

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas (PPGIPP)

VALÉRIA FERRAZ GUIMARÃES

**Participação Democrática Digital e a Instituição de Conselhos de Usuários
no Poder Judiciário**

Brasília, DF

2025

VALÉRIA FERRAZ GUIMARÃES

Participação Democrática Digital e a Instituição de Conselhos de Usuários no Poder Judiciário

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas (PPG-GIPP), da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Inovação em Políticas Públicas.

Orientadora: Christiana Soares de Freitas

Coorientador: Daniel Pitangueira de Avelino

Brasília, DF

2025

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pela autora

Ferraz Guimarães, Valéria

FG963p Participação Democrática Digital e a Instituição de Conselhos de Usuários no Poder Judiciário / Valéria Ferraz Guimarães; orientadora Christiana Soares de Freitas; co-orientador Daniel Pitangueira de Avelino. Brasília, 2025.

79 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Inovação em Políticas Públicas) Universidade de Brasília, 2025.

1. Espaços democráticos de participação. 2. Ouvidorias judiciais. 3. Conselhos de Usuários. I. Soares de Freitas, Christiana, orient. II. Pitangueira de Avelino, Daniel, co-orient. III. Título.

VALÉRIA FERRAZ GUIMARÃES

**Participação Democrática Digital e a Instituição de Conselhos de Usuários
no Poder Judiciário**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de
Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

VALÉRIA FERRAZ GUIMARÃES

Data da defesa: 27/03/2025

Comissão Examinadora:

Professora Doutora Christiana Soares de Freitas – Orientadora
PPG-GIPP/UnB

Professora Doutora Elisabeth Aparecida Correa Menezes – Examinadora Interna
PPG-GIPP/UnB

Professora Doutora Doriane Daroit – Examinadora Interna
UnB

Doutor Montgomery Wellington Muniz – Examinador Externo
Superior Tribunal de Justiça

Professor Doutor Luiz Fernando Macedo Bessa – Examinador Suplente
PPG-GIPP/UnB

Dedicatória

Dedico ao STJ e a todas as ouvidorias públicas do Brasil.

Agradecimentos

Agradeço ao STJ, às ouvidorias que me ajudaram nesta investigação, aos professores, orientadores e todas e todos que dedicaram algum tempo para a pesquisa.

“Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão.

Mas, se dizer a palavra verdadeira, que é trabalho, que é práxis, é transformar o mundo, dizer a palavra não é privilégio de alguns homens, mas direito de todos os homens. Precisamente por isto, ninguém pode dizer a palavra verdadeira sozinho, ou dizê-la para os outros, num ato de prescrição, com o qual rouba a palavra aos demais.

O diálogo é este encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo, não se esgotando, portanto, na relação eu-tu.

Esta é a razão por que não é possível o diálogo entre os que querem a pronúncia do mundo e os que não a querem; entre os que negam aos demais o direito de dizer a palavra e os que se acham negados deste direito. É preciso primeiro que, os que assim se encontram negados no direito primordial de dizer a palavra, reconquistem esse direito, proibindo que este assalto desumanizante continue.” PAULO FREIRE, Pedagogia do Oprimido. 1987.

Resumo

A pesquisa propõe discutir a participação democrática digital nas ouvidorias judiciais, analisando os desafios das interfaces entre sociedade e Estado diante do aumento de ferramentas digitais de participação nos últimos anos. Destacam-se as Leis de Defesa do Usuário (Lei n.º 13.460/2017) e do Governo Digital (Lei n.º 14.129/2021), que promovem inovação e ampliam a participação cidadã. A investigação aborda questões como o engajamento dos cidadãos, a aceitação de suas demandas pela alta administração e a operacionalização desse espaço de debates e interesses públicos, usando como bases teóricas as transversalidades das interfaces socioestatais e a democracia participativa. A instituição de conselhos de usuários nas ouvidorias judiciais é sugerida como uma estratégia para fortalecer a relação entre cidadãos e instituições, por meio de uma comunicação dialógica. A metodologia da pesquisa incluiu abordagens quantitativas e qualitativas, além da aplicação prática dos resultados por meio da criação de instrumentos de intervenção.

Palavras-chave: espaços democráticos de participação; ouvidorias judiciais; conselhos de usuários.

Abstract

The research proposes a discussion on digital democratic participation in judicial ombudsman offices, analyzing the challenges of the interfaces between society and the State in the context of the proliferation of digital participation tools in recent years. The highlights include the User Defense Law (Law No. 13,460/2017) and the Digital Government Law (Law No. 14,129/2021), which promote innovation and expand citizen participation. The investigation addresses issues such as citizen engagement, the acceptance of their demands by senior management, and the operation of this space for public debates and interests, using the cross-cutting nature of socio-state interfaces and participation democracy as theoretical foundations. The establishment of user councils in judicial ombudsman offices is suggested as a strategy to strengthen the relationship between citizens and institutions through dialogic communication. The research methodology included both quantitative and qualitative approaches, as well as the practical application of results through the development of intervention tools.

Key-words: democratic spaces for participation; judicial ombudsman offices; user councils.

Lista de Figuras

Figura 1 – Marco analítico dos eixos e dimensões da ação pública transversal.....	27
Figura 1 – Seu órgão possui conselho de usuários? Segmentado por poder	35
Figura 2 – Detalhes dos órgãos que possuem conselho de usuários (ConUs).....	37

Lista de Quadros

Quadro 1 - Principais normativos e ações ligadas à digitalização dos serviços públicos	14
Quadro 2 – Descrição dos eixos	25
Quadro 3 – Descrição das dimensões	26
Quadro 4 - Percepções gerais dos respondentes das entrevistas quando ao canal de comunicação com a ouvidoria que consideram mais importante e adequado ao usuário	36
Quadro 5 - Formas de comunicação da sociedade com a ouvidoria do STJ	36
Quadro 6 - Percepções de melhorias no mecanismo do ConUs, coletadas no questionário enviado	45
Quadro 7 - Percepções de melhorias no mecanismo do ConUs, coletadas na entrevista.....	45
Quadro 8 - Percepções desvantajosas acerca da representatividade dos usuários encontradas nos questionários e falas das entrevistas	48
Quadro 9 – Aplicação dos eixos aos resultados da pesquisa	50
Quadro 10 – Aplicação das dimensões aos resultados da pesquisa	50

Sumário

Capítulo 1. Introdução	10
Capítulo 2. Pesquisa teórico-empírica	14
2.1 Contextualização do cenário.....	14
2.2 Perguntas da pesquisa e objetivos.....	16
2.3 Quadro teórico-conceitual	17
Democracia participativa	17
Democracia Digital.....	21
Seriam as ouvidorias espaços para se fazer democracia participativa?.....	23
O Conselho de usuários como dimensão prática de democracia participativa e digital.....	29
2.4 Métodos e Técnicas	31
2.5 Resultados e Discussão	34
2.5.1 As formas de comunicação	34
2.5.2 Os conselhos de usuários (ConUs)	37
2.5.3 Fatores para a criação dos ConUs.....	40
2.6 Conclusões e recomendações	51
Capítulo 3 -Produto Técnico-Tecnológico (PTT).....	54
3.1 Introdução	54
3.2 Descrição geral do produto	54
3.3 Base teórica utilizada.....	59
3.4 Relevância do Produto	61
3.5 Documentos comprobatórios e evidências.....	62
Referências	63
Apêndices.....	67
Apêndice 1 – Questionário para investigação de conselho de usuários	67
Apêndice 2 – Roteiros semiestruturados das entrevistas.....	71
Apêndice 3 - quadro síntese de como cada categoria foi mencionada pelos entrevistados, separando as informações por ramo da justiça.	72

Capítulo 1. Introdução

A democracia no Brasil tem evoluído ao longo das últimas décadas, especialmente no que diz respeito à ampliação dos mecanismos de participação social. Desde a Constituição de 1988, conhecida por consolidar princípios democráticos, foram criados diversos instrumentos que promovem o diálogo entre o Estado e a sociedade, concebidos com o objetivo de democratizar o acesso à tomada de decisão e tornar a administração pública mais transparente e responsiva às demandas da população. No entanto, apesar dos avanços institucionais, persistem desafios relacionados à inclusão de grupos historicamente marginalizados e ao fortalecimento da efetividade desses mecanismos.

Com a emergência do governo digital e o avanço das tecnologias da informação, novas possibilidades têm surgido para a participação social, como plataformas digitais que permitem aos cidadãos interagir diretamente com gestores públicos. Esses instrumentos têm o potencial de ampliar o engajamento social, reduzir a burocracia e fortalecer a democracia participativa.

Esta investigação propôs a discussão acerca dos espaços democráticos de participação implementadas no âmbito das ouvidorias judiciais, especialmente representado pelos conselhos de usuários dos serviços públicos – ConUs. Em função da profusão de ferramentas de participação democrática digitais disponíveis, buscou-se entender por qual motivo o poder judiciário ainda não buscou instrumentos de ação pública que oportunizem a participação por meio deste mecanismo.

Aliando os conhecimentos adquiridos com os desafios empreendidos na ouvidoria do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e vislumbrando uma oportunidade de inovação no fortalecimento de processos democráticos, a pesquisa foi guiada pela pergunta de pesquisa que indaga como tornar a ouvidoria um canal mais democrático e transparente de participação social. Nesse contexto, identificamos lacunas de atuação da ouvidoria a partir da democracia digital, criando um espaço de cocriação de soluções dos problemas envolvendo os serviços do tribunal. O ConUs foi o espaço para onde esses anseios e necessidades convergiram.

Para ajudar na condução teórica de tal desafio, buscou-se o referencial teórico focando nos temas democracia participativa, democracia digital e interfaces socioestatais. Na intenção de se tornar uma ouvidoria mais inteligente e participativa, é necessária a transformação da atuação das ouvidorias, principalmente como espaço de participação democrática.

Neste cenário, o objetivo geral da pesquisa desenvolvida foi analisar como a operação dos Conselhos de Usuários poderiam tornar as ouvidorias judiciais um espaço de promoção de participação do cidadão, de forma democrática e transparente. Para isso foi utilizado como modelo o instrumento já instituído dos conselhos de usuários – ConUs, que possuem seu lócus de operacionalização as ouvidorias.

O estudo teve como objetivos específicos identificar os canais de comunicação utilizados pelas ouvidorias focados na comunicação dialógica e democrática; mapear a existência de ConUs no poder judiciário; entender como se dá o engajamento dos cidadãos na participação de ConUs em plataformas digitais e como a alta administração das instituições recebem os dados coletados como resultado deste mecanismo.

Ao final, foi desenvolvido Produto Técnico-Tecnológico (PTT), voltado à elaboração de um instrumento de ação pública para formalização do ConUs. A princípio, o escopo deste instrumento seria somente o STJ, mas com o decorrer das investigações vimos que somente será efetivo um instrumento que abarque todo o poder judiciário, ou seja, o instrumento deve ser de iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O método para realizarmos as investigações e atingirmos os objetivos delineados foi a pesquisa exploratória mista, utilizando primeiramente o questionário para coletarmos dados quantitativos e, posteriormente, entrevistas semiestruturadas para coleta da percepção dos entrevistados, para levantamento de dados qualitativos. Obtivemos 60 respostas válidas dos questionários e realizamos 7 entrevistas, a partir da seleção de instituições que responderam aos questionários. O perfil dos entrevistados foi servidores que ocupam cargo de gerência ou assessoria de ouvidorias, que estão na unidade entre 2 anos e 15 anos (média de 7 anos).

Os dados levantados nos dois instrumentos tiveram como objeto de análise os aspectos: formas de comunicação; engajamento de atores; reação da alta administração e da efetividade das propostas; metodologia vigente dos ConUs; recursos humanos; e a percepção dos servidores quanto às possíveis causas de não ter ConUs implementado. Ao final, os dados analisados foram categorizados, buscando o que poderia haver de comum nas respostas (que pode indicar um padrão) e ressaltando as ideias mais significativas das entrevistas, ou seja, nos fatores que viabilizariam a criação dos ConUs, dado que todos reconheceram o espaço como democrático e participativo. Os fatores encontrados nas entrevistas foram “base legal”, “cultura

organizacional”, “metodologia utilizada”, “representatividade dos usuários” e “recursos humanos”.

Estes cinco fatores, ou categorias, foram considerados no texto da minuta do normativo, tanto na forma quanto no conteúdo do PTT proposto. Foi utilizada a técnica legislativa, contida na Lei Complementar n. 95/98¹, e o tipo do normativo é a Resolução, pois trata-se de regulamento para estabelecer normas gerais no âmbito do poder judiciário. Como trata-se de uma minuta de resolução, o mais recomendável seria a composição de grupo de trabalho, com representantes de todos os ramos da justiça, para revisão e finalização do texto final.

O potencial inovador do trabalho de conclusão de curso está na criação de uma metodologia que leva em conta as particularidades de cada ramo da justiça, estabelecendo regras claras para acompanhamento e cogestão dos ConUs pela alta administração, fortalecendo a governança. Além disso, o trabalho propõe definir quem são os usuários aptos a atuar como conselheiros e sugere a designação de um servidor com dedicação exclusiva para a operação do ConUs. Também são previstas revisões periódicas por um colegiado consultivo e a formação de uma rede oficial de apoio para promover debates.

O grande desafio de implementação, que no início da pesquisa pensava-se ser aplicada somente no âmbito do STJ, é levar o projeto de resolução para iniciativa do CNJ. Uma vez vencido este desafio, ela deve ser incluída na pauta de debates pela presidência e conselheiros do CNJ, e ao ser finalizada a minuta e publicada a versão final, todo o poder judiciário deve obedecer à resolução, com aplicabilidade imediata.

O impacto da publicação desta resolução é abrir mais um espaço para diálogo, síncrono ou assíncrono, da sociedade com os tribunais. Seria necessário uma *vacatio legis* considerável para os tribunais internalizarem o método, prepararem um ambiente virtual para a plataforma de participação, prepararem ações de treinamento dos servidores que iriam atuar no ConUs, como mentorias; divulgar o novo espaço dentre as Presidências dos tribunais e, para firmar a sua aplicabilidade, inserir como um item avaliativo do Prêmio CNJ de Qualidade². Outros impactos indiretos poderiam ser auferidos por uma suposta melhoria na imagem das

1 Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

² Esta premiação anual é dividida em quatro eixos principais: governança; produtividade; transparência; dados e tecnologia. Utiliza-se uma metodologia de avaliação dos tribunais sob o olhar do acompanhamento das políticas judiciárias, eficiência, gestão e organização de dados. Assim, em cada segmento de justiça, os tribunais são classificados em quatro categorias, a saber: “Excelência”, “Diamante”, “Ouro” e “Prata”.

instituições, assim como no periódico aperfeiçoamento na prestação dos serviços das instituições.

Capítulo 2. Pesquisa teórico-empírica

2.1 Contextualização do cenário

A participação democrática digital refere-se ao envolvimento dos cidadãos nos processos políticos por meio de plataformas online, redes sociais e outras tecnologias digitais (Gomes, 2016). Nessas plataformas os cidadãos expressam suas necessidades e opiniões, interagindo entre si e com o governo. Existem vantagens e limites neste formato participativo, como ampliação do acesso e transparência do processo; e a exclusão digital de parte da população brasileira.

Além dos instrumentos de democracia participativa disponibilizados que não estão direta nem expressamente previstos na Constituição, há na legislação infraconstitucional um arcabouço para a digitalização dos serviços públicos. Uma breve linha do tempo dos últimos 24 anos da consolidação desse ecossistema:

Quadro 1: Principais normativos e ações ligadas à digitalização dos serviços públicos

2000-2010

- **2000:** Publicação da *Lei nº 9.983*, atualizando o Código Penal com crimes relacionados à informática e estabelecendo regras sobre o uso de dados eletrônicos pela administração pública.
- **2001:** Portal do Governo Eletrônico.
- **2004:** Lançamento do *Programa Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac)*, focado na inclusão digital, especialmente em áreas remotas. Instituição dos Portais da Transparência.
- **2005:** Decreto nº 5.450, regulamentando o pregão eletrônico como modalidade de licitação, fomentando a transparência e eficiência no uso de recursos públicos.
- **2006:** Portal de Inclusão Digital.
- **2010:** Publicação do *Decreto nº 7.185*, que institui o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), promovendo o acesso à internet em todo o território nacional.

