

INCLUA – Plataforma de
recursos pró-equidade
em políticas públicas

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

OUVIDORIAS PÚBLICAS E CAMADAS DE ESCUTA- RESPOSTA: PARTICIPAÇÃO, EQUIDADE E CONTRIBUIÇÕES DA PLATAFORMA INCLUA



Conexão INCLUA

Nº 6, 2026



A Série CONEXÃO INCLUA se destina a dar visibilidade e divulgação à produção de conteúdo por parte de organizações e coletivos parceiros da INCLUA – Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas

| **Parceria:**

A presente publicação é resultado de parceria entre a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea (Diest/Ipea) e a Ouvidoria do Ipea.

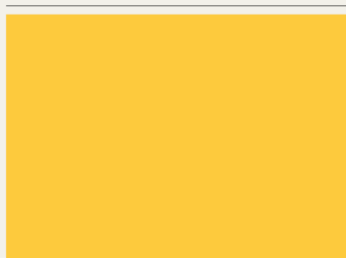
| **Autores:**

Marcelo Rasga Moreira (Fiocruz)
Gisella Garritano (Ipea)

As publicações da Série Conexão INCLUA estão disponíveis para *download* gratuito na biblioteca da plataforma online. Acesse: <http://www.inclua.ipea.gov.br>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Além disso, as publicações dessa Série não passam pelo processo de editoração do Instituto, sendo também de inteira responsabilidade dos autores a diagramação, formatação, revisão e normalização dos textos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Ouvidorias públicas e camadas de escuta-resposta: Participação, equidade e contribuições da Plataforma INCLUA

Marcelo Rasga Moreira (Fiocruz)

Gisella Garritano (Ipea)

Introdução

A participação social constitui um dos eixos estruturantes do debate contemporâneo sobre democracia, estado e políticas públicas. No caso brasileiro, ganhou centralidade a partir da Constituição Federal de 1988, que ambientou a criação de normas e arranjos institucionais voltados à ampliação da interlocução da sociedade civil com o poder público, mostrando-se, neste aspecto, responsiva às lutas sociais pelo fim da ditadura militar e pela inscrição da participação como um dos princípios organizadores da democracia¹.

A efetivação de tal princípio, no entanto, ainda enfrenta muitas resistências no processo político nacional, permanecendo atravessada por assimetrias de poder, desigualdades persistentes e recorrentes disputas sobre os próprios limites da participação institucionalizada. Essas tensões tornaram-se particularmente evidentes em episódios como a derrubada, pelo Congresso Nacional, da Política Nacional de Participação Social, em 2014, e, posteriormente, no decreto nº 9.759.

Nesse contexto, as diferentes instituições participativas brasileiras não são homogêneas, variando conforme seu desenho institucional, composição e formas de inserção no Estado e nas políticas públicas. Suas capacidades de incidência sobre os processos decisórios, portanto, produzem efeitos heterogêneos⁴. Do mesmo modo, estudos sobre conselhos e outras instâncias participativas indicam que, *per si*, a institucionalização da participação não elimina assimetrias de poder nem garante influência efetiva sobre a formulação e a implementação de políticas públicas⁵. Tais reflexões deslocam o foco da análise das normas e da existência dos espaços participativos (sem desconsiderar a relevância histórica de sua institucionalização) para as condições sob as quais eles produzem, ou não, impactos democráticos.

Dentre as diferentes instâncias participativas surgidas no Brasil pós-1988 (conselhos, conferências, consulta pública...), as ouvidorias públicas são o objeto de análise deste ensaio. Seu peculiar desenho institucional insere-as no poder executivo

(federal, estadual e/ou municipal) e orienta-as a operar a partir da recepção de manifestações oriundas da experiência concreta dos sujeitos com a ação estatal, abre, por um lado, a possibilidade de se constituir em canal de interlocução direta entre população e administração pública. Por outro lado, coloca-a em uma situação *sui generis*, pois passa a ser vista, dentro do poder público, como potencialmente problemática e crítica à gestão. Contribuir para a superação desta contradição é um dos intentos aqui trabalhados.

Importante destacar, logo de início, que a difusão das ouvidorias pelo setor privado também é significativa, especialmente em grandes empresas, que criaram serviços voltados à gestão de reclamações, relacionamento com clientes, resolução de conflitos e proteção da marca. Nesses casos, as ouvidorias se vinculam predominantemente a lógicas de regulação de mercado e governança corporativa, operando como instâncias de mediação das relações contratuais estabelecidas entre consumidores e empresas.

Ainda que compartilhem a função geral de mediação, ouvidorias públicas e privadas não são institucionalmente equivalentes. No setor público, a ouvidoria se insere em um campo normativo e político, no qual a manifestação do cidadão, embora individual, está frequentemente vinculada a direitos, expectativas de cidadania, exigências de responsividade estatal e mecanismos de controle social. A escuta institucional, nesse caso, não diz respeito apenas à qualidade de serviços prestados, mas à própria forma como políticas públicas são implementadas, experimentadas e avaliadas pela população.

Essa distinção não é apenas de escopo, mas de natureza. Enquanto no setor privado a escuta tende a operar como mecanismo de ajuste relacional do processo de compra e venda, no setor público inscreve-se no campo dos direitos sociais, da produção de legitimidade, responsividade e aprendizado institucional das políticas públicas. É nesse sentido que o presente ensaio se concentra nas ouvidorias públicas, deixando para outros estudos a discussão sobre as ouvidorias privadas.

Nesse arranjo institucional, as ouvidorias públicas, sobretudo as vinculadas a políticas sociais, ocupam posição relevante, embora nem sempre suficientemente valorizadas nos debates políticos e acadêmicos. Em geral, são tratadas como canais administrativos de recepção e encaminhamento de manifestações individuais, o que apreende parte de sua função, mas se mostra insuficiente para dar conta de seu potencial político-institucional. Há estudos que procuram ir além e trabalham-nas como espaços ou instituições de participação, controle social e capazes de produzir elementos relevantes para a análise de políticas públicas^{6,7,8,9}. Embora fundamentais para ampliar a

compreensão das ouvidorias para além de sua dimensão estritamente administrativa, essas abordagens ainda exploram de forma limitada as relações estabelecidas entre demanda, escuta institucional e resposta pública.

