sua formulação:

> A mudança se torna possível quando os sujeitos assumem responsabilidade por sua própria história e reconhecem-se como capazes de intervir no mundo que os condiciona. Transformar a realidade exige consciência crítica, ruptura com a passividade e engajamento ativo na construção de outros modos de existir (Freire, 2009, p. 95).

Ao transpor essa concepção para o universo das ouvidorias públicas, compreende-se que sua atuação não se limita à função intermediadora, pois se projeta como espaço de construção de subjetividades políticas, no qual cidadãos exercitam o direito à palavra e instituições são convocadas a responder. Nesse processo, a ouvidoria revela-se como instância que não apenas administra conflitos, mas institui práticas de reconhecimento, atribui legitimidade à voz social e induz a responsabilização do poder público, contribuindo para o amadurecimento democrático e para a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade.

Os dados documentais analisados, especialmente relatórios da CGU (2019), corroboram essa perspectiva ao indicar que manifestações cidadãs têm sido utilizadas para reorientar procedimentos, corrigir falhas administrativas e aprimorar serviços. Contudo, a interpretação crítica desses materiais revela que o desafio reside menos na existência formal da ouvidoria e mais na capacidade do Estado de aprender com as vozes sociais. A leitura de O'Donnell (1998) esclarece esse ponto ao sustentar que accountability democrática requer práticas comunicacionais contínuas que permitam ao cidadão compreender e modificar decisões governamentais. Na concepção do autor, mecanismos formais não bastam quando a cultura institucional permanece impermeável à crítica.

A análise também demonstrou que, embora a legislação brasileira seja avançada no reconhecimento do usuário como sujeito de direitos, a transformação

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

dessa prerrogativa em prática cotidiana exige valorização profissional, formação ética e infraestrutura adequada às ouvidorias. Matias-Pereira (2016) oferece contribuição relevante nesse sentido, ao considerar que a transparência, quando incorporada às rotinas, implica reconfiguração moral das instituições e ampliação do sentido público da administração. Assim, compreender a ouvidoria apenas pela ótica procedimental seria reduzir sua potência como instância de redistribuição simbólica de poder.

A discussão permite afirmar que a ouvidoria pública, quando articulada a princípios democráticos, tem capacidade de qualificar políticas públicas, fortalecer a confiança institucional e humanizar o atendimento estatal. Porém, a concretização desse potencial requer cultura política favorável à participação, capacidade de retorno argumentado ao cidadão e disposição institucional à aprendizagem contínua. Esses elementos confirmam que a ouvidoria ocupa lugar singular na arquitetura democrática, pois opera na intersecção entre gestão e cidadania, entre escuta e responsabilização, entre conflito e mediação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo retomou a premissa de que a ouvidoria representa uma instância estratégica de escuta social, mediação institucional e transparência governamental no âmbito do serviço público. A análise bibliográfica e documental possibilitou compreender que sua institucionalização decorre de movimentos democráticos inaugurados pela Constituição Federal de 1988 e ampliados por legislações específicas que reconhecem o usuário como sujeito de direitos. Os objetivos delineados foram alcançados ao evidenciar que a ouvidoria transcende funções procedimentais, operando como arena formativa e dispositivo de responsabilização pública, capaz de qualificar políticas e aproximar Estado e sociedade.

Os resultados confirmaram que a ouvidoria traduz manifestações individuais em conhecimento relevante para o planejamento institucional, ao mesmo tempo em que educa gestores e cidadãos para práticas de diálogo, escuta e resposta. A literatura examinada demonstrou que esse potencial se realiza quando sustentado por governança democrática, cultura participativa e capacidade de aprendizagem organizacional. Também se verificou que a atuação das ouvidorias enfrenta obstáculos vinculados a fragilidades estruturais, resistências institucionais e carências

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

formativas, fatores que comprimem sua efetividade e desafiam sua missão pedagógica.

A contribuição deste trabalho reside na interpretação crítica da ouvidoria como instrumento vivo de democracia cotidiana, revelando-a como espaço onde os princípios constitucionais se materializam e se testam. Ao retomar a hipótese inicial de que a ouvidoria pode promover transformação institucional quando orientada pela escuta ativa e pela transparência, a análise confirmou sua pertinência, reiterando, porém, que sua concretização depende do desenvolvimento de competências humanas, infraestrutura adequada e vontade política. Assim, seu fortalecimento requer investimentos permanentes em formação ética, aperfeiçoamento comunicacional e valorização do papel das manifestações sociais.

Cabe indicar que pesquisas futuras podem aprofundar estudos empíricos sobre o funcionamento das ouvidorias em diferentes contextos federativos, analisando práticas exitosas, metodologias responsivas e políticas de acolhimento ao usuário. Também se mostra relevante investigar a percepção de servidores e da população sobre tais instâncias, bem como examinar o impacto dos relatórios de ouvidoria na formulação de políticas públicas. Esses caminhos de investigação podem contribuir para ampliar a compreensão sobre o alcance democrático da ouvidoria e para fortalecer sua função transformadora no serviço público brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2017.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/12/2025 - **Accepted:** 16/12/2025
Vol: 21.04
DOI: 10.61164/t59ve170
Pages: 1-13

CGU. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Ouvidorias públicas: orientações para implantação e fortalecimento**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2019.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança pública: desenvolvimento, Estado e políticas públicas**. São Paulo: Atlas, 2016.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PINHO, J. A. G. de. **Participação, cidadania e democracia: do que estamos falando?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1187-1209, 2011.