2011-2020

- **2011:** Instituição da *Lei nº 12.527 - Lei de Acesso à Informação*, obrigando órgãos públicos a disponibilizar informações aos cidadãos de forma transparente.
- **2012:** Portal Brasileiro de Dados abertos
- **2014:** Publicação da *Lei nº 12.965- Marco Civil da Internet* regulamentando direitos e deveres de usuários e provedores, com ênfase em privacidade e neutralidade da rede.

- **2016:** Decreto nº 8.777 institui a *Política Nacional de Dados Abertos*, promovendo o compartilhamento de informações públicas.
- **2017:** Lei 13.460 – Lei de Defesa dos usuários. Decreto 9.094: simplificação dos serviços públicos.
- **2018:** Publicação da *Lei nº 13.709 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais*, reforçando a proteção de dados pessoais e regulamentando seu tratamento. Decreto 9.637 - Política Nacional de Segurança da Informação.
- **2019:** Criação do Portal “gov.br”. Criação da Rede Nacional de Governo Digital.
- **2020:** Decreto 10.332 - Estratégia de Governo Digital (2020-2022)

2021-2024

- **2021:** Publicação da *Lei nº 14.129 - Lei do Governo Digital*, estabelecendo diretrizes para a digitalização de serviços públicos e integração das plataformas digitais. Decreto 10.782: Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.
- **2022:** Expansão do portal único *gov.br*, centralizando serviços digitais para maior acessibilidade e eficiência. Atualização da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (2022-2026).
- **2024:** Lançamento da nova Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD), com metas para transformação digital entre 2024 e 2027, priorizando inclusão, inovação e sustentabilidade.

Fonte: elaboração da autora (2025), baseado nas informações do Portal do Governo Digital <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital> e leis esparsas.

Dentre as normas destacadas, duas são especialmente relevantes para este estudo:

- 1) a Lei 13.460/2017 (Lei de defesa dos usuários) que institucionaliza espaços de participação direta popular, como os conselhos de direito, conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos, ouvidorias, e portais como o e-Cidadania e o e-Democracia.
- 2) a Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) que estabeleceu as regras e instrumentos de inovação, de transformação digital e de participação dos cidadãos.

Esses instrumentos oportunizam a ampliação dos espaços democráticos, e estabelecem uma relação de simbiose entre democracia participativa e representativa, ainda que a segunda forma democrática seja a espécie regulamentada no arcabouço jurídico brasileiro. Ao mesmo tempo, os instrumentos digitais dão mais agilidade e acesso aos processos de participação e fala

do cidadão. Todavia, as duas leis são compreendidas como aplicáveis somente no âmbito do poder executivo.

No sentido de ampliar os espaços de participação democrática, este estudo acredita que a instituição de conselho de usuários - ConUs, dentro das ouvidorias judiciais, oportunizará segundo Almeida *et. al.* (2024) e Lüchmann (2007 e 2020):

- A abertura de espaço para atuação legitimada dos atores sociais que utilizam os serviços do poder judiciário, oferecendo oportunidade efetiva de participação;
- O alcance direto, não sazonal e ampliado dos usuários dos serviços dos tribunais;
- O estímulo ao interesse do cidadão à cocriação de soluções de problemas complexos que envolvem os serviços dos tribunais, não relegando este processo criativo somente aos laboratórios de inovação.

A intenção é fortalecer a relação cidadão-instituição, de modo que as ouvidorias não sejam consideradas simples unidades intermediárias entre a “linha de frente” da sociedade face à instituição e, do outro lado deste fluxo, o cidadão não seja considerado mero demandante dos serviços de ouvidoria. Para isso é necessário o aprimoramento dos canais de comunicação das ouvidorias, no sentido de oportunizar uma comunicação dialógica.

Para embasar essa proposta, a pesquisa se apoia em referenciais teóricos sobre democracia participativa, democracia digital e interfaces socioestatais. Fez parte das etapas do trabalho a pesquisa exploratória de instituições que implantaram conselhos de usuários (poder executivo) e as que não implantaram (poder judiciário e legislativo), por meio da aplicação de questionário e realização de entrevistas. A reflexão gerada a partir desses dados resultou no Produto Técnico-Tecnológico - PTT, na forma de um instrumento de ação pública, do tipo normativo, para ser aplicado ao poder judiciário como um todo.

2.2 Perguntas da pesquisa e objetivos

Com o intuito de compreender como as ouvidorias judiciais se articulam em suas estruturas comunicativas; de como atuam como interface socioestatal; e de seu potencial dinâmico como prática da democracia participativa; buscou-se na pesquisa levantar elementos para responder a seguinte pergunta: a instituição de ConUs dentro das ouvidorias judiciais pode fortalecer a participação democrática no poder judiciário?

Na esteira destas questões foram definidos os objetivos da pesquisa. O objetivo geral deste projeto é analisar um determinado universo de operação dos ConUs para propor

aprimoramentos nos canais de comunicação das ouvidorias judiciais com o cidadão, de forma a torná-los mais democráticos, participativos e transparentes.

Entre os objetivos específicos temos: identificar os canais de comunicação atualmente utilizados pelas ouvidorias no poder judiciário, com ênfase na promoção de uma comunicação dialógica e democrática; mapear e analisar a estrutura de constituição dos Conselhos de Usuários existentes no poder judiciário; compreender as dinâmicas de engajamento dos cidadãos na participação em conselhos de usuários em plataformas digitais; analisar como a alta administração das instituições recebe e utiliza os dados coletados a partir desse mecanismo de participação.

2.3 Quadro teórico-conceitual

Democracia participativa

Antes de falar sobre o modelo de democracia participativa, é importante conceituar o que é democracia e expor uma breve evolução histórica dos modelos até chegarmos ao conceito firmado por Pateman (1992). O panorama dos modelos de democracia, sua evolução teórica e os principais autores baseiam-se nas publicações de Faria (2015), Monteiro *et al.* (2015), Almeida *et al.* (2024) e da própria Pateman (1992).

Democracia é um sistema político no qual o poder é exercido pelo povo, seja direta ou indiretamente. Ela se baseia nos princípios de participação popular, igualdade de direitos, liberdade de expressão, Estado de direito e respeito pelos direitos humanos.

Dos autores que discutem a **democracia representativa**, primeiro modelo apresentado, John Stuart Mill argumenta que a representação é necessária para viabilizar a soberania popular, sendo uma forma mais prática e viável do que a participação direta. Edmund Burke defende a autonomia dos representantes, que devem seguir suas próprias opiniões. No entanto, ambos reconhecem a necessidade de limites e da participação social para fiscalizar a atuação parlamentar.

Joseph Schumpeter considerou a representatividade como uma atividade de elite, em que apenas uma pequena parcela da população teria capacidade técnica para a representação política, defendendo seus próprios interesses. Ele afirmou que a ideia de participação da população na formulação de leis seria irreal, devido à inalcançabilidade dos “interesses

comuns”. Assim, a democracia seria apenas um arranjo institucional para atingir objetivos de poucos “líderes”, dissociada dos anseios da sociedade (Faria, 2015; Almeida *et al.*, 2024; Pateman, 1992).

Neste sentido, Schumpeter dá forma ao segundo modelo, a **democracia deliberativa**, na qual a participação do cidadão limita-se ao voto, sendo o candidato mais “próximo” da sua realidade quem melhor representaria seus anseios. O modelo valoriza o papel do líder político como único guardião da vontade de um grupo popular, e considera que a participação ampla da sociedade poderia atrapalhar o arranjo institucional, uma vez a população que não teria formação para compreender assuntos complexos ou priorizar suas necessidades (Faria, 2015; Pateman, 1992). Como destaca Pateman (1992, p.14) “na teoria de democracia de Schumpeter, a participação não tem um papel especial ou central”.

No modelo deliberativo, é importante garantir dois fatores: 1) as condições ideais para a deliberação, como a forma de organização do debate; e 2) uma participação suficiente, com exposições de ideias e opiniões de qualidade. Assim, uma verdadeira democracia deveria lidar coletivamente com a complexidade social, oferecendo oportunidades de acesso aos representantes eleitos (Faria, 2015; Almeida *et al.*, 2024; Pateman, 1992).

Ao analisar e criticar os modelos liberal-representativos, Pateman (1992) desenvolveu o modelo de **democracia participativa**, entre as décadas de 1960 e 1970. A autora resgatou princípios como soberania popular e bem comum, inspirados principalmente no pensamento de Jean-Jacques Rousseau, um dos primeiros a defender que a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios fortaleceria a democracia, gerando maior legitimidade nas leis e promovendo uma educação política contínua para o povo. Essa ideia de participação como um processo pedagógico, no qual o cidadão aprende a exercer plenamente sua cidadania, é central no pensamento de Pateman (1992, p.42).

O exame que fizemos da teoria política de Rousseau nos proveu do argumento de que há uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos; e do argumento relacionado a este, de que a principal função da participação tem caráter educativo.

A autora trouxe uma crítica contundente ao elitismo político, questionando a noção defendida por Schumpeter, de que o cidadão médio seria incapaz de participar diretamente da política. Para Pateman (1992), a apatia e o desinteresse atribuídos à população não são características naturais, mas resultados da ausência de oportunidades de participação efetiva.

Ela destaca que a experiência direta nos processos de tomada de decisão ensina o indivíduo a distinguir entre interesses pessoais e coletivos, tornando-o um cidadão mais consciente e atuante, tanto na esfera pública quanto na privada.

Pateman argumenta que a participação tem um papel formativo essencial. O envolvimento direto nas decisões políticas não apenas contribui para a maior legitimidade das políticas públicas, mas também fortalece o sentimento de comunidade e amplia a compreensão dos cidadãos sobre o funcionamento do Estado. Em suas palavras, de Pateman (1992, p.62) explica:

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input*.

Diferente da visão elitista que considerava inviável a democracia direta, Pateman (1992) e outros teóricos defendem que nunca se tentou de fato construir mecanismos institucionais para viabilizar a participação popular.

Pateman (1992, p.63) faz uma autorreflexão ao questionar “[...] a concepção de uma sociedade participativa é uma fantasia utópica – e uma fantasia tão perigosa assim?”, concluindo que os espaços de participação se mostraram insuficientes para trazer o cidadão ao debate político contínuo, de modo que alcancem uma certa emancipação em fazer política.

Não obstante, Miguel (2017, p. 90), ao defendê-la, aponta que “[...] a ampliação da qualidade da representação está vinculada à ampliação das oportunidades de participação. Para que os efeitos positivos da participação se manifestem, porém, é necessário que ela detenha poder decisório final”.

No Brasil, a concepção de democracia participativa começou a se consolidar historicamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Segundo Gohn (2019), a Carta de 1988 trouxe três grandes possibilidades para os cidadãos: referendos, plebiscitos e iniciativas populares de leis. Um novo cenário foi aberto, permitindo aos cidadãos serem atores de direitos e deveres. “Estes deveres envolvem a responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais”, segundo Gohn (2019, p. 87).

Surgiram novos espaços, durante a década de 1990, que Gohn (2019, p. 94) aponta como exemplos os “conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público”. Na década de 2000, deu-se ênfase a novas formas de participação popular democrática. Já na década de 2010, “[...] uma crise no sistema de participação institucionalizada

e o consequente desmonte ou esvaziamento das políticas participativas, processo ora em andamento (...)” estabeleceu novos limites à expansão da participação popular.

Delineando o cenário entre 2000 e 2010, Miguel (2017, p.100) ressalta uma mudança significativa na literatura sobre o tema: “[...] há uma mudança no sentido da participação almejada, que deixa de ser a participação popular para ser a de organizações da sociedade civil”. Essa virada alterou o sentido da representação política de resultados, anulando o conceito de emancipação política individual de Pateman.

Ainda seguindo as críticas ao modelo participativo, Miguel (2017) aponta que esses grupos representariam as desigualdades sociais e as populações excluídas e oprimidas. Muitas vezes atuam em defesa de interesses elitistas, ou, no melhor dos casos, militam em questões nas quais não são agentes diretos dos benefícios. Tendo em vista esta tendência, Miguel (2017, p. 110) aponta que o “‘*feedback*’ do *output* para o *input*” indicado acima seria:

A abertura de espaços à participação popular direta é importante, entre outros motivos, (...), como forma de “*empoderamento*” dos cidadãos comuns, que ganhariam tanto grau de autonomia em sua vida cotidiana quanto qualificação para melhor dialogar com seus representantes. É a participação que pode ampliar seus horizontes, dar a eles o entendimento da lógica da política, torná-los mais capazes de intervir de maneira consciente, até mesmo estratégica, na formulação de seus próprios interesses.

Ao cabo, trazemos as contribuições de Avritzer (2007) que destaca três formas de representação política que motivam o sujeito por afinidade com determinada temática: representação eleitoral, advocacia e representação da sociedade civil. A última ocorre por meio da especialização temática e da experiência dos atores, que assumem papéis em conselhos ou outros órgãos responsáveis por políticas públicas. Segundo Avritzer (2007, p.457-458), “[...] o envolvimento desses atores se dá pela organização em associações, baseadas em afinidades, solidariedade e interesses em comum, o que cria uma sinergia de ação que resulta em uma forma de representação distinta daquela obtida por meio de eleições”.

Faria (2015) cita os estudos de Pogrebinski e Santos (2011), cujo foco era analisar formas concretas de participação social com impactos agregadores no sistema político brasileiro. Eles investigaram os efeitos das conferências nacionais, fóruns de deliberação, nos três níveis federativos e a participação de grupos variados e representantes do governo. Segundo os autores, a participação dos movimentos sociais nesses espaços aumentou a legitimidade social

das políticas públicas, ajudando o governo a transformar diretrizes em políticas concretas e mantendo a mobilização dos movimentos sociais durante o processo.

Por outro lado, Almeida *et al.* (2024) relatam estudos de casos de espaços de participação e deliberação, não digitais, no Canadá, Austrália, Irlanda e Brasil. Esses estudos demonstram a complexidade das discussões, destacando os pontos fortes e fracos diante das divergências de opinião, além de expor os limites e as potencialidades das estruturas de poder, nessas iniciativas.

Assim, Pateman (1992) figura como uma referência central no movimento de ressignificação da democracia participativa, que, com o passar do tempo e a evolução da própria operacionalização da democracia, vai se moldando de acordo com a ideologia de cada governo, ora avançando, ora retrocedendo.

Democracia Digital

Existem várias experiências de práticas deliberativas e participativas, em que a tecnologia pode ou não ser utilizada como instrumento. O grau de interação do cidadão e o governo e o diálogo entre eles mesmos variam nestas experiências. Assim, há um conjunto de formas e práticas democráticas usadas em sinergia e por meio de tecnologia que proporcionam um engajamento na participação dos cidadãos nas questões políticas.

Exemplos de espaços para a democracia digital são observados nos poderes executivo e legislativo federal. O poder executivo federal utiliza o portal **Brasil Participativo** (brasilparticipativo.presidencia.gov.br), como plataforma de participação, por meio de enquetes e recebimento de propostas, criados para colaboração da população na sugestão de políticas públicas para integrarem o Plano Plurianual da União (PPA) 2024-2027, em 2023; o Plano Clima Participativo, em 2024; e o novo Plano Nacional de Cultura, em 2025.

A plataforma do portal **Brasil Participativo** faz parte do processo de formulação de Planos e Políticas públicas, que envolve etapas presenciais e com especialistas, no qual o governo federal o utiliza dentro da etapa no levantamento das necessidades dos cidadãos, oportunizando a participação de quem presencialmente não teria condições ou representatividade de fala.