A questão central, nesse caso, não está apenas na existência da manifestação ou na abertura do canal participativo, mas no modo como a demanda dos cidadãos é institucionalmente processada, interpretada, respondida e incorporada aos circuitos de decisão e gestão. É esse percurso entre manifestações, escuta institucional e resposta pública que permite compreender as ouvidorias não apenas como espaços de recepção de demandas, mas como instâncias potencialmente capazes de produzir responsividade, aprendizado institucional e retroalimentação das políticas públicas. A depender de como essas mediações se organizam, a escuta pode permanecer restrita ao tratamento burocrático de manifestações individuais ou alcançar formas mais densas de participação e incidência institucional.

Ouvidorias que apenas escutam, registram e encaminham as demandas da população podem cumprir funções administrativas importantes, mas permanecem limitadas em sua densidade participativa. A relevância político-institucional e a espessura democrática das ouvidorias intensificam-se de acordo com o *locus* que ocupam na gestão e nos processos decisórios⁶ e especialmente quando as demandas deixam de ser tratadas como ocorrências individuais e tornam-se base para análise institucional⁸. Em consequência, a crítica social latente nas demandas é filtrada e traduzida nas ouvidorias, o que evidencia que a escuta pública não é neutra, sendo atravessada por mediações que condicionam seus efeitos sobre a ação estatal¹⁰.

Essa dialética assume especial relevância quando se situa no campo das políticas públicas marcadas por elevada complexidade institucional e forte dependência da interação direta entre Estado e população. Em contextos dessa natureza, a escuta institucional torna-se condição decisiva para que as demandas dos usuários da política produzam efeitos participativos sobre a gestão pública.

Coelho observa que a participação precisa ser pensada em articulação com a busca por equidade e transformação institucional, e não apenas como mecanismo formal de consulta. Na mesma direção, Gomes e Orfão destacam que a efetividade do controle social segue condicionada por obstáculos que atingem de maneira desigual grupos sociais, territórios e capacidades de incidência. Nesse contexto, a discussão sobre ouvidorias não pode restringir-se à eficiência procedimental ou ao cumprimento de prazos. É necessário

compreender em que condições a fala da população é reconhecida institucionalmente e pode produzir consequências sobre os processos de decisão e gestão pública³.

É a partir dessas questões - relativas às condições de produção, reconhecimento e processamento das demandas dos usuários das políticas (falas sociais, portanto) - que o presente ensaio propõe uma análise das ouvidorias públicas a partir de camadas de mediação e de escuta-resposta. Em seus níveis mais internos, elas podem limitar-se ao acolhimento e ao encaminhamento das manifestações. Em níveis mais densos, podem responsabilizar atores político-administrativos pela resposta institucional às demandas recebidas. Em sua expressão mais elaborada, podem acolher, sistematizar e analisar em conjunto as falas da população, convertendo esse acervo em base empírica para a qualificação da gestão.

Essa formulação dialoga diretamente com a hipótese de Moreira de que as ouvidorias podem contribuir para a análise de políticas públicas, mas a recoloca em chave mais ampla, ao enfatizar que a densidade participativa dessas instâncias depende das condições institucionais que permitem transformar fala social em resposta qualificada, aprendizado organizacional e evidência/base analítica para o processo decisório⁸.

A Plataforma INCLUA é um exemplo de tais condições institucionais. Desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA/MPO) como recurso de autoavaliação institucional e diagnóstico orientada à identificação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas, programas, ações e serviços públicos¹¹. Seu desenho organiza essa reflexão em dimensões como relações institucionais e gestão inclusiva, participação social e representação institucional, comunicação e acesso à informação, interações e experiência do usuário, além de monitoramento, avaliação e retroalimentação. Essas dimensões permitem problematizar tanto a produção institucional da escuta quanto os modos desiguais pelos quais diferentes grupos acessam, experimentam e tensionam as políticas públicas^{12,13}.

Mais do que um instrumento operacional ou um modelo normativo de intervenção, a INCLUA é mobilizada, neste ensaio, como um repertório analítico estruturado, capaz de oferecer categorias analíticas, perguntas e eixos de problematização que tensionam aspectos centrais das ouvidorias públicas, mormente aqueles relacionados à qualidade distributiva da escuta, à experiência dos usuários, à produção institucional sobre as demandas e ao reconhecimento de assimetrias no tratamento destas. Nesse sentido, sua contribuição reside em qualificar a compreensão das condições sob as quais as diferentes

camadas de escuta-resposta podem incorporar - ou não - preocupações com equidade no interior da gestão pública.

É nesse horizonte que o presente ensaio propõe compreender as ouvidorias públicas como instâncias organizadas em diferentes camadas de mediação e de escuta-resposta, cuja densidade participativa depende das condições institucionais que permitem transformar manifestações individuais em leitura da experiência social da população, resposta pública qualificada e aprendizado organizacional no interior da gestão. Ao mobilizar a Plataforma INCLUA como repertório analítico orientado à equidade, o texto busca contribuir para o debate sobre os modos pelos quais a escuta institucional pode incorporar — ou não — preocupações distributivas na implementação das políticas públicas.

Democracia, participação e ouvidorias públicas: uma análise a partir das camadas de escuta-resposta

A ouvidoria pública pode ser compreendida, em seu núcleo mais elementar, como uma instância de mediação entre população e poder público. Sua função mais imediata é criar uma ponte institucional por meio da qual cidadãos possam expressar demandas, críticas, denúncias, sugestões, solicitações e percepções sobre o funcionamento concreto da ação estatal. Na administração pública, este conjunto heterogêneo de mensagens direcionadas ao poder público costuma ser institucionalmente definido como ‘manifestações’.

Essa condição mediadora define a identidade mínima de uma ouvidoria pública, mas não é suficiente, por si só, para qualificá-la como instituição participativa em sentido forte.