O poder legislativo federal possui duas plataformas de democracia digital, o portal e-Democracia (camara.leg.br/participe) e e-Cidadania (<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>), do Senado Federal e da Câmara de Deputados, respectivamente, que dispõem a agenda de discussões das comissões, comitês e plenário da Câmara, assim como debates interativos dos

assuntos pautados; enquetes legislativas; sugestões de projetos de lei; audiências públicas; e checagem de notícias, no caso da Câmara dos Deputados.

O uso de plataformas digitais torna os processos de participação mais ágeis, mas não garante uma participação emancipatória, como no ideal de Pateman (1992). Segundo Laan *et al.* (2019, p.79), “[...] há uma impossibilidade de vinculação de ‘deliberações’ populares, derivadas da participação em instrumentos digitais do tipo votação online, sobre decisões parlamentares”. No entanto, Laan *et al.* (2019, p. 120) pontua que “os resultados da participação popular servem como um termômetro para os parlamentares, indicando a relevância que o público tem atribuído a determinado tema”. Apesar de refletir as mesmas disfunções da democracia tradicional em termos de representatividade e desigualdade, a democracia digital se mostra uma ferramenta útil para os poderes executivo e legislativo, aproximando mais cidadãos com acesso à internet e proporcionando uma “participação qualitativamente diferente”.

Não encontramos nenhum portal semelhante no poder judiciário. Neste âmbito, caberia uma iniciativa mais precisamente do CNJ, por conta de sua competência constitucional, para a criação de um portal para participação da sociedade nas questões de gestão judiciária.

Há plataformas participativas fora do Estado, criadas pela sociedade civil organizada. Aliás, essas são as mais numerosas, como aponta Oliveira (2017), mostrando o envolvimento e a articulação de novos atores no ciclo das políticas públicas.

Em contrapartida às vantagens descritas dessas interações virtuais, Moore (2018) debate como a democracia tem sido afetada pela ascensão das redes sociais e plataformas digitais. Ele argumenta que essas plataformas se tornaram novos espaços públicos digitais para debate político, mas que também apresentam desafios significativos. Segundo o autor, as redes sociais são projetadas para maximizar o engajamento e a coleta de dados, frequentemente priorizando conteúdos polêmicos e sensacionalistas, o que propicia desinformação e polarização política, o que gera sérios desafios.

Moore aponta ainda como as redes sociais podem ser exploradas por atores maliciosos, incluindo governos, para influenciar eleições e disseminar desinformação. Ele ressalta a necessidade de regulamentação e maior transparência na operação desse conjunto de ferramentas de comunicação. Além disso, aborda a responsabilidade das empresas proprietárias das redes

sociais em relação à moderação de conteúdo e o impacto das decisões sobre o que é permitido ou proibido, que podem ter implicações na liberdade de expressão e censura.

Por fim, Moore (2018) discute como a democracia está sendo “re-hackeada” por esforços para combater as ameaças à democracia digital e restaurar a confiança nas instituições democráticas. Argumenta que, embora as plataformas digitais e as redes sociais tenham contribuído para a erosão da democracia, elas também podem ser usadas como ferramentas para fortalecê-la.

Os novos espaços de participação em rede *online* são realidade, e o poder da comunicação e interações entre os atores podem ser vistos quase que diariamente na mídia, influenciando diretamente em decisões governamentais ou em resultados eleitorais. A luta do cidadão comum é ter o discernimento de procurar fontes consideradas seguras, geralmente apresentadas em portais de dados abertos, e não ser um propagador de desinformação.

Seriam as ouvidorias espaços para se fazer democracia participativa?

Pires e Vaz (2012) propõem o conceito de “interface socioestatal” como uma forma de interlocução entre o estado e os cidadãos, proporcionando espaço para sua participação nas fases do ciclo de políticas públicas. Assim, interface socioestatal é descrita por Vera; Lavalle (2012, p.109) como um ambiente composto por atores engajados, ou que possuem interesses próprios sobre o assunto, cujas relações são “assimétricas com outros sujeitos”, incitando uma arena “de conflito, de negociação e disputa”. As interfaces seriam compostas por conselhos gestores de políticas, conferências temáticas, orçamentos participativos, audiências, consultas públicas e ouvidorias.

Segundo Vera; Lavalle (2012, p.109) há três camadas de análise da relação entre os atores atuantes nestes espaços:

- no nível micro, com foco na dinâmica situacional dos atores específicos em interfaces de controle social;
- no nível intermediário, que destaca interações institucionais organizadas nos dispositivos de controle; e
- no nível macro, onde se observam as condições estruturais, oferecendo uma visão sistêmica das posições ocupadas pelos atores.

A análise das interfaces socioestatais por estas perspectivas oferece um instrumental analítico para a comparação formal de instituições de controle democrático, visando avançar na

caracterização dos regimes de participação democrática por meio de exercícios comparativos sistemáticos.

Uma reflexão de como essas camadas são influenciadas transversalmente, feita por Cruz; Daroit (2023), ampliaram o campo analítico, com a adição de dimensões e eixos. Eixos são dinâmicas internas das instituições onde ocorrem as deliberações participativas. Pelos eixos circulam as dimensões, que representam a ação pública em prática e dá condição para os atores atuarem. Nas dimensões vimos o produto da ação pública materializado.

As autoras demonstram que a complexidade das relações dos envolvidos no processo participativo, onde tantas variáveis interagem, influencia todo esse mecanismo democrático. Daí, mais do que nunca, Cruz; Daroit (2023, p. 1351) reforçam a ideia de que a efetividade destes espaços emerge além do “[...] aspecto dos valores públicos que engendram a avaliação da ação pública”). Este conceito vai além de simplesmente alcançar objetivos, considerando a resolução qualitativa dos problemas públicos, e além de aspectos econômicos e de decisão. Para políticas públicas efetivas, é crucial combinar diferentes instrumentos e possuir capacidades analíticas, de gestão e políticas. É aí que as dimensões e eixos, analisados como vetores transversais das interfaces socioestatais, servem de modelo para análise da efetividade das arenas. A seguir, a descrição dos eixos e dimensões de forma mais detalhada nos quadros 2 e 3.

Quadro 2 – Descrição dos eixos

Eixo	Descrição
Práticas	São as interações executadas pelos atores durante a oportunidade de atuação, mobilizando relações e conhecimento na arena. Facilitam a implementação de estratégias, princípios e iniciativas em processos de diálogo envolvendo múltiplos atores, contribuindo para o sucesso das políticas públicas.
Instrumentos	Representa o ‘produto final’, a concretização da atividade por meio de objetos, técnicas e regulamentos sociotécnicos que facilitam a organização das práticas, significados e dinâmicas de poder, estabelecendo uma base que fortalece a eficácia das políticas públicas. Podem ser estratégias específicas para lidar com desafios complexos, com uma natureza tanto técnica quanto política, distante de uma imparcialidade, ideal nas arenas de interações.
Significados	Diz respeito aos padrões mentais, envolvendo valores, representações visuais, algoritmos e regulamentos sociotécnicos. Durante os processos participativos, surgem combinações de referências, afetando as práticas, ferramentas e o ambiente da atividade pública.
Contexto	Refere-se aos locais e momentos particulares nos quais ocorrem as interações entre múltiplos participantes (o que chamamos neste trabalho de arena). Configura os “espaços intermediários” em um cenário de diversidade, onde a combinação de significados, práticas e ferramentas resulta em uma síntese. Aponta áreas de interesse para avaliar as dinâmicas dentro das instituições de tomada de decisão participativa.

Fonte: elaboração da autora (2025), baseado em Cruz; Daroit (2023).

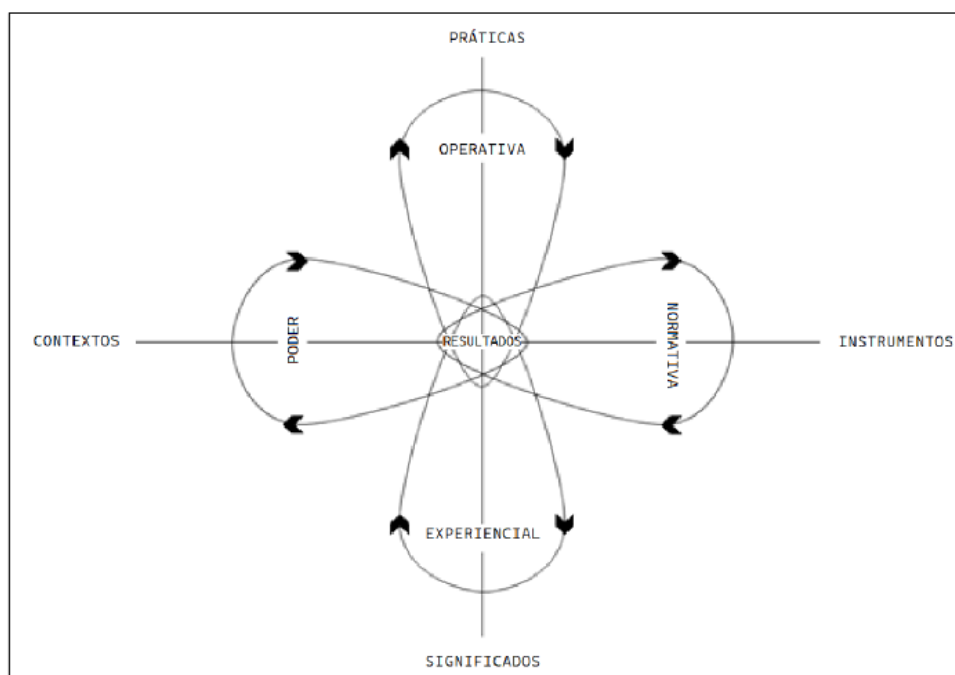
Quadro 3 – Descrição das dimensões

Dimensão	Descrição
Operativa	São os elementos ligados à administração das interações dinâmicas (coordenação, fusão e supervisão) para atingir os resultados desejados. Engloba a organização como uma combinação de técnica, prática e conjunto de atividades, reconhecendo a importância de grupos organizacionais coletivos, suas trajetórias, métodos de aprendizado e geração de conhecimento.
Normativa	Está ligada à positivação em forma de regulamentação das atividades, sobre as influências das restrições orçamentárias. Estabelece padrões de comportamento para os atores no presente e no futuro, porém está sujeita a interpretações e à criação de novos significados, o que pode resultar em desfechos não previstos. As normas são reconhecidas como instrumentos específicos da ação pública e refletem as dinâmicas de poder entre os atores, apresentando uma dimensão tanto democrática quanto técnica.
Experiencial	Situada no tempo e no espaço, essa dimensão desempenha um papel fundamental na eficácia dos processos de deliberação e seus desfechos, levando em consideração as identidades e histórias dos participantes. As experiências envolvem aspectos emocionais, estéticos e práticos, fortalecendo a capacidade de agir e facilitando a interação entre as pessoas. A transversalidade de fatores como gênero, raça e classe é particularmente relevante ao possibilitar o surgimento de formas flexíveis de solidariedade e colaboração.
Poder	Exerce um impacto direto sobre as práticas, ferramentas e interpretações estabelecidas, sendo contextual e interligado às relações entre os atores. Trata-se da habilidade de alcançar resultados ao mobilizar indivíduos, recursos e conhecimento em ambientes hierárquicos ou baseados no diálogo. A dinâmica do poder é encarada como uma força que influencia outras ações, levando em conta as complexas redes de interações entre a população, o território e os recursos econômicos.

Fonte: elaboração da autora (2025), baseado em Cruz; Daroit (2023)

Considerando os eixos e dimensões, Cruz; Daroit (2023) conceberam o seguinte modelo analítico “da ação pública transversal”:

Figura 1 – Marco analítico dos eixos e dimensões da ação pública transversal



Fonte: Cruz; Daroit (2023, p. 1359).

Segundo as autoras, a interação entre eixos e dimensões influencia a efetividade dos espaços participativos dentro da interface socioestatal, indo além da simples execução de objetivos e considerando a resolução qualitativa de problemas públicos. A análise dessas relações propicia um modelo útil para avaliar a efetividade das arenas de participação democrática.

Nas interfaces socioestatais, as dinâmicas internas e externas moldam a efetividade das instituições participativas, transcendendo as fronteiras estabelecidas pelo Estado e a administração pública. Cruz; Daroit (2023, p.1360) ainda ressaltam que “importa reconhecer que a possibilidade de produção de efeitos de uma interface socioestatal refere-se a capacidades que nem sempre correspondem a impactos diretos nas políticas e serviços públicos.” Concluem suas reflexões afirmando que a obtenção de resultados mais significativos para a população, advindos de decisões de conselhos, geralmente está ligada ao contexto político e à

responsabilidade dos atores do governo que em relação às interfaces e representantes da sociedade.

A partir das evidências levantadas desde o início dos anos 2000, no Brasil, os espaços de participação social vêm se organizando e se consolidando, segundo Pires; Vaz (2012, p. 52) como “[...] diferentes interfaces que viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis”.

As interações sociais envolvem práticas organizadas de relacionamentos e regras para lidar com interesses conflitantes. Por outro lado, as políticas públicas são formuladas e implementadas através de uma variedade de instituições e processos, ao contrário de um padrão mais centralizado. Neste contexto, as ouvidorias surgem como um instrumento importante durante a implementação das políticas, permitindo aos gestores públicos entender como os programas são percebidos pelos cidadãos.

Pires; Vaz (2012) indicam como as ouvidorias se configuram enquanto interfaces socioestatais no contexto de espaço de participação:

- interlocuções individuais com os cidadãos;
- com periodicidade permanente;
- interface de contribuição, na qual a sociedade informa ao Estado acerca de sugestões e/ou demandas;
- interface de transparência, na qual o Estado informa à sociedade suas perspectivas e ações; e
- interface comunicativa, na qual ambos os atores se informam bidirecionalmente, numa comunicação dialógica.

Diante da multiplicidade de mecanismos de interface socioestatal, Lüchmann *et al.*, (2019, p. 147) aponta que as ouvidorias possuem “[...] uma vocação direcionada para a avaliação, no momento da implementação das políticas, diferente, portanto, daqueles conselhos que foram instituídos com atribuições voltadas para a definição e a formulação de políticas públicas”.

No entanto, a articulação entre essas diferentes interfaces socioestatais tem sido fragmentada. Cabe às instituições desenhar os espaços de democracia participativa, criando interfaces socioestatais adequadas para técnica e politicamente atingir os objetivos estratégicos. Assim, as ouvidorias seriam uma interface socioestatal que propiciaria a democracia participativa articulando, com inteligência analítica: 1) o que chega via interlocução individual

dos usuários, como interface de contribuição e transparência finalística das ouvidorias, e 2) as atividades que o ConUs oportunizaria, com a interação direta dos atores.

O Conselho de usuários como dimensão prática de democracia participativa e digital

O Conselho de Usuários de Serviços Públicos, gerido pela Ouvidoria Geral da União (OGU), é um exemplo em operação do modelo de espaço democrático participativo. A plataforma digital permite que qualquer cidadão avalie serviços públicos e apresente ideias diretamente aos gestores, promovendo uma participação desburocratizada. Seu âmbito de atuação reúne a totalidade dos serviços oferecidos pelo poder executivo da União, e objetiva ser uma “[...] nova forma de participação direta da sociedade na avaliação e melhoria dos serviços públicos, que irá conectar os usuários aos gestores responsáveis pelo serviço” , conforme CGU (2025b).

Para isso foi criada a plataforma virtual do conselho de usuários de serviços públicos, que segundo a CGU (2025a) “[...] é uma ferramenta que ajuda você a avaliar os serviços e expor as suas ideias diretamente às ouvidorias e aos gestores de serviços. Qualquer pessoa pode se voluntariar para ser conselheiro, sem a necessidade de eleições ou qualquer outro processo seletivo”.