Diferentemente de conselhos e conferências - concebidos para viabilizar a ‘participação social’, aquela que se expressa na representação institucionalizada da sociedade civil organizada (e outros segmentos sociais) -, as ouvidorias não se configuram em arenas de debate e deliberação coletiva sobre as políticas públicas. A especificidade de seu desenho institucional é receber, escutar e encaminhar manifestações individualizadas ao poder público. Por conta disto, viabiliza a inscrição institucional de experiências singulares produzidas na relação concreta dos usuários com os serviços públicos.

Nessa perspectiva, promove o que Bordenave caracteriza como participação “individual”, característica que, paradoxalmente, contribui para obscurecer sua dimensão

participativa nos debates político e acadêmico, privilegiando compreensões que as associam predominantemente a funções administrativas de *accountability*, controle e mediação burocrática.

Defende-se aqui, contudo, que a participação individual promovida pelas ouvidorias pode adquirir densidade coletiva na medida em que as manifestações deixam de ser tratadas como ocorrências atomizadas e passam a ser sistematizadas, interpretadas e analisadas institucionalmente. Nesse movimento, experiências singulares produzidas na relação entre usuários e serviços públicos podem ser convertidas em inteligibilidade social sobre o funcionamento das políticas públicas, permitindo identificar padrões de exclusão, falhas recorrentes, desigualdades de acesso e limites da implementação. Dependendo das etapas do ciclo de políticas com as quais a ouvidoria se relaciona e da capacidade institucional de incorporar essas leituras aos processos decisórios, tais manifestações podem, inclusive, contribuir para reorientar aspectos da gestão e das próprias políticas públicas.

Essa formulação permite evitar dois reducionismos. O primeiro é supor que toda ouvidoria seja, por definição, uma instituição participativa plena. O segundo é restringi-la a um papel estritamente administrativo, como se sua atuação se restringisse à recepção administrativa de queixas. Entre uma posição e outra, há gradientes institucionais relevantes. A ouvidoria é sempre mediadora, mas não exerce essa mediação com a mesma densidade democrática em todos os contextos. O que varia é o objetivo institucional da mediação: acolher a fala, registrá-la, encaminhá-la, responsabilizar pela resposta ou transformá-la em base analítica para a decisão pública.

O modelo aqui proposto deve ser compreendido menos como tipologia fechada de classificação institucional e mais como recurso heurístico voltado à interpretação das formas pelas quais a escuta pública adquire — ou não — densidade participativa e capacidade de incidência sobre a gestão.

Nessa perspectiva, propõe-se compreender a ouvidoria a partir de um modelo analítico de camadas de escuta-resposta: (i) na camada mais interna, de cunho existencial, a escuta reconhece institucionalmente a existência de uma demanda dirigida ao Estado; (ii) na segunda camada, esta escuta converte-se em registro e encaminhamento. Nela, a manifestação é formalizada e remetida ao setor ou gestor responsável pelo serviço público; (iii) na camada seguinte, a ouvidoria passa a acompanhar o fluxo da manifestação, cobra devolutivas e responsabiliza institucionalmente os agentes públicos pela resposta; e (iv) na camada mais externa e densa, as manifestações são acolhidas,

registradas, sistematizadas e analisadas em perspectiva e em conjunto, convertendo esse acervo em base analítica e evidência estratégica para os processos decisórios das políticas públicas.

A Figura 1 ilustra esse modelo analítico. Suas camadas não devem ser interpretadas como etapas lineares, podendo coexistir em distintos graus numa mesma instituição e ao longo do tempo-espaço das gestões públicas. O modelo é atravessado por duas dimensões analíticas fundamentais: as desigualdades nas condições de acesso, reconhecimento e processamento das manifestações; e a tensão entre funções participativas, administrativas e de controle interno, que condiciona os usos institucionais da escuta no interior do Estado e, consequentemente, suas possibilidades de produzir efeitos sobre a ação pública.

Figura 1. Modelo analítico das camadas de escuta-resposta em ouvidorias públicas



Fonte: elaboração dos autores

Nas camadas mais internas, a ouvidoria se aproxima de uma interface administrativa: escuta, registra e encaminha, mas produz efeitos limitados sobre a política. Nas camadas mais externas, a mediação ganha espessura política: a manifestação do cidadão deixa de ser apenas recebida e passa a integrar circuitos de responsabilização e produção de conhecimento sobre a ação estatal. Tal participação, que também concretiza o direito à livre expressão e manifestação pública, amplia-se nas ouvidorias em que se estabelece a capacidade institucional de conferir consequência pública à fala.

Uma ouvidoria pode registrar e encaminhar de forma eficaz, mas responsabilizar pouco; pode cobrar respostas formais, mas ter fraca capacidade de análise agregada. Ainda assim, a noção de camadas ajuda a distinguir diferentes graus de elaboração da mediação entre sociedade e Estado e a mostrar que a pergunta decisiva não é apenas se a ouvidoria existe, mas qual camada de escuta-resposta ela efetivamente alcança.

Esse arranjo não se distribui de forma neutra. Diferentes grupos sociais encontram condições desiguais de acesso, reconhecimento e processamento de suas manifestações, de modo que a densidade da escuta institucional é atravessada por assimetrias que afetam tanto quem consegue falar quanto as chances de que essa fala produza efeitos na ação estatal.

Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que as diferentes camadas de escuta-resposta não se constituem apenas como possibilidades analíticas abstratas, mas também como resultados de disputas institucionais concretas em torno do papel das ouvidorias no interior do Estado. Em contextos recentes, observa-se o fortalecimento de sua vinculação a agendas de controle interno e *accountability* administrativa, impulsionado, em parte, pela atuação de órgãos de controle como a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União¹⁴. Esse movimento tende a reorientar a mediação exercida pelas ouvidorias, deslocando o eixo da escuta da participação social para a produção de insumos voltados à supervisão e à conformidade administrativa, em linha com a crescente centralidade dos dispositivos de controle, que redefine as formas de reconhecimento institucional das manifestações dos cidadãos¹⁵.

O modelo de análise aqui proposto indica que não há uma anteposição necessária entre controle e participação. Ao contrário, as ouvidorias públicas podem operar simultaneamente como instâncias participativas e como dispositivos de controle interno, desde que as condições institucionais de sua atuação permitam que a manifestação do cidadão não seja reduzida a insumo de monitoramento, mas também reconhecida como elemento de interlocução democrática. Assim, a densidade participativa das ouvidorias não depende apenas de seu desenho institucional formal, mas das disputas político-institucionais que definem se a escuta da população será tratada prioritariamente como instância burocrática de recepção de reclamações, mecanismo de controle administrativo e/ou como mediação democrática capaz de produzir incidência sobre a gestão e as políticas públicas.

Gestão participativa e o Trânsito das Manifestações pelas camadas de escuta-resposta

O trânsito das manifestações dos cidadãos entre as camadas menos e mais densas do modelo de escuta-resposta depende menos do desenho institucional das ouvidorias, do que da forma como a gestão compreende a participação da população nos processos decisórios e no ciclo das políticas públicas.

A passagem de uma manifestação da camada de ‘Escuta’ para a de ‘Registro e Encaminhamento’ desloca positivamente sua importância, tendendo a ser convertida em ocorrência institucional e gerando formalização da demanda, definição de fluxo e envio ao setor competente. Uma ouvidoria que opera nessa camada atua como interface de mediação entre cidadão e burocracia, mas não necessariamente como instância capaz de tensionar a administração ou de produzir efeitos sobre a política pública.

É na passagem para a camada de ‘Responsabilização Institucional e Resposta’ que ocorre uma transformação mais intensa, pois a ouvidoria que opera nesse movimento acompanha o percurso institucional da manifestação que acolheu, cobra respostas do ator político-administrativo responsável pelo serviço público demandado, buscando, assim, impedir que a fala da população desapareça nos circuitos burocráticos. A mediação assume, então, a forma de escuta-resposta de maneira que a escuta não se resume à recepção, articulando-se a uma exigência institucional de resposta, transformando a manifestação individual em gatilho de responsabilização pública.

A distinção entre encaminhar e responsabilizar é crucial. Ao discutir a relação entre ouvidorias e accountability democrática, Bezerra mostra que a relevância dessas instituições não está apenas em abrir canais de manifestação, mas em conectar a fala social a deveres institucionais de resposta e justificação¹³. Essa formulação permite compreender, no modelo aqui proposto, a especificidade da camada da responsabilização.

Em um registro mais amplo, O'Donnell observa que democracias não se sustentam apenas em mecanismos de autorização, mas também em dispositivos de responsabilização capazes de exigir explicação por atos e omissões do poder público¹⁴. Quando a ouvidoria opera nessa camada, ela aproxima a experiência cotidiana dos usuários dessa exigência mais geral de accountability.

Essa conexão também dialoga com a noção de accountability social formulada por Peruzzotti e Smulovitz, para quem a interpelação da sociedade pode ativar mecanismos institucionais de controle e resposta¹⁵. No caso das ouvidorias, essa dinâmica pode ser interpretada, no modelo aqui proposto, como parte das condições que permitem a

passagem da escuta ao dever de resposta. A ouvidoria transforma essas falas em demandas dirigidas à administração e, quando dispõe de legitimidade institucional, pode exigir que elas recebam não apenas tratamento procedimental, mas resposta inteligível e institucionalmente consequente.

Nenhuma das camadas propostas no modelo se sustenta sem que a gestão reconheça legitimidade institucional na participação da população e em sua capacidade de produzir consequências sobre a administração pública. Na Figura 1, quanto mais externa a camada, mais dependente ela é de tal reconhecimento. Isto significa que se a existência de uma ouvidoria pública decorre em boa parte da abertura institucional da gestão para a manifestação da população, a responsabilização é totalmente dependente desta abertura.

Quando a gestão trata a participação da população como problema ou como elemento periférico, a ouvidoria tende a ser desinstitucionalizada ou permanecer restrita às funções administrativas de encaminhamento. Se, ao contrário, a gestão assume uma prática de gestão participativa — entendida como o conjunto de arranjos institucionais e capacidades estatais que permitem a incorporação da participação social nos processos decisórios ao longo do ciclo das políticas públicas¹⁶ —, a escuta da população passa a ser reconhecida como componente da própria governança da política. Nesse cenário, a cobrança por respostas deixa de ser corpo estranho e passa a integrar o funcionamento esperado da administração.

O modelo aqui proposto deve ser compreendido menos como tipologia fechada de classificação institucional e mais como recurso heurístico voltado à interpretação das formas pelas quais a escuta pública adquire, ou não, densidade participativa e capacidade de incidência sobre a gestão. Isso aponta que, numa democracia, o *locus* que uma ouvidoria ocupa no ciclo de escuta-resposta deve ser analisado a partir da agenda política das gestões, dos programas de governo de partidos políticos e candidatos que se submetem ao voto popular.

A ideia de gestão participativa é central porque desloca o problema da capacidade técnica da ouvidoria para a racionalidade político-institucional da gestão. Uma ouvidoria pode ser bem estruturada, dispor de sistemas de registro, equipe qualificada e rotinas consolidadas e, ainda assim, exercer papel secundário se a gestão não estiver comprometida com a institucionalização da participação no processo decisório. Em sentido inverso, quando a gestão reconhece que a fala da população deve ingressar nos circuitos de decisão, a ouvidoria ganha condições de expandir suas camadas e ultrapassar a condição de mera ferramenta de recepção.

Essa compreensão da participação como componente estruturante da gestão chegou a ser formulada de maneira explícita no contexto brasileiro com a instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS), em 2014, que propunha a incorporação da participação da sociedade ao ciclo das políticas públicas como método de governo. A reação contrária do Congresso Nacional e a posterior revogação do decreto evidenciam que a institucionalização da participação no ciclo de políticas não é apenas um problema técnico ou organizacional, mas objeto de disputa política. Nesse sentido, gestão participativa é compreendida aqui menos como mecanismo específico de consulta social e mais como racionalidade político-institucional voltada à incorporação sistemática da participação nos processos de formulação, implementação, monitoramento e revisão das políticas públicas.