Essa perspectiva de atuação direta e desburocratizada está fundamentada na ideia de que, para além dos meios tradicionais de expressão, é crucial que o governo faça esforços para incentivar a participação de grupos menos conectados ou destacar questões menos proeminentes, as quais, de outra maneira, seriam sub-representadas. No entanto, ao longo do tempo, tem sido observada uma considerável dificuldade em envolver socialmente as pessoas nos ConUs.

Diante disso, a OGU optou por uma estratégia que consiste em realizar mapeamentos aproveitando situações em que as ouvidorias setoriais do poder executivo e os seus usuários já estejam engajados. A plataforma desempenha o papel integrador de ferramentas digitais, mas o componente essencial é o engajamento social que já está evidente em torno de determinadas causas. Isso reflete o reconhecimento de uma agenda compartilhada que pode criar uma identidade de preocupação compartilhada por alguns grupos, os quais podem atuar como cocriadores para uma iniciativa de monitoramento ativo. Apesar da persistente dificuldade em

envolver novos participantes, há a esperança de que a colaboração dos atores já engajados possa influenciar outros atores de maneira positiva, exercendo um efeito demonstrativo.

Tendo como objeto de estudo o conselho de usuários de serviços públicos da Ouvidoria Geral da União, Avelino *et al.* (2021, p. 30) esclarecem que

As transformações exigidas pelo novo paradigma de governo digital incentivado pelo governo federal exigem uma busca efetiva por insumos para as decisões, na forma de informações. Com isso, dados sobre a experiência do usuário passam a ser recursos relevantes e necessários para efetivação da agenda.

A alternativa que a OGU encontrou para fazer as pessoas participarem mais é usar plataformas de enquetes online. Com ajuda dessas enquetes, qualquer conselheiro cadastrado pode criar formulários que outros conselheiros podem votar e opinar. Essas enquetes funcionam como testes para entender o que a sociedade quer em determinado momento, fornecendo informações importantes para os líderes públicos. Os resultados também são apresentados em um painel³ de monitoramento.

O grande desafio ao engajamento dos cidadãos nesses espaços ainda seria a exclusão digital de comunidades e territórios, dada as dimensões e regionalidades do país.

Outros fatores importantes nessas interações incluem o nível de aceitação da alta administração das instituições em relação às reivindicações produzidas dentro dos ConUs, bem como essas reivindicações se tornam parte da agenda de atuação pública; e a dialogicidade das comunicações nesse contexto, considerando como as participações são transmitidas e recebidas, em comunicações síncronas ou assíncronas.

As formas de comunicação síncronas, segundo Barros; Carvalho (2011), são aquelas em que a interação entre o emissor e o receptor ocorre de forma simultânea, independente do ambiente, seja virtual ou presencial. Já nas comunicações assíncronas, não há interatividade instantânea, o que pode oportunizar maior tempo para reflexão, adequação da fala e da linguagem, bem como maior organização das intervenções entre emissor e receptor.

³ Painel de monitoramento de serviços federais, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Acesso em 01/12/23 < <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federais/#ancora-detalhada>>

2.4 Métodos e Técnicas

Para atingir os objetivos desta pesquisa mista (quantitativa-qualitativa), foram seguidas as etapas descritas a seguir.

A fim de levantar informações sobre o funcionamento do mecanismo disponível e os resultados da experiência dos conselhos de usuários (ConUs) instalados em plataformas digitais, o questionário (Apêndice 1) foi encaminhado às ouvidorias que já operam nesse formato no poder executivo. Para delinear o panorama no poder judiciário, a enquête também foi enviada a todos os seus órgãos, incluindo tribunais superiores, tribunais de justiça estaduais, federais, regionais do trabalho e eleitorais, e conselhos superiores, totalizando 90 órgãos. Para averiguar a atuação do poder legislativo, o questionário foi enviado para as ouvidorias da Câmara e Senado Federal. No total, o questionário foi disponibilizado para 111 órgãos dos três poderes, entre 3 de junho e 5 de julho de 2024, resultando em 60 respostas válidas.

As perguntas da pesquisa, de caráter quantitativo “[...] investigam as relações entre as variáveis que o pesquisador busca conhecer”, segundo Creswell; Creswell (2021, p. 112). Neste sentido, o questionário foi criado de modo que fornecesse os subsídios e insumos para a investigação dos objetivos específicos.

Para continuar a investigação, baseando-se nos resultados da pesquisa quantitativa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (Apêndice 2), para levantamento da percepção dos servidores de ouvidorias. Ainda de acordo com Creswell; Creswell (2021), esse tipo de pesquisa busca compreender um problema ouvindo e observando as pessoas envolvidas para obter informações mais detalhadas. Entrevistamos servidores de ouvidoria que já possuem ConUs, com o objetivo de levantar dados para analisar aspectos como o engajamento dos envolvidos, a reação da alta administração e a efetividade do conselho. Para as instituições que não possuem ConUs, procuramos identificar as causas para a não implementação desse espaço.

As entrevistas foram realizadas com 7 instituições, sendo 6 do poder judiciário, divididos pelos ramos de justiça (justiça estadual, justiça eleitoral e justiça do trabalho) e 1 empresa pública (que já possui Conselho de usuários). Entrevistamos também representantes da OGU para apurarmos como anda o processo de revisão da metodologia de operação do ConUs, mas esta entrevista não foi considerada nas análises, sendo apenas de caráter informativo.

O perfil dos entrevistados foi servidores que ocupam cargo de gerência ou assessoria de ouvidorias, que estão na unidade entre 2 anos e 15 anos (média de 7 anos). As instituições

contatadas foram: Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE-PA); Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO); Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO); Tribunal Regional do Trabalho da 11ª região (TRT11); Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

As entrevistas começaram com a pergunta: "Você acha possível e viável a implantação de conselho de usuários na sua instituição? Por qual motivo?". O roteiro era predefinido, mas as perguntas seguiam caminhos diferentes conforme as respostas.

Com base nas transcrições das entrevistas, foi realizada uma análise dos conteúdos, identificando temas recorrentes nas falas, buscando padrões que indicassem semelhanças e destacando ideias mais relevantes. Como parte dessa análise inicial, foi criada uma planilha para organizar e categorizar os elementos das respostas, registrando as transcrições que sustentavam as opiniões apresentadas.

Entendemos categoria, segundo Sampaio; Lycarião (2021, p. 46), como "[...] elementos que nos dão meios para descrever o fenômeno sobre investigação, aumentando o conhecimento e gerando conhecimento". Esse momento foi especialmente produtivo, gerando reflexões, ajustes nas rotas da pesquisa e novos *insights*.

Para manter a qualidade da pesquisa sem seguir integralmente as recomendações do método de análise de conteúdo categorial de Sampaio; Lycarião (2021), devido às condições disponíveis no momento da análise, optou-se por uma abordagem metodológica mais simplificada. As categorias gerais foram elaboradas com base nos valores predominantes observados nas respostas dos entrevistados. O trabalho resultou em cinco categorias relacionadas à viabilização ou não dos Conselhos de Usuários (ConUs):

1. **Base Legal:** entendida como um conjunto de normas, leis e regulamentos que fundamentam juridicamente uma política, ação ou instituição.
2. **Cultura Organizacional:** conjunto de formas de pensar, sentir e agir, que podem estar mais ou menos estruturadas. Esses modos, adquiridos e compartilhados por um grupo de pessoas, funcionam simultaneamente como elementos concretos e simbólicos, contribuindo para a integração dos indivíduos em uma coletividade específica, distinta de outras. É um fenômeno resultante de práticas cujos elementos e influências são disseminados e preservados entre os membros desse grupo segundo Pires; Macêdo (2006).

2.1 **Resistências internas:** decorrentes de estruturas complexas e altamente hierarquizadas das organizações públicas, que favorecem o

controle sobre movimentação de pessoal e distribuição de cargos, alinhados aos interesses políticos dominantes. Essa rigidez organizacional dificulta a adoção de novos procedimentos e tecnologias, refletindo uma cultura burocrática, corporativa e patrimonialista, que perpetua a interferência política e administrativa na gestão pública, conforme explica Pires; Macêdo (2006).

3. **Metodologia Utilizada:** refere-se ao Guia de Avaliação de Serviços Públicos, CGU (2021), que orienta metodologicamente o uso da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários (ConUs) para pesquisas e consultas sobre serviços públicos.
4. **Representatividade dos Usuários:** envolve a atuação dos atores dentro do ConUs e que cada tipo de usuário seja representado de maneira mais próxima da realidade.
5. **Recursos Humanos:** existência de pessoal para trabalhar na condução dos ConUs, com treinamento adequado.

Um quadro síntese (Apêndice 3) foi elaborado para mostrar como cada categoria foi mencionada pelos entrevistados, separando as informações por ramo da justiça. Esse quadro serviu de base para inferências sobre as opiniões e percepções dos participantes em cada categoria.

Como parte da triangulação dos dados, também foram utilizados relatórios publicados nos sites institucionais das ouvidorias entrevistadas. Esses relatórios ajudaram a validar algumas das falas registradas durante as entrevistas.

Em paralelo, foi realizada pesquisa documental com fontes secundárias, incluindo dissertações, teses e periódicos, abordando temas como democracia participativa, democracia digital, interfaces socioestatais, evolução das ouvidorias como espaços de participação

democrática, instrumentos de ação pública que podem ser operados nas ouvidorias, e como o conselho de usuários pode ser uma plataforma de democracia participativa e digital.

Como produto técnico-tecnológico, foram elaboradas diretrizes para a criação de um modelo consistente de ConUs para ouvidorias judiciais, visando o empoderamento das agendas levantadas pelos conselhos e vinculando-as à estratégia institucional.

2.5 Resultados e Discussão

Nesta seção, apresentamos os resultados do questionário enviado e a análise das entrevistas. Em alguns momentos, cruzamos informações das entrevistas com as respostas ao questionário. A pesquisa delineou o perfil das instituições por meio de questões fechadas e incluiu perguntas abertas para descrição das experiências dos participantes.

Para melhor organização dos achados, os resultados foram divididos em três partes:

1. Dados quanti-qualitativos sobre as formas de comunicação das ouvidorias;
2. Dados quantitativos sobre os Conselhos de Usuários (ConUs);
3. Fatores qualitativos para a criação dos ConUs, com base nas percepções dos entrevistados.

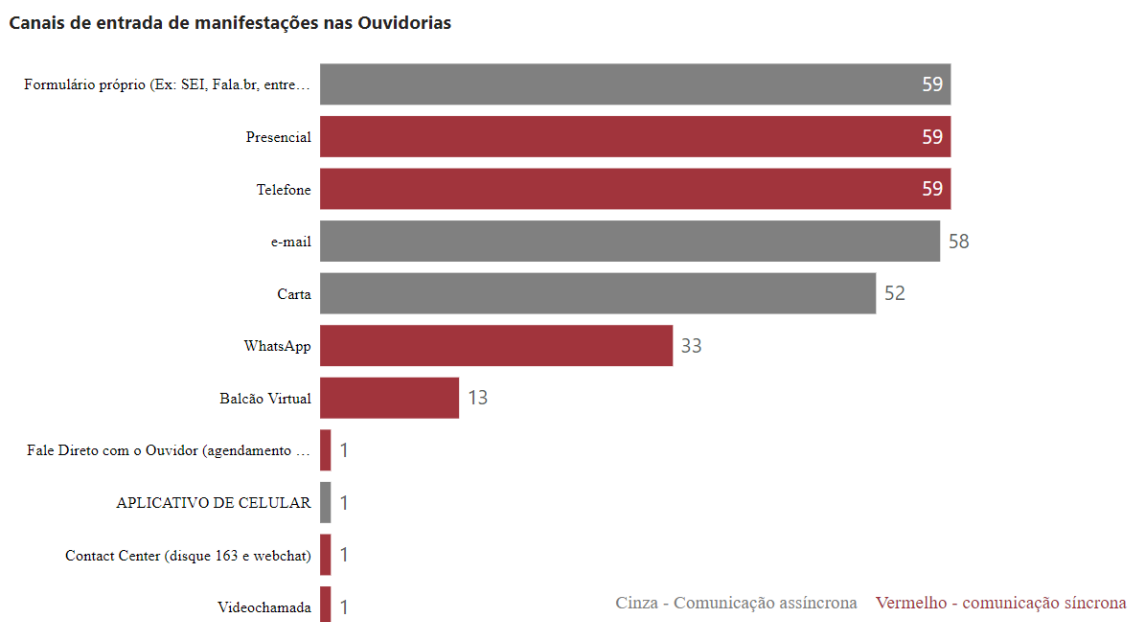
2.5.1 As formas de comunicação

Os meios de comunicação mais utilizados pela sociedade para contato com as ouvidorias, segundo o questionário, foram: formulário próprio, atendimento presencial, telefone, e-mail e carta, conforme demonstrado no Gráfico 1. Esses canais estão presentes em todas as instituições respondentes.

Observamos também formas mais recentes de comunicação, consideradas um “legado” pós-pandemia de Covid-19, como atendimentos via WhatsApp, Balcão Virtual⁴, aplicativos de celular e outras ferramentas. No entanto, esses canais estão disponíveis apenas em algumas ouvidorias. A média de tempo de existência das ouvidorias analisadas é de 16 anos.

⁴ Plataforma de videoconferência para atendimento de informações processuais, instituído pela Resolução CNJ Nº 372/2021, alguns tribunais estenderam o serviço para as ouvidorias.

Figura 2 – Resultado geral dos canais de entrada de manifestações nas ouvidorias, forma síncrona/assíncrona das comunicações.



Fonte: Elaboração da autora (2025)

Verificamos que existem formas de comunicações síncronas e assíncronas nas ouvidorias, sendo que o maior montante das demandas é recebido por canais assíncronos. Os meios assíncronos identificados foram Formulário próprio, e-mail, carta e aplicativo de celular. Os meios síncronos incluem telefone, atendimento presencial, WhatsApp, Balcão Virtual e variantes destas formas.

Nas entrevistas, ao serem questionados sobre sua percepção de qual seria o melhor canal de comunicação, os respondentes alternaram entre opções síncronas e assíncronas, indicando que a escolha do canal depende das necessidades individuais e do grau de familiaridade do usuário com as ferramentas. Os canais mais citados como preferenciais foram formulário próprio, telefone, e-mail e atendimento presencial. Assim, encontra-se uma dissonância entre as percepções dos entrevistados sobre os melhores meios de comunicação e do que realmente acontece na Ouvidoria do STJ (quadros 4 e 5).

Quadro 4 - Percepções dos entrevistados sobre os canais de comunicação das ouvidorias

Canal de entrada que percebe mais importante e adequando ao usuário	Quantidade de respondentes
Formulário eletrônico	6
Telefone	5
E-mail	3
Presencial	3
Balcão Virtual	1
WhatsApp	1

Fonte: Elaboração da autora (2025) com base nos dados das entrevistas

Os dados da Ouvidoria do STJ apontam uma tendência diversa da preferência de canais de comunicação indicados pelos entrevistados, pois predomina a comunicação assíncrona. Em 2023 e 2024, a ouvidoria do STJ recebeu 8.276 demandas, das quais 98% foram registradas por canais assíncronos (Quadro 5). Isso reflete a realidade dos usuários do STJ, que possuem alto grau de instrução e domínio das ferramentas digitais, tendo em vista a competência constitucional do Tribunal.

Quadro 5 - Formas de comunicação com a Ouvidoria do STJ

Canal de entrada	Quantidade de demandas
E-mail	4.056
Formulário eletrônico	2.845
Carta	709
Pesquisa de satisfação	533
Telefone	79
Presencial	43
Envio via Sistema Eletrônico de Informações (SEI)	11

Fonte: Elaboração da autora (2025), de acordo com o Painel de perfil de atendimentos disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTE0ZGMwZTAfYWlwaNi00YjQ5LTkxYTAtYTBlY2RmZGVhMjZhIiwidCI6ImRlMjNkNWYwLWNjYWVtNGM4NC04MWQ2LTI4OTJhOGMwNTVhYSJ9>

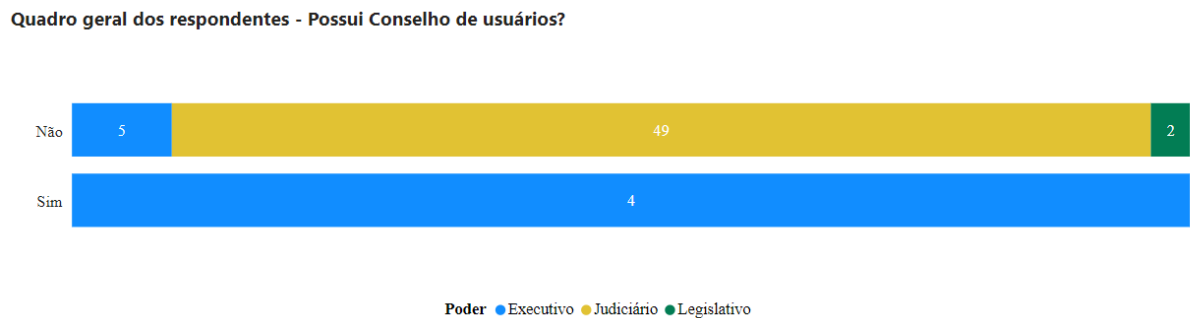
Os dados dos Quadros 4 e 5, cotejados com falas dos entrevistados, revelam que a diversidade de usuários que cada ramo da justiça possui exige tanto meios de comunicação

síncronos e assíncronos. Portanto, um modelo de ConUs deve considerar ambas as formas, garantindo acessibilidade a todos os usuários do poder judiciário.

2.5.2 Os conselhos de usuários (ConUs)

Dos 60 órgãos que responderam ao questionário, apenas quatro confirmaram a operação de Conselhos de Usuários (ConUs), todos pertencentes ao poder executivo. Isso reflete a aplicação direta a esse poder da Lei n. 13.460/2017. Outros cinco órgãos do poder executivo responderam que ainda não criaram seus ConUs, devido à suspensão de criação de novos conselhos pela OGU, que revisa atualmente a metodologia vigente. Essa informação foi confirmada em entrevista com servidores da Diretoria de Proteção e Defesa do Usuário de Serviço Público/OGU⁵. Além disso, 49 ouvidorias do judiciário e duas do legislativo declararam não possuir Conselhos de Usuários.

Figura 3 – Presença de Conselho de usuários por Poder.



Fonte: Elaboração da autora (2025)

Dentre os quatro órgãos que possuem ConUs, um é ouvidoria de Empresa Pública (SERPRO) e três são de Agências reguladoras (Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, Agência Nacional de Saúde Suplementar -ANS e Agência Nacional do Cinema – ANCINE), que avaliam, respectivamente, 09, 132, 09 e 31 serviços, conforme suas cartas de serviços. Todos os ConUs foram criados entre 2021 e 2022, ou seja, tem menos de 3 anos de funcionamento, e operam por meio de plataforma virtual, centralizada pela OGU.

⁵ Entrevista realizada em 10/07/2024, pelo aplicativo Teams.

Gráfico 3 – Detalhamento dos órgãos que possuem Conselho de usuários (ConUs)



Fonte: Elaboração da autora (2025)

Ao responderem à pergunta "*Você acredita que o conselho de usuários é uma boa forma de participação democrática? Por quê?*", três participantes consideraram o ConUs uma ferramenta eficaz. Eles ressaltaram que a plataforma da OGU possui boas funcionalidades, mas apresenta dificuldades de uso, especialmente para usuários menos engajados. Um deles destacou que o conselho permite uma consulta direta e técnica com os usuários, sendo uma vantagem em relação a outros fóruns, como audiências públicas. Além disso, a intermediação da ouvidoria facilita a avaliação dos serviços e a testagem de hipóteses com um público interessado. No entanto, foi apontada uma limitação no modelo atual: a necessidade de mais esclarecimentos para que os usuários exerçam sua participação de forma efetiva. Sugere-se a realização de campanhas de conscientização para incentivar um engajamento mais ativo e informado.

Quando questionados se já houve mudanças nos serviços dos órgãos em função das deliberações do conselho de usuários, três órgãos responderam negativamente, e um não se manifestou. Esse resultado sugere que ou as sugestões dos usuários não foram consideradas relevantes ou não houve aceitação por parte da alta administração. A discrepância entre o esforço de operação do ConUs e os resultados obtidos evidencia a necessidade de melhorias no reconhecimento e no impacto da participação.

Esse cenário delineado reforça a crítica central de Pateman (1992), que argumenta que a simples existência de mecanismos participativos não é suficiente para que a participação tenha um efeito transformador. Para que o modelo participativo funcione de fato, é necessário que

haja um efeito educativo e formativo no processo decisório, permitindo que os cidadãos desenvolvam sua capacidade de influenciar políticas públicas e que suas sugestões sejam incorporadas de maneira legítima.

A ausência de mudanças nos serviços pode indicar uma limitação estrutural na capacidade dos conselhos de influenciar decisões reais, reforçando a crítica de que os espaços participativos são muitas vezes simbólicos e não detêm poder decisório final como apontado por Miguel (2017). Sem esse poder, o ciclo de "feedback" mencionado por Pateman (1992) é interrompido, já que as deliberações não geram impacto concreto e, portanto, não retornam como um estímulo à continuidade da participação.

Trazendo a análise para o modelo de eixos e dimensões de Cruz; Daroit (2023), ressaltamos o **contexto político** de comprometimento da alta administração como um fator determinante para o sucesso das decisões dos conselhos, e o **grau de responsabilidade e engajamento** dos atores governamentais em relação aos espaços de participação e aos representantes da sociedade civil.

Ao serem solicitadas sugestões para aprimorar os mecanismos do ConUs, os respondentes destacaram a necessidade de maior divulgação da ferramenta, comunicação entre os conselheiros e os órgãos e melhoria da acessibilidade da plataforma. Foram sugeridas a unificação e padronização dos processos de avaliação de serviços, hoje baseados apenas em pesquisas de satisfação, visando aumentar o engajamento e a precisão das manifestações.

Em relação à viabilidade de implantação do ConUs em órgãos que ainda não o possuem, as respostas foram polarizadas entre opiniões positivas (39%), negativas (42%) e neutras (18%). As opiniões negativas mencionaram a falta de normativos reguladores e equipes insuficientes. Já as opiniões positivas destacaram a expectativa de revisão metodológica pela OGU, que desde 2023, suspendeu a inclusão de novos órgãos na plataforma digital. As opiniões neutras foram justificadas pelo desconhecimento da Lei 13.460/2017 e da metodologia vigente.

Neste momento, os dados coletados no questionário não permitiram identificar com precisão os fatores que impulsionam ou dificultam a implantação do ConUs. Por essa razão, foram realizadas entrevistas para aprofundar essas percepções. A partir da análise das falas predominantes nas entrevistas, surgiram questões relevantes para a categorização de fatores favoráveis, tais como:

- Cada ramo da justiça teria um modelo específico de ConUs adaptado aos seus usuários?
- Seria viável um modelo simplificado aplicável a todos os tribunais?

- Um modelo baseado em serviços, com participação síncrona e/ou assíncrona, mas desvinculado do formato vigente, seria mais adequado?
- Para cada ramo da justiça, haveria um tipo de comunicação síncrona e/ou assíncrona mais eficiente?

As entrevistas confirmaram que a não implantação dos ConUs reflete diretamente a influência da cultura organizacional do poder judiciário – primeira categoria identificada na análise –, caracterizada por maior rigidez, burocracia e normatização. No próximo tópico, serão abordadas as categorias encontradas nessas análises das percepções.

2.5.3 Fatores para a criação dos ConUs

Conforme mencionado no tópico “Métodos e Técnicas”, realizamos a análise das falas dos entrevistados com base nas transcrições e identificamos cinco categorias e uma subcategoria como fatores favoráveis à criação dos ConUs. O conceito de cada categoria foi descrito no tópico “Métodos e Técnicas”.

1. Base Legal

Há um entendimento de que a Lei 13.460/2017 não tem aplicação imediata para os poderes judiciário e legislativo. Mesmo nesse contexto, encontramos órgãos do poder executivo em inconformidade com a norma, que justificaram a não implantação de ConUs pela suspensão da sua implementação para novos órgãos pela OGU no final de 2023. Essa suspensão será explicada com mais detalhes na categoria “3. Metodologia utilizada”.

Conforme relato da entrevistada do TJDF⁶, houve uma tentativa de criação de um ConUs pelo tribunal, denominado "Comissão de Relacionamento com os Usuários":

"Foi longe de ser algo que possa se dizer que a gente atendeu a esse ponto da lei. Ficou voltado muito mais para o cumprimento da lei no âmbito do tribunal. Para a revisão de processos de trabalho e implementação, assim, também dos prazos, revisão de modelos que atendessem a lei 13.460 e não tanto esse item da lei, embora no início a gente tenha pensado que essa comissão fosse fazer um papel nesse sentido. De também trazer essa avaliação do usuário, para dentro do nosso serviço." (Entrevistada do TJDF, 2024)

⁶Entrevista realizada em 26/07/2024, pelo aplicativo Teams.

Os demais servidores de tribunais questionados sobre a viabilidade de criação dos ConUs ressaltaram a necessidade de normativo do CNJ para que a instituição seja efetivamente executada. Nas entrevistas, os participantes enfatizaram que essa regulamentação é essencial para priorizar estudos sobre o método de implantação.

No SERPRO⁷, órgão do poder executivo que já instituiu o ConUs, foi mencionado que a motivação para sua implantação foi a conformidade com a lei, sem outras razões como “melhorar a comunicação com usuários” ou “decisão da alta administração”.

No modelo de Cruz; Daroit (2023), a categoria **Base Legal** se aplica ao eixo “instrumentos” e à dimensão “normativa”, que atualmente está ausente. Assim, esta categoria se torna uma condição necessária para impulsionar as demais.

2. Cultura Organizacional

Ao analisar a história da criação dos ConUs nas instituições do poder executivo, dois aspectos ficaram evidentes: a atuação da alta administração e a incorporação dos ConUs na estrutura das ouvidorias. Os fatores impulsionadores mencionados foram:

1. “Criação de plano plurianual por parte da ouvidoria, priorizando os serviços com mais volume de prestação, com criação de enquetes direcionadas por segmentos de usuários dos serviços” (Respondente do questionário da ANAC);
2. “Aplicação da Lei 13.460/2017, seguindo o método da OGU, também no âmbito da ouvidoria” (Respondente do questionário da ANS);
3. Aplicação da Lei 13.460/2017, na qual a ouvidoria “submeteu proposta de ação para criação do conselho de usuários da Agência à Diretoria Colegiada, que a aprovou por unanimidade” (Respondente do questionário da ANCINE);
4. “Aplicação da Lei nº 13.460/2017, do Decreto nº 9.492/2018 e da Portaria nº 581/2021 da Controladoria-Geral da União (CGU), a instituição internalizou o regulamento, por iniciativa da ouvidoria” (Respondente do questionário do SERPRO).

Nas instituições que já implantaram o ConUs, o papel da alta administração parece crucial, especialmente após a determinação legal. O engajamento da gestão superior é essencial

⁷Entrevista realizada em 12/07/2024, pelo aplicativo Teams.

para estimular a participação democrática, fortalecendo as ouvidorias e promovendo maturidade institucional para dar continuidade aos resultados levantados pelos ConUs.

Nas entrevistas com os órgãos que **não** possuem ConUs⁸ (poder judiciário), ao serem perguntados se a cultura organizacional permitiria sua criação, foi possível perceber um otimismo por parte dos servidores de ouvidorias, que veem a criação do ConUs como uma extensão natural de suas atividades. No entanto, como não há exigência legal, a questão ainda não foi debatida com a alta administração dos tribunais.

A percepção dos respondentes foram:

1. A Cultura organizacional oportuniza a criação, mas o tema não foi colocado em debate.
2. Não haveria empecilhos culturais, mas o assunto não foi discutido.
3. A cultura organizacional seria receptiva, pois o conselho de usuários acrescentaria valor ao trabalho das ouvidorias.
4. A gestão organizacional incentiva a inovação.
5. Deve-se fazer um trabalho de sensibilização interna para criação de uma cultura favorável à estruturação do ConUs.
6. A Cultura organizacional não seria barreira para implantação, mas o tribunal não encamparia esta inovação por conta própria, como boa prática. Menciona que o tribunal já realiza outras formas de participação democráticas, como consultas e audiências públicas.

Ao confrontar esses resultados com as reflexões de Cruz; Daroit (2023), observa-se que a obtenção de resultados mais significativos para os usuários, por meio de decisões de conselhos, também depende do contexto político e da responsabilidade dos servidores na interação com representantes da sociedade, aliado às capacidades institucionais que não apresentam resultados diretos nos serviços públicos. O fato de o tema não ter sido debatido nos tribunais pode ser um indicativo de que a cultura organizacional não incentiva a participação direta dos cidadãos para fornecer *feedbacks* sobre os serviços prestados. Mesmo com servidores engajados e otimistas, a alta administração prioriza as regras de *compliance*, ao invés de se criar um espaço inovativo mais robusto.

A título de exemplo, no STJ, a maioria das demandas recebidas pela ouvidoria envolve reclamações sobre a demora no andamento dos processos judiciais, o que está diretamente ligado ao serviço-fim do tribunal. Contudo, esses processos dependem exclusivamente da organização dos gabinetes dos ministros, que possuem autonomia em suas atividades.

⁸ TRE-PA, TRE-GO, TRT11, TST, TJGO e TJDF, em entrevistas realizadas em julho e agosto/2024.

Culturalmente, não é aceito que a alta administração interfira nesses processos de trabalho, e apenas as metas de produtividade impostas pelo CNJ são monitoradas e geram alguma preocupação, especialmente nos gabinetes mais engajados. Essa autonomia dos gabinetes cria, dentro das unidades, "subculturas organizacionais" próprias. Um conselho de usuários que sugerisse mudanças nesse âmbito enfraqueceria o poder representado por esses gabinetes.

Ao aplicar a categoria **cultura organizacional** ao modelo de eixos e dimensões de Cruz; Daroit (2023), no eixo "significados" identifica-se a oportunidade da comunicação dialógica com a sociedade para melhorar os serviços prestados. Já na dimensão "poder", dois fatores críticos surgem para a sugestão final deste projeto. Primeiro, mesmo que o ConUs seja instituído, suas contribuições dependem da aceitação e viabilização pela alta administração, sob o risco de perda de funcionalidade. Segundo, há o desafio da participação dos diferentes atores, considerando que os perfis dos usuários dos serviços judiciais variam significativamente em aspectos como grau de instrução, acesso à informação e formação política. Essa diferença de perfis é especialmente relevante na Justiça do Trabalho e na Justiça Eleitoral, onde a desigualdade de poder entre as partes é marcante.

2.1 Resistências Internas

Na entrevista com o SERPRO⁹, foi relatado que, ao final da execução do ciclo de ações dentro da metodologia, a baixa participação de usuários — incluindo a presença de “não-usuários” diretos dos serviços avaliados — reforçou a resistência das áreas de negócio às contribuições registradas no ConUs e encaminhadas pela ouvidoria. A participação de conselheiros que não utilizam diretamente os serviços analisados aumentou a rejeição às propostas do ConUs, em comparação com as manifestações consideradas “originárias” da ouvidoria.

No segundo ano de aplicação do ciclo, a ouvidoria do SERPRO tentou diferenciar o envio dos resultados das participações que julgou relevantes para as áreas de negócio, fazendo uma filtragem das propostas antes do envio. Essa tentativa visava promover uma evolução no aprendizado e realizar ajustes nos instrumentos para amadurecer o mecanismo dentro do órgão. No entanto, concluiu-se que o modelo adotado não gerou resultados relevantes ou positivos para a organização.