A efetividade institucional da ouvidoria, assim, não pode ser reduzida a desempenho operacional, mas deve ser compreendida à luz das camadas de escuta-resposta que estruturam sua atuação. Ela depende de uma cultura de gestão capaz de reconhecer a manifestação popular como fonte legítima de conhecimento sobre a política pública. É essa cultura que permite transformar a escuta em resposta qualificada e a resposta em aprendizado organizacional.

Sem tal racionalidade político-institucional, a ouvidoria tende a operar como mecanismo de administração do descontentamento. Quando tais condições estão presentes, porém, a escuta institucional pode converter-se em uma das formas pelas quais a participação da população ingressa nos circuitos de produção, revisão e reorientação das políticas públicas.

A Camada de ‘Análise e Uso Estratégico’: o “*big data*” da experiência da população com os serviços e políticas públicas

A camada densa que uma ouvidoria pode desenvolver (a mais externa da Figura 1) é aquela em que a escuta ultrapassa o registro individual e se converte em capacidade analítica. Nesse nível, a instituição ultrapassa a função de receber, encaminhar e cobrar respostas, passando a organizar, sistematizar e analisar em conjunto as falas da população, convertendo-as em evidência estratégica para os processos decisórios.

É esse movimento que permite compreender a ouvidoria não só como canal ou mecanismo de responsabilização, mas como produtora de inteligência institucional sobre o funcionamento real das políticas públicas. Essa passagem não é apenas técnica, dependendo da mesma racionalidade político-institucional discutida anteriormente, isto

é, de uma gestão capaz de reconhecer a participação da população como componente legítimo da governança e da tomada de decisão.

A importância dessa camada decorre da natureza singular do material que as ouvidorias acumulam. As ouvidorias públicas estão entre as instâncias estatais que mais concentram, no tempo e no território, um volume tão expressivo de informações oriundas diretamente da experiência da população com a política pública. As manifestações recebidas não são opiniões abstratas sobre o Estado. Elas trazem registros situados de como serviços, programas, fluxos e agentes são vividos no cotidiano. A consulta que não foi marcada, a demora reiterada, a ausência de informação, o tratamento desigual, a barreira territorial, a dificuldade tecnológica, a exigência indevida, a recusa de atendimento: tudo isso compõe um acervo singular de sinais sobre a implementação concreta da política.

Ao refletir sobre as ouvidorias do SUS, Moreira argumenta que sua inovação reside precisamente na possibilidade de transformar manifestações dispersas em insumos para análise de políticas públicas⁵. Essa formulação desloca a ouvidoria de uma lógica passiva de recepção para uma lógica ativa de produção de conhecimento institucional. Seu valor está tanto na resolução de casos individuais quanto em permitir que a experiência social dos usuários se torne visível para a gestão e como indício de falhas recorrentes, barreiras de acesso e disfunções organizacionais.

A imagem do *big data* é mobilizada aqui não como mera referência tecnológica, mas como metáfora analítica para a organização e tratamento sistemático de grandes volumes de informação oriundos da experiência social dos usuários. A ouvidoria, nesse nível, deixa de operar apenas como canal de recepção de manifestações e passa a trabalhar analiticamente um acervo expressivo de dados sobre o funcionamento concreto das políticas públicas.

Um obstáculo para as ouvidorias públicas transitarem para esta camada não é a ausência de informação, mas a limitada capacidade institucional de organizá-la, interpretá-la e mobilizá-la de forma sistemática, transformando esse acervo em conhecimento relevante para a tomada de decisão. Recebe-se muito, registra-se muito, encaminha-se muito e, em alguns casos, cobra-se bastante, mas analisa-se pouco o conjunto do que é recebido, o que limita a consolidação dessa camada analítica como dimensão efetiva da atuação das ouvidorias.

A consolidação dessa camada implica uma mudança na forma de interpretar as manifestações. Não basta acolher cada fala em sua singularidade é preciso perceber o que

revelam quando observadas em conjunto. A manifestação individual passa, então, a ser lida como informação sobre uma experiência social mais ampla. Quando as informações são organizadas, comparadas e interpretadas, tornam-se capazes de iluminar padrões coletivos: barreiras recorrentes, serviços cronicamente problemáticos, assimetrias de acesso, falhas procedimentais persistentes, formas reiteradas de invisibilização de grupos e territórios.

Essa camada mais densa não elimina as anteriores, incorporando-as. Só é possível analisar em conjunto porque houve escuta, registro, encaminhamento e algum grau de responsabilização. O que ela acrescenta é algo qualitativamente distinto: transforma a ouvidoria em instância capaz de produzir evidência para a tomada de decisão. A fala da população deixa de ser apenas objeto de resposta e passa a compor uma base empírica para revisão institucional. Nesse ponto, a ouvidoria se aproxima de sua máxima densidade participativa, porque a participação já não consiste apenas em falar e obter resposta, mas em influir, ainda que de forma mediada, sobre o modo como a gestão interpreta e reorganiza a política pública.

Essa produção de evidências, contudo, não opera de forma neutra ou automática nos processos decisórios, sendo sempre definidas e mobilizadas em contextos específicos de ação, sob condicionantes institucionais e políticos¹⁹. Isto significa que também o obstáculo analítico depende, para ser superado, de um governo que opere nos registros de uma gestão participativa.

Essa possibilidade é especialmente relevante em políticas públicas marcadas por elevada capilaridade institucional e intensa interação com usuários, como ocorre no campo da saúde. Em contextos como o SUS, nos quais a implementação se distribui por grande diversidade territorial e organizacional, a análise agregada das manifestações pode iluminar aspectos que os indicadores clássicos de desempenho nem sempre captam com precisão: dificuldades de acesso, problemas de comunicação, falhas no acolhimento, tratamento desigual de grupos específicos e zonas persistentes de frustração da experiência do usuário. A camada analítica da ouvidoria, assim, não substitui outras formas de monitoramento, mas pode complementá-las de modo privilegiado.

Ainda assim, essa camada não surge espontaneamente. Ela depende de investimento organizacional, capacidade técnica, rotinas de sistematização, categorias de classificação adequadas e, sobretudo, de decisão política de tratar o conjunto das falas da população como fonte legítima de evidência. Sem isso, o “*big data*” das ouvidorias permanece como arquivo volumoso, porém subexplorado.

A efetivação dessa camada depende, portanto, menos da simples existência de canais e sistemas de informação do que da capacidade político-institucional de reconhecer a experiência da população como fonte legítima de conhecimento sobre a implementação das políticas públicas. Nesse nível, a escuta deixa de operar apenas como entrada de demandas e passa a integrar circuitos de produção de evidência e suporte à decisão. Trata-se, portanto, de um deslocamento importante no papel institucional da ouvidoria, que passa a atuar não apenas na mediação entre sociedade e Estado, mas também na qualificação da ação pública. Ao mesmo tempo, a efetivação não decorre automaticamente da existência de canais ou sistemas de informação, dependendo de condições institucionais e políticas que permitam a transformação da escuta em análise e da análise em insumo para a decisão.

A Plataforma INCLUA: potencial analítico, condições de uso e limites para o debate sobre ouvidorias

A pertinência da Plataforma INCLUA para este ensaio não decorre de vínculo originário com as ouvidorias nem da existência de evidência empírica já consolidada sobre seu impacto específico nesse campo. No modelo aqui proposto, a principal contribuição da INCLUA consiste precisamente em oferecer referências analíticas capazes de qualificar a camada mais densa da escuta-resposta.

Essa Plataforma oferece um repertório analítico voltado à identificação de riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas, programas, ações e serviços públicos, o que a torna particularmente útil para pensar, em chave crítica, as condições sob as quais a escuta institucional pode ganhar maior densidade analítica e maior sensibilidade à equidade.

No modelo analítico de camadas, a plataforma interessa menos como ferramenta aplicada às ouvidorias em sentido estrito e mais como repertório reflexivo capaz de qualificar sua camada analítica, sobretudo ao introduzir perguntas voltadas à identificação de desigualdades que a rotina administrativa frequentemente fragmenta, neutraliza ou invisibiliza. Segundo o Ipea, a plataforma foi concebida como recurso de avaliação, diagnóstico e subsídio para identificação de potenciais riscos de reprodução de desigualdades sociais em processos cotidianos de execução de políticas públicas⁷. Ao apresentar a ferramenta como apoio à formação, à mobilização e à autorreflexão de agentes públicos, o próprio Ipea delimita seu alcance principal: trata-se menos de um

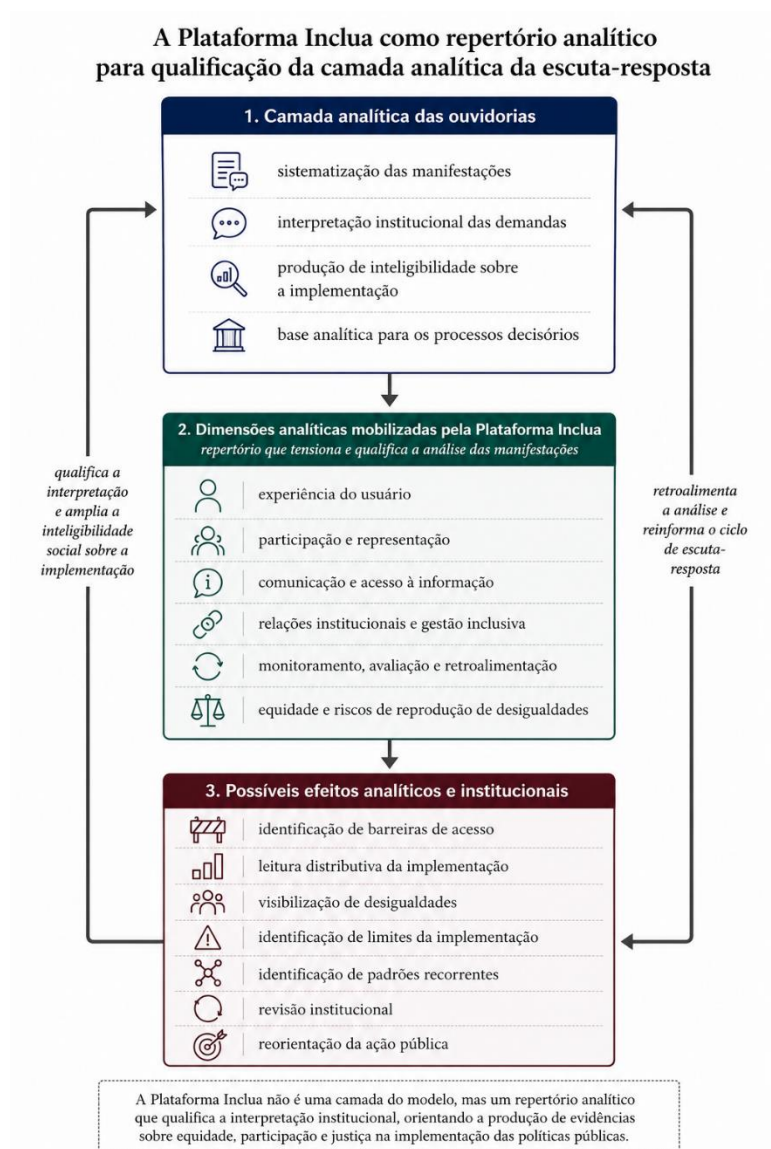
instrumento de comprovação de resultados e mais de um apoio metodológico à problematização institucional^{8,9}.

Essas características ajudam a situar a INCLUA menos como solução técnica para as ouvidorias e mais como repertório analítico compatível com problemas centrais à escuta institucional. A segunda seria descartá-la por não ter sido formulada especificamente para esse campo. Nenhuma dessas posições parece adequada. A plataforma não substitui capacidade analítica instalada, nem resolve, por si mesma, déficits de gestão participativa, fragilidade decisória ou ausência de rotinas de sistematização das manifestações. Ainda assim, suas dimensões dialogam diretamente com problemas centrais às ouvidorias quando estas são compreendidas não apenas como canais de recebimento de demandas, mas como instâncias capazes de produzir leitura institucional da experiência social das políticas públicas.