⁹ Entrevista realizada em 12/07/2024, pelo aplicativo Teams.

A percepção final foi que não houve aprendizado significativo por parte das áreas internas, tornando a experiência com o ConUs frustrante para a instituição como um todo. Para a ouvidoria, que executou o método, a experiência gerou aprendizados específicos, os quais foram reportados à OGU juntamente com os resultados insatisfatórios.

3. Metodologia utilizada

A metodologia vigente está explicada no Guia de Avaliação de Serviços Públicos por meio da Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos, elaborado e revisado pela Controladoria-Geral da União, local onde fica instalada a OGU. O objetivo do guia é fornecer o passo a passo para o desenvolvimento de pesquisas e consultas por meio da Plataforma Virtual dos ConUs, destacando que “[...] é relevante que o leitor avalie atentamente a sua adequação à realidade de sua instituição, não existindo impedimento à utilização de metodologias alternativas sempre que as julgar mais adequadas, e atentando aos níveis de maturidade definidos por sua instituição (...)” (CGU, 2021).

O modelo propõe a criação de um espaço digital onde os conselhos de usuários podem se reunir para discutir, avaliar e propor melhorias nos serviços públicos. A plataforma virtual facilita a participação cidadã ao permitir que usuários expressem suas opiniões, compartilhem experiências e acompanhem o andamento das deliberações e sugestões apresentadas. Também oferece ferramentas para a gestão dos conselhos, como a organização de reuniões virtuais, consultas públicas e a sistematização de feedbacks para aprimorar a qualidade dos serviços públicos.

Nos questionários e entrevistas foi constatado que a maioria dos servidores dos tribunais não conhecem a metodologia de operação dos ConUs. Uma entrevistada, que conhece os mecanismos de operação do ConUs, na forma da Lei 13.460/2017, acredita que sua implementação nos moldes previstos seja difícil. Outro entrevistado, do ramo eleitoral, acredita que a instituição de ConUs seria incompatível com os serviços prestados pela justiça eleitoral, por se tratar de serviços personalíssimos, “não havendo motivo de criação de uma coletividade para esse fim”. Outros respondentes mencionaram a falta de equipe na ouvidoria para poderem priorizar o estudo da metodologia.

As ouvidorias que possuem ConUs implantado¹⁰ fizeram suas críticas à metodologia, descritas nos quadros a seguir:

Quadro 6 - Percepções de melhorias no mecanismo do ConUs, coletadas no questionário

“A plataforma também pode ter alguns ajustes no sentido de facilitar a comunicação entre o órgão e seus Conselheiros.” – respondente do questionário da ANS
“Maior divulgação como ferramenta de cidadania ampla e maior reconhecimento do conselheiro (...). Faltam ferramentas para uma agregação orgânica dos conselheiros de cada serviço/órgão. Seria interessante uma funcionalidade em que um conselheiro encontrasse outros com os mesmos interesses para se articularem e elaborarem propostas melhores e fortalecerem suas impressões junto aos órgãos.” - respondente do questionário da ANAC
“Campanha de esclarecimento ao usuário.” – respondente do questionário do SERPRO
“Acreditamos que a unificação dos processos de avaliação dos serviços, de forma que esta se dê ao final da jornada de efetiva utilização dos serviços, oportunizando aos interessados (além da avaliação do serviço ora utilizado) se registrarem como conselheiro da instituição ou especificamente do serviço utilizado, pode ser mais efetiva tanto em termos de engajamento e participação ativa quanto em termos de acurácia das manifestações.” – respondente do questionário da ANCINE

Fonte: Elaboração da autora (2025)

Quadro 7 - Percepções de melhorias no mecanismo do ConUs, coletadas na entrevista com empregada do SERPRO.

A metodologia baseada na avaliação dos serviços da carta de serviços não é interessante quando o órgão possui quase uma centena de serviços
Melhor aceitação da organização nos resultados obtidos no ConUs, possibilitando possível evolução no aprendizado institucional.
Melhorar o mecanismo como um ciclo que se retroalimenta. A forma vigente não traz resultados relevantes e positivos para a organização.

Fonte: elaboração da autora (2025)

A implantação de ConUs foi suspensa em 2023, conforme mencionado no item “Base Legal”. A suspensão ocorreu em razão de um estudo realizado por um grupo de trabalho da

¹⁰ ANAC, ANS, ANCINE e SERPRO ao responderem pergunta aberta no questionário, disponibilizado para participação entre os dias 03/06 e 05/07/2024

Rede Nacional de Ouvidorias (ReNOuv), coordenado pela OGU, que investigou as iniciativas adotadas na implementação dos Conselhos de Usuários de Serviços Públicos. Como resultado, o estudo fez as seguintes recomendações pela CGU (2023, p.13):

“Além das propostas ora apresentadas para uma efetiva revisão do atual modelo de conselho de usuários de Serviços Públicos - como capacitações e oficinas sobre a Carta de Serviços; revisão do guia metodológico da CGU voltado às ouvidorias das diferentes esferas; uso da Plataforma Virtual de conselho de usuários por diferentes ouvidorias, a exemplo do que é feito na Plataforma Fala.BR- este Grupo de Trabalho, ao final, apresenta outras recomendações. No grupo de novas propostas estão: estudos por parte da OGU/CGU junto a outros órgãos para verificação de formatos dos conselhos e sua efetiva implementação e manutenção; e elaboração de modelo(s) de maturidade voltado(s) para a implementação do conselho de usuários, em que as ouvidorias possam alcançar diferentes estágios considerados seus recursos e realidades.” (grifos nosso)

Em entrevista com servidores da OGU¹¹, a previsão da revisão do modelo em vigor está prevista para iniciar em 2025. A motivação da suspensão foi a crítica ao modelo atual, que se aplica a todas as ouvidorias do Executivo de forma padronizada, sem considerar as particularidades de cada órgão, suas estruturas e perfis de usuários. O modelo vigente exige grande esforço das ouvidorias para convocar usuários para os conselhos e realizar enquetes, mas tem obtido baixa participação e resultados insatisfatórios. Em especial, as instituições federais de ensino (IFES) criticaram o modelo por já terem seus próprios mecanismos de avaliação, via Ministério da Educação – MEC.

Outros fatores para as críticas apontam que o modelo fragmenta a participação cidadã e não permite nem uma interação dialógica entre os usuários e gestores, nem a construção conjunta ou cocriação de soluções. Além disso, o modelo é exclusivamente digital, o que exclui usuários sem familiaridade com plataformas digitais.

Como resposta, a OGU pensou em separar a função dos ConUs da avaliação dos serviços, desenvolvendo métodos de avaliação independentes e considerando os conselhos de usuários em outra perspectiva. Assim, há um incentivo para inovar e experimentar novos formatos de funcionamento dos conselhos, explorando as possibilidades legais para desenvolver métodos mais eficazes e inclusivos.

Nas entrevistas com os tribunais, destacou-se que a possível regulamentação do ConUs pelo CNJ deveria detalhar seu funcionamento. Isso inclui o direcionamento de como será a formação do conselho; a definição dos perfis de usuários e a explicitação de quem pode ser considerado como usuário (real ou potencial). Também seria necessário definir a forma de

¹¹ Entrevista realizada em 10/07/2024, pelo aplicativo Teams.

comunicação (síncrona ou assíncrona), a plataforma de participação, as estratégias de engajamento, o tratamento dos resultados dentro da instituição e a periodicidade das rodadas de participação. Além disso, duas questões levantadas nas entrevistas merecem atenção: a necessidade de especificar os perfis dos integrantes para cada ramo da Justiça e a recomendação de uma equipe dedicada à operação do ConUs.

A categoria **Metodologia utilizada** segue o modelo de Cruz; Daroit (2023), no eixo "práticas", ao abordar a estratégia de trabalho e os meios de diálogo. Na dimensão "experiencial", considera-se a necessidade de metodologias específicas para cada ramo da Justiça, a criação de indicadores para medir os resultados do ConUs e o desenvolvimento de uma rede de apoio entre tribunais para troca de conhecimento e boas práticas. Esses fatores ajudam a estruturar o processo, tornando a experiência mais legítima e enriquecedora para todos os envolvidos.

4. Representatividade dos usuários

Esta categoria diz respeito à participação do usuário, como conselheiro, e da pluralidade de representantes dentro do espaço do ConUs. É o momento crucial da participação democrática direta do cidadão na arena de diálogo, que na plataforma virtual torna-se possível via comunicação assíncrona. No Guia de Avaliação de serviços públicos (CGU, 2021), correspondem ao 2º passo "engajando conselheiros" e ao 4º passo "criando consultas e pesquisas e avaliando serviços públicos".

A participação dos usuários, enquanto conselheiros voluntários, é direcionada da seguinte forma no Guia:

a) **Plano de engajamento de Conselheiros:** definição do público (quem?), da mensagem (como o ConUs funciona?), do meio (ponto de contato com o usuário). Com isso delimitado, iniciar uma campanha de divulgação do ConUs nos mais variados canais de comunicação institucionais; e

b) **Realização das pesquisas e consultas:** para avaliar a qualidade dos serviços públicos, por meio de instrumentos de pesquisa claros, objetivos e acessíveis para a população, garantindo que as perguntas sejam formuladas de maneira a capturar percepções reais sobre os serviços oferecidos. A análise dos dados coletados identifica pontos fortes e oportunidades de melhoria nos serviços.

O Guia sugere a realização de oficinas de capacitação e debates que permitam aos conselheiros compreender os objetivos, métodos e critérios de avaliação, além de fomentar a colaboração e o compromisso com o processo de melhoria contínua dos serviços oferecidos.

O envolvimento dos diferentes atores, como gestores, servidores e usuários, é fundamental para promover a transparência e a confiança no processo avaliativo. Com isso, os ConUs alcançam seu propósito de garantir a participação do cidadão, fornecendo insumos para decisões e políticas voltadas à melhoria da qualidade dos serviços prestados (Pateman, 1992; Miguel, 2017; Gohn, 2019; Almeida *et al.*, 2024).

Apesar da legitimidade e pertinência desses esforços, identificamos percepções desfavoráveis quanto ao fato de os conselheiros atuarem de forma voluntária, conforme dados coletados por meio de questionários e entrevistas. As principais preocupações incluem:

Quadro 8 - Percepções desvantajosas sobre a representatividade dos usuários nos questionários e entrevistas

Falta de pluralidade no debate: As ouvidorias não têm acesso ao perfil dos conselheiros na plataforma, dificultando o delineamento do perfil. No entanto, foi relatado que “pelo teor das respostas a perguntas abertas nas consultas foi possível perceber a heterogeneidade dos conselheiros.” (Respondente do questionário da ANS).

Possibilidade de o conselheiro não ter utilizado o serviço: Algumas ouvidorias adotam a prática de condicionar a participação nas consultas ao uso prévio dos serviços do órgão. (Respondente do questionário da ANCINE).

Baixa adesão às consultas: Mesmo com ampla campanha de divulgação, a participação ainda é reduzida, gerando frustração entre os servidores das ouvidorias e certo descrédito por parte dos gestores quanto aos resultados do mecanismo de participação. (Respondentes do questionário da ANAC e do SERPRO).

Fonte: Elaboração da autora (2025)

Apareceram sugestões para melhorar a comunicação entre os conselheiros e entre estes e os órgãos, utilizando a plataforma do ConUs. De forma geral, os respondentes reconhecem o espaço do ConUs como democrático e participativo, promovendo a aproximação entre os órgãos e os conselheiros. Contudo, apontam a necessidade de informar melhor o cidadão sobre a finalidade do conselho, incentivando uma participação mais consciente, efetiva e produtiva.

No modelo de Cruz; Daroit (2023), a categoria **representatividade dos usuários** se conecta aos eixos "práticas" e "significados", abordando a pluralidade dos participantes e a

concretização do nível micro, como descrito por Vera; Lavallle (2012). Isso envolve a dinâmica situacional de atores específicos e o cuidado para que toda a diversidade de usuários esteja representada, não apenas "os maiores interessados". A falta de representatividade pode ser uma fragilidade do modelo participativo, pois, se não refletir a diversidade da sociedade, o processo pode perder legitimidade e atender apenas a grupos específicos.

Na análise das dimensões "experencial" e "poder", retomam-se Vera; Lavallle (2012) mais uma vez, que discorrem sobre arenas de conflito e disputa no nível macro da interface entre sociedade e Estado, como ocorre no ConUs. Para minimizar vieses no processo, é fundamental adotar técnicas de mediação desses conflitos e manter uma postura de autocrítica em relação ao modelo de representação utilizado.

5. Recursos Humanos

O questionário não abordou este tema, sendo tratado somente nas entrevistas. Aos tribunais foi perguntado se, na percepção dos respondentes, haveria equipe na ouvidoria para operacionalizar o ConUs. Já na instituição que já possui o conselho, a questão surgiu nas narrativas sobre a implantação e a condução do ciclo, atendendo ao método vigente.

A falta de equipe nas ouvidorias dos tribunais para operacionalizar um possível ConUs foi unânime. Algumas ressalvas indicaram que, caso o CNJ instituísse os ConUs, as ouvidorias teriam de operar com equipes já reduzidas. Por outro lado, se o modelo fosse mais flexível, seria possível adaptar a estrutura de recursos humanos existente para essa nova função. Houve ainda destaque para a necessidade de aumentar o quadro de servidores para essa atividade, mesmo que houvesse uma determinação legal.

Na instituição que já possui o ConUs, todo o trabalho envolvendo os ciclos e passos do método foi operacionalizado pelo esforço pessoal da ouvidora do órgão. Rodadas de avaliação foram realizadas em 2021 e 2022, mas desde então estão suspensas, esperando melhorias no método.

No modelo de Cruz; Daroit (2023), a categoria **recursos humanos** se aplica ao eixo "contexto", que corresponde ao ambiente onde o instrumento seria executado, ou seja, dentro das ouvidorias judiciais. Também se insere na dimensão "operativa", ressaltando a importância de as instituições designarem equipes próprias, treinadas e multidisciplinares para conduzir todas as etapas do ConUs. Adicionalmente, criar mecanismos que vinculem o ConUs à

Estratégia Nacional do Judiciário fortaleceria a conexão entre os resultados operacionais e os estratégicos, conferindo maior relevância ao espaço participativo.

Esses cinco fatores, ou categorias, foram levados em conta quanto à forma e conteúdo do Produto Técnico-Tecnológico que será proposto neste trabalho.

Trazemos uma síntese da aplicação dos achados da pesquisa ao modelo de eixos e dimensões nos quadros a seguir.

Quadro 9 – Aplicação dos eixos aos resultados da pesquisa

Eixo	Descrição
Práticas	Conselho de usuários (sua metodologia e plataforma digital de operação).
Instrumentos	Ausência de instrumento (resultado da pesquisa) – Proposta de criação do ConUs.
Significados	Espaço de atuação e comunicação dialógica com a instituição para melhoria dos serviços prestados.
Contexto	ouvidoria, com equipe multidisciplinar destacada para operar o ConUs.

Fonte: elaboração da autora, baseado em Cruz; Daroit (2023)

Quadro 10 – Aplicação das dimensões aos resultados da pesquisa

Dimensão	Descrição
Operativa	- Sensibilizar a alta administração para a alocação de equipe própria na operacionalização do ConUs, assim como as áreas de negócio. - Evitar barreiras institucionais às inovações e melhorias propostas no ConUs. - Criar mecanismos de vinculação do ConUs com a Estratégia Nacional do Judiciário.
Normativa	- Propor a edição de resolução para instituição dos ConUs (PTT deste estudo), para impulsionar a instituição do espaço no STJ, e todo poder judiciário. O normativo deve conter as regras de funcionamento e representatividade. - Após a instituição, cabe a cada tribunal obedecer a norma, operacionalizando e alocando equipe para os ConUs.
Experiencial	- Definir metodologia para cada tipo de justiça.