É justamente nesse ponto que se encontra o principal nexos analítico entre a INCLUA e as ouvidorias. As dimensões mobilizadas pela plataforma — participação social, experiência do usuário, monitoramento e relações institucionais — ajudam a deslocar o foco da simples existência da manifestação para as condições sociais e institucionais que moldam a escuta pública. Não basta haver fala social; é preciso compreender quem fala, quem permanece ausente, como determinadas experiências são classificadas e que tipos de problema se tornam legíveis para a gestão. Ao privilegiar a reflexão sobre segmentos vulnerabilizados e sobre barreiras que atravessam a implementação, o Guia INCLUA explicita que a definição do público-alvo e do contexto específico de execução são partes constitutivas do diagnóstico, e não elementos laterais⁹.

A Figura 2 sintetiza esse nexos analítico, indicando como a Plataforma INCLUA pode qualificar a camada analítica da escuta-resposta ao introduzir dimensões voltadas à equidade, à experiência dos usuários e à interpretação distributiva da implementação.

Figura 2. A Plataforma INCLUA como repertório analítico para qualificação da camada analítica da escuta-resposta



Fonte: Elaboração dos autores

A dimensão das interações e experiências do usuário talvez seja a que mais diretamente dialoga com o universo das ouvidorias. Isso porque a ouvidoria trabalha justamente com manifestações produzidas a partir do encontro concreto entre cidadãos e serviços públicos. Reclamações, denúncias, solicitações e sugestões emergem, em grande medida, da forma como o usuário percebe o atendimento recebido, interpreta barreiras de acesso, atribui sentido a situações de acolhimento ou constrangimento e experimenta a presença — ou a ausência — do Estado no cotidiano. Ao recolocar a experiência do usuário no centro da reflexão institucional, a INCLUA oferece uma gramática particularmente fecunda para que as ouvidorias deixem de tratar manifestações apenas

como ocorrências administrativas e passem a lê-las como sinais de processos mais amplos de inclusão, exclusão, opacidade ou tratamento desigual. O material da plataforma insiste, nesse sentido, na necessidade de aprofundar o entendimento sobre as consequências da desatenção a pessoas, grupos e segmentos historicamente em desvantagem, o que reforça sua afinidade com uma ouvidoria orientada pela equidade^{9,20}.

As dimensões relacionadas ao monitoramento, à avaliação e às relações institucionais reforçam problemas já identificados neste ensaio: a necessidade de transformar manifestações dispersas em padrões interpretáveis, capazes de alimentar revisão institucional e reorientação da gestão. Como se argumentou anteriormente, a escuta institucional só alcança maior densidade quando as manifestações deixam de ser tratadas de forma fragmentada e passam a alimentar revisão institucional, correção de fluxos e reorientação da gestão. Nesse ponto, a INCLUA não oferece respostas automáticas, mas ajuda a formular perguntas decisivas: que informações a instituição produz sobre o atendimento a públicos específicos? Que efeitos imprevistos ou não pretendidos podem ser identificados na implementação? Como os dados gerados são reutilizados na revisão de práticas organizacionais? Seu valor está menos em substituir a análise das ouvidorias do que em apoiar a passagem de um uso predominantemente reativo das manifestações para um uso reflexivo e retroalimentador da escuta pública. O material institucional do Ipea afirma, nesse sentido, que a proposta da INCLUA envolve diagnóstico, análise de tipos e graus de risco e oferta de recursos para o desenvolvimento de intervenções comprometidas com a mitigação da reprodução de desigualdades²¹.

Essas convergências, contudo, não autorizam extrapolações indevidas. O fato de a INCLUA oferecer repertórios analíticos pertinentes ao debate sobre ouvidorias não significa que ela já tenha sido validada empiricamente como instrumento de qualificação dessas instâncias. Tampouco se pode afirmar, com base apenas nos materiais públicos disponíveis, que seu uso conduza automaticamente ouvidorias à sua camada máxima de densidade participativa. O que os documentos do Ipea sustentam é algo mais circunscrito: a plataforma visa apoiar processos de reflexão, diagnóstico e intervenção institucional orientados à identificação de riscos de reprodução de desigualdades^{7,8}. Seu potencial, portanto, está menos na promessa de soluções e mais na capacidade de introduzir, no cotidiano da gestão, perguntas distributivas e reflexivas compatíveis com os desafios analíticos discutidos neste ensaio.

A utilidade da INCLUA para as ouvidorias, contudo, é necessariamente relacional. Ela depende de condições institucionais prévias ou concomitantes: existência de

capacidade analítica, disposição da gestão para institucionalizar a participação social no processo decisório, rotinas de sistematização das manifestações e abertura para rever práticas organizacionais à luz da escuta da população. Em contextos nos quais a ouvidoria permanece restrita ao acolhimento formal e ao encaminhamento burocrático das demandas, a plataforma tende a ter alcance limitado. Em contextos nos quais a gestão reconhece a escuta pública como fonte legítima de informação estratégica, a INCLUA pode contribuir para introduzir uma gramática mais explícita de equidade, experiência do usuário e monitoramento reflexivo, bem como apoiar processos institucionais de sistematização e interpretação das manifestações.

Sob esse prisma, a principal contribuição da Plataforma INCLUA para o debate aqui desenvolvido não está em “completar” as ouvidorias, mas em evidenciar que a camada mais densa da escuta institucional exige instrumentos, perguntas e referências capazes de tornar visíveis desigualdades que a rotina administrativa tende a tratar como casos isolados. Ao orientar a atenção para riscos de exclusão, barreiras de acesso, diferenças de tratamento e efeitos não pretendidos da implementação, a INCLUA oferece subsídios para que a ouvidoria se afaste de uma lógica puramente procedimental e se aproxime de uma função analítica mais robusta. Ainda assim, esse deslocamento não é automático nem garantido pela ferramenta. Seu alcance depende da capacidade institucional de transformar a escuta da população em leitura crítica sobre desigualdades, experiências de implementação e limites concretos da ação pública.

No modelo de análise aqui proposto é precisamente esse tipo de leitura que amplia a capacidade da ouvidoria de transformar manifestações dispersas em interpretação institucional sobre o funcionamento desigual das políticas públicas.

Considerações Finais

O modelo analítico aqui proposto não pretende oferecer uma tipologia normativa de ouvidorias públicas nem estabelecer critérios fixos de avaliação institucional. Sua principal contribuição reside na possibilidade de construir uma chave de interpretação capaz de distinguir diferentes formas de organização da escuta institucional e seus distintos potenciais de incidência sobre a gestão e o ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, as camadas de escuta-resposta podem auxiliar tanto a análise acadêmica quanto processos concretos de autoavaliação institucional de ouvidorias interessadas em ampliar sua densidade participativa.

Ao deslocar a atenção da mera existência formal dos canais para as formas institucionais de processamento das manifestações, o modelo também abre possibilidades para repensar práticas de gestão pública. Mais do que ampliar mecanismos de recepção de demandas, trata-se de discutir em que condições a experiência social da população pode adquirir consequência institucional, produzir aprendizado organizacional e contribuir para a reorientação das políticas públicas. A aproximação com repertórios analíticos orientados à equidade, como a Plataforma INCLUA, sugere possibilidades de aprofundar a capacidade das ouvidorias de identificar desigualdades persistentes, padrões de exclusão, barreiras de acesso e limites da implementação frequentemente invisibilizados pela rotina administrativa.

Do ponto de vista investigativo, o ensaio aponta para uma agenda de pesquisa ainda pouco explorada sobre as relações entre escuta institucional, participação, implementação e gestão pública. Estudos futuros poderão examinar empiricamente como diferentes arranjos institucionais de ouvidoria operam suas camadas de escuta-resposta, quais condições favorecem a transformação das manifestações em base analítica para a gestão e de que maneira preocupações com equidade, experiência dos usuários e responsividade institucional são incorporadas — ou neutralizadas — nos processos decisórios das políticas públicas.

Em contextos marcados pela crescente complexidade da implementação e pelas disputas em torno da legitimidade democrática das instituições públicas, a capacidade do Estado de interpretar criticamente aquilo que a população revela sobre o funcionamento concreto das políticas tende a assumir importância cada vez maior. Talvez seja justamente nesse terreno — entre escuta, mediação, análise e decisão — que as ouvidorias públicas possam ampliar seu papel na produção contemporânea da democracia.

Referências

1. Rolim LB, Cruz RSBL, Sampaio KJAJ. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. *Saúde Debate*. 2013;37(96):139-147.
2. Coelho VS. A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados. *Novos Estudos CEBRAP*. 2012;92:77-92.
3. Gomes LB, Orfão NH. Participação social no SUS: desafios e possibilidades. *Saúde Debate*. 2021;45(130):1234-1248.
4. Romão JEE. Ouvidorias do Brasil: unidas na integridade, na democracia e nos direitos humanos. [S.l.]: Amanaense, [s.d.].
5. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2012.
6. Avritzer L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*. 2008;14(1):43-64.
7. Tatagiba L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *Rev Sociol Polit*. 2002;18:47-63.
8. Fernandes FMB, Moreira MR, Ribeiro JM. Ouvidorias do SUS: instrumentos de participação social e gestão pública. *Saúde Debate*. 2016;40(110):254-267.
9. Diniz E, Viana ALD. A ouvidoria como instituição de participação e controle social. In: Ipea. Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea; 2016. p. 45-68.
10. Moreira MR. Ouvidoria como instrumento de gestão e participação social. *Saúde Debate*. 2015;39(104):812-824.
11. Fernandez M, et al. Ouvidorias públicas como instrumentos de participação, controle e avaliação. *Rev Adm Pública*. 2021;55(2):456-478.
12. Gurza Lavalle A, Isunza Vera E. A trama da crítica: instituições participativas e controle social. In: Isunza Vera E, Gurza Lavalle A, editors. La trama de la crítica: instituciones participativas y control social en América Latina. México: CIESAS; 2011. p. 23-58.
13. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Plataforma INCLUA [Internet]. Brasília: Ipea; 2022 [cited 2026 May 6]. Available from: <https://INCLUA.ipea.gov.br>
14. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Em questão: Plataforma INCLUA. Brasília: Ipea; 2022.
15. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Guia da Plataforma INCLUA. Brasília: Ipea; 2022.
16. Lyra RP. Ouvidorias públicas: uma nova instituição participativa e de controle social. In: Diniz EL, Viana O, organizadores. Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea; 2016. p. 43-68.
17. O'Donnell G. Horizontal accountability in new democracies. *J Democr*. 1998;9(3):112-126.

18. Lotta GS. Burocracia e implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV; 2019.
19. Souto KMB. Participação social, políticas públicas e os caminhos da (para a) democracia participativa: trajetórias das políticas de saúde das mulheres, saúde do homem e saúde LGBT. Brasil, 2003–2019 [tese]. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca; 2022.
20. Brasil. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Diário Oficial da União. 2014 mai 26.
21. Peruzzotti E, Smulovitz C. Accountability social: la otra cara del control. In: Peruzzotti E, Smulovitz C, editores. Controlando la política: ciudadanos e medios en las nuevas democracias. Buenos Aires: Temas; 2002. p. 23-52.
22. Gurza Lavalle A, Isunza Vera E. A trama da crítica: instituições participativas e controle social. In: Isunza Vera E, Gurza Lavalle A, organizadores. La trama de la crítica: formas de control social sobre la administración pública. México: CIESAS; 2011. p. 47-84.
23. Moreira MR. Democratização da política de saúde: avanços, limites e possibilidades dos conselhos municipais de saúde. Cien Saude Colet. 2009;14(3):797-806.
24. Moreira MR, Escorel S. Conselhos Municipais de Saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. Cien Saude Colet. 2009;14(3):795-806.
25. Alencar JLO. Dimensões para avaliação da equidade no acesso a políticas públicas: a contribuição da Plataforma INCLUA. Texto para Discussão. Brasília: Ipea; 2025.