	- Criar indicadores para medir o impacto do ConUs. - Fomentar uma rede de apoio entre tribunais para transmissão de conhecimento, boas práticas e lições aprendidas.
Poder	- A cultura organizacional influencia diretamente a aceitação e viabilização das contribuições do ConUs. - O nível de participação dos diferentes atores pode gerar conflitos de influência dentro do Conselho.

Fonte: elaboração da autora, baseado em Cruz; Daroit (2023)

2.6 Conclusões e recomendações

A participação da sociedade na gestão pública foi fortalecida com a Constituição de 1988 e consolidada por leis como a de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei 13.460/2017) e a de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que destacam as ouvidorias como instâncias de controle social e espaços de participação democrática. No Brasil, essas ouvidorias atuam na mediação entre sociedade e Estado, sem poder de coerção, mas influenciando por meio da persuasão e autoridade moral. Com seu amadurecimento, passaram a gerar inteligência estratégica, transformando dados em indicadores que auxiliam a governança e aprimoram serviços públicos. Apesar do crescente interesse acadêmico, ainda há lacunas na relação entre ouvidorias e exercício da cidadania, embora estudos apontem seu potencial para fortalecer a democracia participativa e incentivar a melhoria contínua da administração pública.

Assim, para atender ao objetivo geral da pesquisa, que foi analisar a viabilidade da criação dos Conselhos de Usuários (ConUs) como um mecanismo ativo de participação cidadã nas ouvidorias públicas, analisamos o contexto normativo, organizacional e operacional desse instrumento. A pesquisa identificou desafios estruturais e culturais que dificultam sua implementação, especialmente no poder judiciário, assim como fatores que poderiam impulsionar a criação. Com base nos achados, propomos diretrizes para a institucionalização dos ConUs, demonstrando sua relevância para fortalecer a governança participativa e aprimorar a qualidade dos serviços públicos. Com os ConUs instituídos haveria mais um canal de controle social e mais uma interface socioestatal para o exercício da democracia juntos aos usuários dos serviços dos tribunais.

Ao realizarmos a pesquisa por meio de questionários, entrevistas e análise documental, constatamos que nenhum órgão do Poder Judiciário possui um ConUs e que, no Poder Executivo, muitos órgãos ainda não o implementaram. Esse achado redirecionou o foco da pesquisa para investigar as razões da não implantação do modelo, com ênfase nos Poderes Judiciário e Executivo. A análise das percepções dos respondentes permitiu identificar os principais obstáculos enfrentados pelo Judiciário e propor sugestões de melhorias para o modelo vigente no Executivo. Cabe ressaltar que essas mesmas percepções constituem a principal limitação da investigação, exigindo cuidado quanto a generalizações.

Dessa forma, estabelecemos cinco condições de implementação dos conselhos - dentro de cada uma das categorias de análise - com características específicas que podem vir a apoiar ou não a criação dos ConUs. São elas: base legal, cultura organizacional, metodologia utilizada, representatividade dos usuários e recursos humanos. As classificações tentaram responder às críticas ao modelo vigente, enfrentar o desafio de ampliar os espaços democráticos em plataformas digitais, incentivar o engajamento da população, tornar o ConUs um espaço de cocriação para solução de problemas e garantir a responsabilidade da alta administração de forma eficiente, transparente e legítima.

Foi utilizado o modelo de eixos e dimensões da prática da ação pública para atuação dos atores de Cruz; Daroit (2023), no qual os achados da pesquisa foram sistematizados conforme o modelo, demonstrados nos quadros 9 e 10.

Como uma última reflexão sobre os achados da pesquisa, retoma-se o conceito de “*feedback* do *output* para o *input*” no modelo participativo, mencionado por Pateman (1992). A ausência desse retorno pode ser uma das causas da frustração com os resultados observada nos ConUs em operação. Para os cidadãos que participam do processo (*inputs*), a percepção de que a participação é um aprendizado contínuo é fundamental — quanto mais atuam, mais desenvolvem suas habilidades políticas, tornando os resultados mais qualificados (*outputs*). No entanto, é essencial que fique claro que esse amadurecimento demanda tempo. A participação não deve ser vista como um fim em si mesma, mas como um meio pedagógico para a obtenção de *outputs* mais efetivos. Quando não há continuidade nas interações dentro dos ConUs ou quando os participantes não percebem resultados concretos, a falta de visibilidade sobre seu próprio desenvolvimento e contribuição pode gerar, ocasionalmente, desmotivação e frustração.

Neste bojo, apresentamos como PTT uma minuta de resolução para a criação dos ConUs. No momento das análises ficou evidenciado que o normativo deveria extrapolar o

âmbito do STJ, e teria de ser de iniciativa do CNJ, órgão responsável por regulamentar todo o poder judiciário.

Como sugestão para pesquisas futuras, destacamos que há um vasto campo de investigação sobre ouvidorias em diferentes esferas de poder. Os dados que ela detém podem ser trabalhados e ressignificados estrategicamente pela alta administração dos tribunais e conselhos. A comunicação direta com a sociedade, tanto síncrona quanto assíncrona, mostra-se uma fonte de insumos estratégicos para a melhoria e calibrações dos serviços públicos. Estudos voltados para prototipagem de mediação, conciliação e atuação nas transparências passiva e ativa representariam inovações relevantes na gestão judiciária.

Capítulo 3 -Produto Técnico-Tecnológico (PTT)

3. Nome do Produto Técnico-Tecnológico

Normativo para instituição de conselhos de usuários no poder judiciário.

3.1 Introdução

Apresentaremos como PTT um normativo para instituição de conselho de usuários para o Poder judiciário, como um todo. A princípio, vislumbrou-se fazer um normativo somente para o STJ. Entretanto, como foi visto nas evidências coletadas, a falta de uma base legal proveniente do CNJ e somente o engajamento da alta administração não seriam suficientes para o favorecimento da instalação de ConUs nos tribunais.

Assim, este normativo teria de ser de iniciativa legislativa do CNJ, para fins de regulação de todo o poder judiciário, sendo o STJ parte deste conjunto. Somente o STF não seria obrigado a seguir o normativo.

3.2 Descrição geral do produto

A partir de todos os resultados da pesquisa, propõe-se diretrizes para a minuta de criação de normativo, do tipo Resolução (CNJ, 2015), para instituição de ConUs no judiciário¹².

Fatores importantes para a qualidade e a efetividade deste normativo incluem a construção coletiva do texto, por meio de um grupo de estudos instituído pelo CNJ, com a participação de representantes de todos os ramos da Justiça. Nesse contexto, a minuta seria um primeiro texto para discussão, evitando que o grupo de trabalho comece do zero em uma tarefa desafiadora como a cocriação. O mais importante é que a versão final do normativo contenha as seguintes partes:

- Instituição de conselho de usuários no Poder judiciário pelo CNJ, descrevendo seu objetivo, sua missão, atribuições e natureza consultiva;

¹² Art. 22. Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a organização e funcionamento dos conselhos de usuários. (Lei 13.460/2017)

- Descrição das definições de usuário, conselheiros (enumerar a pluralidade e formas de representatividade para cada ramo da justiça), formas de engajamento, formas de participação (diferenciados para cada ramo de justiça);
- Definição de uma periodicidade mínima de reunião (ou encontros) para discussão dos serviços dos tribunais. Pode ser baseado nos serviços das Cartas de Serviços dos tribunais, porém mantendo um percentual em relação ao total, com o avançar dos anos (por exemplo: 20% dos serviços no primeiro ano até chegar em 100% dos serviços no quinto ano de aplicação).
- Dar prazo para iniciar o funcionamento dos ConUs, com o percentual mínimo de serviços a serem “debatidos”;
- Dar *feedback* dos resultados aos conselheiros e à sociedade;
- Determinar o destacamento de colegiado multidisciplinar, do tipo consultivo, para atuar junto a ouvidoria;
- Determinar a designação de servidores para trabalho exclusivo na operação dos ConUs, com formação na metodologia do funcionamento do ConUs e trabalhos em redes transdisciplinares;
- O ConUs terá apoio das Presidências dos Tribunais, que terá de planejar e executar ações para melhorias dos serviços de acordo com o debatido, com prazo definido para execução, salvo se não for viável;
- Instituir a rede de colaboração dos ConUs do poder judiciário, para troca de experiências e boas práticas.

Minuta de resolução

RESOLUÇÃO CNJ N° XX/2025

Institui os Conselhos de Usuários do Poder Judiciário (ConUs), define sua missão, atribuições, formas de participação e estabelece normas de funcionamento e estrutura.

CONSIDERANDO o contido no Art. 22 da Lei nº 13.460/2017 e no Decreto nº 9.492/2018;

CONSIDERANDO o incentivo à participação democrática das cidadãs e cidadãos, usuários dos serviços judiciais;

CONSIDERANDO a necessidade de se instituírem regras e procedimentos uniformes nos diversos ramos do poder judiciário;

RESOLVE:

CAPÍTULO I – Das Disposições Preliminares

Art. 1º Ficam instituídos os Conselhos de Usuários do Poder Judiciário (ConUs), sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o objetivo de promover a participação ativa dos usuários nos processos de avaliação e aprimoramento dos serviços prestados pelos tribunais e demais órgãos do poder judiciário.

Parágrafo Único. O ConUs funcionará sem prejuízo de outros meios de participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos.

Art. 2º Os Conselhos de Usuários do Poder Judiciário terão natureza consultiva, sem caráter decisório, e funcionarão como instâncias de debate e coleta de sugestões sobre a qualidade dos serviços judiciais, com a missão de propor melhorias na prestação jurisdicional e ampliar a transparência e a eficiência no atendimento ao público.

CAPÍTULO II – Dos Conceitos e Definições

Art. 3º Para os fins desta Resolução, consideram-se:

I. Usuários: Pessoas físicas ou jurídicas que utilizam, de forma direta ou indireta, os serviços prestados pelos tribunais e órgãos do poder judiciário, em suas diversas esferas e ramos.

II. Conselheiros: Integrantes dos Conselhos de Usuários, compostos por representantes de diferentes categorias de usuários dos serviços dos tribunais, de forma plural e representativa de acordo com os diversos ramos da Justiça, incluindo Justiça Federal, Estadual, Trabalhista, Eleitoral e Militar.

III. Plataformas digitais: são ambientes virtuais que facilitam interações e compartilhamento de informações entre indivíduos e instituições. Elas permitem a criação, distribuição e consumo de conteúdo online.

IV. ramos da justiça: são os segmentos do poder judiciário, Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar.

Art. 4º A representatividade dos conselheiros será garantida pela composição plural dos usuários, por raça, gênero e região geográfica, preferencialmente, e obrigatoriamente conforme as seguintes diretrizes:

§ 1º Para cada ramo da Justiça, a composição se dará por adesão de candidatos voluntários, selecionados dentre os inscritos em número adequado para refletir a diversidade de seus usuários;

§ 2º Haverá chamamento público para engajamento de potenciais conselheiros, com ampla publicidade, que seja apto a alcançar uma representatividade dos usuários de serviços oferecidos pelos tribunais.

§ 3º O usuário que quiser se candidatar informará os serviços públicos cujo conselho tenha interesse em participar.

§ 4º A seleção dos conselheiros se dará por meio de processos públicos de indicação, observando-se critérios de pluralidade, equidade de gênero e diversidade social e econômica e será ratificada pela colegiado multidisciplinar referido no art. 9º.

CAPÍTULO III – Das Atribuições e Funcionamento dos ConUs

Art. 5º Os Conselhos de Usuários do Poder Judiciário têm como principais atribuições:

I. Avaliar os serviços prestados pelos tribunais com base nas Cartas de Serviços de cada órgão;

II. Propor melhorias na qualidade, acessibilidade e eficiência dos serviços;

III. Acompanhar a execução de planos de melhoria dos serviços, conforme debates e deliberações realizadas em reuniões.

Art. 6º As interações dos ConUs ocorrerão com periodicidade mínima anual, sendo pautada a avaliação de, no mínimo, 20% dos serviços descritos nas Cartas de Serviços dos tribunais no primeiro ano de funcionamento. Nos anos subsequentes, o percentual de serviços

avaliados deverá aumentar progressivamente até alcançar 100% no quinto ano de aplicação desta Lei.

Art. 7º Os Conselhos de Usuários do Poder Judiciário deverão iniciar suas atividades no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta Resolução.

Art. 8º A Ouvidoria do CNJ disponibilizará, em sítio eletrônico:

I – a metodologia e os meios de consolidação dos dados coletados pela plataforma digital de operação dos ConUs, incluídos os algoritmos utilizados para o tratamento automatizado dos dados;

II – as informações consolidadas das avaliações e das sugestões coletadas plataforma digital de operação dos ConUs, por meio de relatórios ou painéis digitais; e

III – a metodologia e os critérios adicionais de seleção de que trata o art. 4º para convocação dos candidatos a conselheiros cadastrados, quando for o caso.

CAPÍTULO IV – Da Estrutura Operacional e do Apoio Administrativo

Art. 9º Cada conselho de usuários contará com um colegiado multidisciplinar, de natureza consultiva, para atuar junto às ouvidorias dos tribunais, oferecendo suporte técnico e analítico às deliberações dos Conselhos.

Art. 10º Os tribunais deverão designar servidores para atuar exclusivamente na operação dos ConUs, que receberão formação específica na metodologia de funcionamento dos Conselhos e em trabalhos de redes transdisciplinares.

Art. 11 As Presidências dos Tribunais ficam incumbidas de planejar e executar as ações de melhoria dos serviços com base nas discussões e recomendações formuladas pelos Conselhos de Usuários, no prazo estabelecido pelas reuniões, salvo nos casos devidamente justificados em que a implementação não for viável.

Art. 12 A Ouvidorias de cada tribunal deverá publicar relatórios das atividades realizadas, monitoramento e resultados das questões debatidas no Conselho de Usuários.

CAPÍTULO V – Da Rede de Colaboração e Troca de Experiências

Art. 13 Fica instituída a Rede de Colaboração dos Conselhos de Usuários do Poder Judiciário, com o objetivo de promover a troca de experiências, boas práticas e informações entre os diversos Conselhos e órgãos do Judiciário, visando a constante melhoria dos serviços prestados.

Art. 14 O CNJ será responsável pela criação e manutenção de uma plataforma digital que permita a comunicação, troca de informações e divulgação de boas práticas entre os Conselhos de Usuários e os tribunais.

CAPÍTULO VI – Das Disposições Finais

Art. 15 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro Presidente do CNJ

3.3 Base teórica utilizada

A democracia participativa surgiu como uma crítica aos modelos tradicionais de democracia liberal-representativa, destacando a importância da participação direta dos cidadãos nos processos decisórios. Buscamos em Pateman (1992) as bases argumentativas de que a participação direta fortalece a legitimidade das decisões políticas e promove uma educação política contínua. Ao contrário da visão elitista de Schumpeter, que considera a participação ampla inviável, Pateman acredita que a falta de oportunidades limita o envolvimento cidadão. No Brasil, a Constituição de 1988 trouxe instrumentos como referendos, plebiscitos e leis de iniciativa popular, abrindo caminho para novas formas de participação. Contudo, a evolução dessas práticas tem enfrentado desafios e retrocessos ao longo das décadas, com questionamentos sobre a representatividade e a eficácia das instituições participativas.

A democracia digital utiliza a tecnologia para ampliar o engajamento dos cidadãos nas decisões políticas, oferecendo novos espaços de participação. No Brasil, destacam-se plataformas como Brasil Participativo, e-Democracia e e-Cidadania, que permitem a interação direta com políticas públicas e debates legislativos (LAAN *et al.*, 2019). Embora essas ferramentas agilizem processos e aumentem a participação, não garantem necessariamente a emancipação política defendida por teóricos como Pateman. Críticas apontam que as redes sociais, embora criem espaços de debate público, também amplificam a desinformação e a polarização política, exigindo regulamentação e transparência. A democracia digital, portanto, é um campo em constante evolução, com potencial tanto para fortalecer quanto para ameaçar os princípios democráticos (Moore, 2018).

O conceito de “interface socioestatal” de Pires; Vaz (2012) se refere à criação de espaços onde atores sociais e estatais interagem em ambientes assimétricos, como conselhos de políticas, audiências públicas e ouvidorias, para negociar e resolver conflitos. Essas interfaces são essenciais para a efetividade da ação pública, pois vão além de alcançar metas, incluindo a resolução qualitativa de problemas públicos. Ouvidorias, especificamente, têm um papel central na implementação de políticas, ajudando gestores a compreender a percepção dos cidadãos, como aponta Lüchmann *et. al.* (2019). No entanto, a articulação dessas interfaces ainda é fragmentada, exigindo uma melhor organização para atingir os objetivos estratégicos da democracia participativa.

A integração da tecnologia, observada com as plataformas e serviços digitais, é um avanço na ampliação da participação democrática. As ferramentas digitais possibilitam a deliberação e o engajamento de forma mais acessível e ampla.

Neste sentido, Cruz; Daroit (2023) alertou que para que as políticas públicas sejam eficazes, é fundamental integrar diversos instrumentos e dispor de capacidades analíticas, gerenciais e políticas. Nesse contexto, as dimensões e os eixos, examinados como vetores transversais das interações entre sociedade e Estado, oferecem um modelo para avaliar a efetividade dos espaços de decisão.

As ouvidorias e os conselhos de usuários, quando combinados com as interfaces digitais, reforçam a participação cidadã, oferecendo mecanismos para que a sociedade influencie diretamente na formulação e avaliação de políticas públicas. Essas instituições, ao atuarem de maneira transparente e inclusiva, podem ajudar a mitigar as desigualdades sociais ao dar voz a grupos marginalizados. No entanto, desafios como a exclusão digital e a baixa

adesão popular ainda precisam ser enfrentados para que esses espaços realmente promovam a democracia participativa.

Em conclusão, a democracia participativa no Brasil depende de uma rede complexa de interfaces socioestatais que envolvem conselhos, ouvidorias e plataformas digitais. O conselho de usuários pode ser mais um instrumento robusto, uma arena que proporcione estas interações e ainda não foi instituído sua implantação pelo poder judiciário. Com as pesquisas realizadas, vimos que um fator determinante para a implementação deste espaço é a sua regulamentação, via CNJ.

3.4 Relevância do Produto

a) Complexidade e Aderência.

O produto está aderente ao programa de pós-graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas, pois trata-se de melhoria no mecanismo de operação dos ConUs, baseado nas evidências levantadas na investigação. Com isso, propõem-se uma nova forma de interface socioestatal para levantamento de ações públicas.

b) Potencial inovador:

Tendo em vista que a metodologia única para ouvidorias de vários ramos do poder executivo foi o fator crucial para a crítica ao modelo vigente para a implantação de ConUs, a proposição deste PTT se mostra inovadora por recomendar regras específicas para cada ramo da justiça, na instituição dos ConUs. Além disso, o normativo contém regras para acompanhamento e gestão deste espaço pela alta administração, que contribui com o elemento Governança; assim como as definições de usuários que podem ser conselheiros, que foi alvo de questionamentos durante a investigação. A minuta traz no texto a forma escalona de quantidade de serviços a serem avaliados. Como sugestões adicionais ao mecanismo de operação, registramos a indicação de servidor com dedicação exclusiva para operação do ConUs; as revisões periódicas pelo colegiado consultivo; e a formação de rede de apoio oficial para debates sobre o que está sendo feito e proposição de melhorias do próprio modelo.

c) Aplicabilidade

O grande desafio de aplicação, que no início da pesquisa pensava-se ser no âmbito do STJ, é levar o projeto de resolução para o CNJ. Uma vez vencido este desafio, ela deve ser incluída na pauta de debates pela presidência e conselheiros do CNJ. Deve-se atentar para a

construção coletiva dos termos da norma, no formato de grupo de trabalho, pois uma palavra ou vírgula (ex. “preferencialmente”) poderá desvirtuar o mecanismo e empobrecer seu funcionamento. Além disso, a construção coletiva é mais interessante pois as necessidades de todos serão contempladas. O desafio, ao final, será desvirtuar o mínimo possível o objetivo e estabelecer uma metodologia de fortalecimento do ConUs.

d) Impacto Potencial.

Impacto realizado: Oportunizando mais um espaço para diálogo, síncrono ou assíncrono, da sociedade com os tribunais. Com isso, a compreensão das dores e necessidade dos usuários ficam mais evidentes, para propostas de melhorias.

Impacto potencial: Melhoria na imagem das instituições, na transparência e controle social.

3.5 Documentos comprobatórios e evidências.

Constam nos apêndices 1 a 3.

Referências

ALMEIDA, C.C.R; MARTELLI, C.G.M.; FARIA, C.F.; MENDONÇA, R.F. Complexidade e participação cidadã. *Revista de Sociologia e Política*, n. 54, Florianópolis, 2024. Disponível em <<https://doi.org/10.5007/2175-7984.2024.e95360>>.

AVELINO, D. P. de. *et. al.* Democracia Digital: Mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Texto para Discussão 2624, Brasília, janeiro de 2021, IPEA.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 3, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>>.

BARROS, M.G.; CARVALHO, A.B.G. As concepções de interatividade nos ambientes virtuais de aprendizagem. In: Sousa, R.P., Miota, F.M.C.S.C., e Carvalho, A.B.G., orgs. *Tecnologias digitais na educação* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2011. Disponível em <<https://books.scielo.org/id/6pdyn/pdf/sousa-9788578791247-09.pdf>>.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1998. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____, Lei Complementar n. 95 de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>.

_____, Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências (Lei de Acesso à Informação). Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>.

_____, Lei Nº 13.460, de 26 de JUNHO DE 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm>.

_____, Lei Nº 14.129, de 29 de MARÇO DE 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº

7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Dicas de Português -Redação Oficial, Brasília, 2015. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/destaques/arquivo/2015/07/e33296cedf0b88d531ca5e452077c397.pdf>>.

_____, Resolução CNJ Nº 372 de 12 de fevereiro de 2021. Regulamenta a criação de plataforma de videoconferência denominada “Balcão Virtual.” Disponível em <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3742>>.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO (OGU), Guia metodológico de avaliação de serviços por meio da Plataforma Virtual dos Conselho de Usuários de Serviços Públicos. Brasília, 2021. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65702/5/Guia_de_Avaliacao_de_Servicos.pdf>.

_____, Rede Nacional de Ouvidorias (RENOUV), Relatório de Grupo de Trabalho Implantação de Conselho de Usuário de Serviços Públicos. 2023. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/77801/1/GT_Conselho_de_Usuarios_Relatorio_final.pdf>.

_____, Conselho de Usuários. Disponível em: <https://conselhodeusuarios.cgu.gov.br/inicio>. Acesso em: 6 fev. 2025a.

_____, Conselhos de usuários. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/conselhos-de-usuarios>. Acesso em: 6 fev. 2025b.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. Projeto de Pesquisa. 5ª ed. Porto Alegre: Penso. 2021 (Biblioteca Digital BCE/UnB).

CRUZ, F.N.B.; DAROIT, D. Das dinâmicas transversais às múltiplas efetividades das interfaces socioestatais, *Revista NAU Social* – v.14, n.26, Salvador, 2023. Disponível em <<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/51816>>.

FARIA, C. S. F. O Parlamento Aberto na era da Internet: Pode o povo colaborar com o Legislativo na Elaboração das Leis? 4. Reimpr. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

GOHN, Maria da Glória. Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013 / Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

GOMES, W. 20 anos de política, Estado e democracia digitais: uma “cartografia” do campo, *In: SILVA, S., BRAGATTO, R., SAMPAIO, R. (Orgs.). Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. RJ: Folio Digital: letra e imagem, 2016.

LAAN, C. R. VAN DER, PEREIRA, M. C. E., CUPERTINO, S. A. Legislação Coletiva e o Senado Federal: Reflexões sobre Instrumentos de e-Democracia. Brasília, 2019, Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/escoladegoverno/ed-superior-1/pesquisa-1/pasta_gepa/2018/trabalhos-gepa-2018/governanca-transparencia-e-participacao-popular/04%20TRABALHO%20PGT01%20LIVRO.pdf>.

LÜCHMANN, L.H.H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Revista Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*, n.11, p. 183-197. Florianópolis. 2007. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1278>>.

_____. Interfaces das interfaces socioestatais: ouvidorias, conselhos gestores e Facebooks governamentais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, Florianópolis, 2020. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/1678-987320287405>>.

LÜCHMANN, L.H.H.; ABRÃO, R.; KIELING, M. Interfaces das interfaces socioestatais. Um estudo sobre as ouvidorias, E-legis, Brasília, n. 28, p. 145-176. 2019. Disponível em <<https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/456/521>>.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n.100, São Paulo. 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/0102-083118/100>>.

MOORE, M. Democracia Hackeada: Como a tecnologia desestabiliza os governos mundiais. Ed. Hábito, 2018.

MONTEIRO, L. M.; MOURA, J. T. V. de; LACERDA, A. D. F. Teorias da democracia e a práxis política e social brasileira: limites e possibilidades. *Revista Sociologias*, v. 17, n. 38, p. Porto Alegre, 2015. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/15174522-017003811>>.

OLIVEIRA, B. P. de. Plataformas de democracia eletrônica: um retrato para gestores públicos, Painel apresentado no X Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2017. Disponível em <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-25_01.pdf>.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, R; VAZ, A. Participação Social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Texto para Discussão 1707, Rio de Janeiro, 2012, IPEA.

Pires e Macêdo, *Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil*, 2006, p. 84. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rap/a/8tWmWPZd8jYbQvDMkzkdcGx/?format=pdf&lang=pt>>

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6542/1/Analise_de_conteudo_categorial_final.pdf>.

VERA, E.I.; LAVALLE, A.G. *Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México*. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, n.92, São Paulo. 2012. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000100007>>.

Apêndices

Apêndice 1 – Questionário para investigação de conselho de usuários

Questionário para investigação de Conselhos de Usuário

Meu nome é Valéria Ferraz Guimarães, trabalho na Ouvidoria do Superior Tribunal de Justiça e estou fazendo mestrado em Governança e Inovação em Políticas Públicas na Universidade de Brasília.

Estou investigando quais ouvidorias públicas possui um conselho de usuários instituído, como estes espaços estão sendo utilizados para melhorar os serviços de suas instituições e aprimorar a comunicação com a sociedade.

Você pode me ajudar preenchendo esse questionário? Se sua ouvidoria possui Conselho de usuários, os questionamentos poderão levar até 9 minutos para serem preenchidos. Se não possuir, será importante o preenchimento para que possamos ter um desenho de como estamos atualmente, e você levará apenas 1 minuto para nos ajudar!

É uma oportunidade para aprimorar nosso trabalho em ouvidorias e ampliar o conhecimento científico nesta área.

*** NÃO COLETAMOS DADOS PESSOAIS NESTE FORMULÁRIOS ***

Muito Obrigada pelo apoio!

* Obrigatória

Ouvidoria

1. Sua ouvidoria é de qual órgão? *

2. Quando a ouvidoria foi instituída? (indicar normativo que a instituiu) *

3. Quais são os canais de comunicação com a ouvidoria? *

- ☐ Formulário próprio (Ex: SEI, [Fala.br](#), entre outros)
- ☐ ☐ e-mail
- ☐ ☐ Telefone

☐ ☐ WhatsApp

☐ ☐ Presencial

☐ ☐ Carta

☐ ☐ Outra

4. A sua ouvidoria gerencia ou possui um conselho de usuários? *

☐ Sim

☐ Não

5. Você acha possível e viável a implantação de Conselho de usuário na sua instituição? Por qual motivo?

Ouvidorias que possuem conselho de usuários

6. Como o Conselho de usuários foi constituído? (descreva como foi o processo de criação, por iniciativa de quem, entre outras informações)

7. Quando o Conselho de usuários foi instituído? (indicar normativo)

8. O Conselho de usuários opera de forma presencial ou virtual?

☐ Somente presencial (responder somente à pergunta "8. Local das reuniões presenciais")

☐ Somente por plataforma virtual

☐ Presencial e plataforma virtual

9. Local das reuniões presenciais:

10. Quando o Conselho de usuários em plataforma virtual foi implantado?

11. Endereço da plataforma virtual do Conselho de usuários (link):

Conselheiros - escolha e atuação

12. Como é feita a escolha dos conselheiros/delegados? Existe um normativo em que há a definição desta escolha?

13. A participação dos conselheiros é ampla ou se concentra em alguns atores? Como você percebe o engajamento?

14. Existe um perfil de conselheiro que têm mais destaque ou engajamento? Pode descrever?

15. Você acredita que há pluralidade na formação do Conselho? Por quê? (Pluralidade é empregado aqui como a presença de muitas pessoas, opiniões, culturas ou características diferentes dentro do grupo ou contexto)

16. Há diferença no número de conselheiros conforme a operação seja somente presencial ou em plataforma mista ou somente virtual? Qual sua impressão?

17. Você acredita que o Conselho de usuários é uma boa forma de participação democrática? Por quê?

Serviços que compõem o conselho de usuários

18. Quais serviços que o Conselho de usuários atua? (pode ser enviado link com a descrição dos serviços).

19. Já houve mudança nos serviços do seu órgão por conta de deliberação no Conselho de usuários?

☐ Sim ☐ Não

20. Em quais serviços houve mudança? Poderia escrever uma breve descrição.

21. Na sua percepção o que poderia ser melhorado dentro dos mecanismos do Conselho de usuários?

Apêndice 2 – Roteiros semiestruturados das entrevistas

- I. Para quem tem Conselho de usuários: (OGU e SERPRO)
 - a) verificar as ações desenvolvidas dentro dos Conselhos
 - b) Desafios encontrados
 - c) Estratégias de trabalho
 - d) Soluções adotadas
- II. Para quem respondeu quem não tem conselho de usuários, temos:
 - a. os que acham possível e viável e (TJGO, TREPA, TRT11)
 - b. os que não acham possível e nem viável. (TJDFT e TREGO, TST)

Retomando a pergunta: **Você acha possível e viável a implantação de Conselho de usuário na sua instituição? Por qual motivo?**

Inicial: Nome, cargo e quantos anos atua na ouvidoria

1. **(SIM – II a)** o que falta para implantar na sua instituição, na sua percepção?
 - a. Quais fatores incentivariam a criação?
 - b. A sua instituição já pensou em criar? Quem levantou o assunto?
 - c. E o que falta para o impulsionamento para a criação do conselho?
 - d. Você acha que a continuidade depende da gestão, ou do gestor da ouvidoria, ou seria perene/contínua?
 - e. Haveria equipe para se dedicar a este colegiado, como seria a gestão?
2. **(Não – II b)** na sua percepção, qual o motivo de não ter este espaço?
 - a. quais barreiras você enxerga?
 - b. A cultura organizacional limita ou cria obstáculos à implantação?
 - c. A sua instituição já pensou em criar?
 - d. Alguém já levou o assunto para a Alta administração?
 - i. (Não) na sua percepção, você acha que a instituição seria flexível para criar o conselho?
 - ii. (SIM) E qual foi a resposta da instituição?
 - e. Haveria equipe para se dedicar a este colegiado, como seria a gestão?

Apêndice 3 - quadro síntese de como cada categoria foi mencionada pelos entrevistados, separando as informações por ramo da justiça.

Categoria/ Fala do entrevistado que baseia a categoria	Base Legal	Representatividade de do usuário:	Resistência internas/Cultura Organizacional/ maturidade institucional/	Viabilidade de criação dos ConUs	Metodologia disponível atualmente	Equipe na ouvidoria para operacionalizar o ConUs
TRE-PA	Precisa de determinação legal, pelo CNJ para uma priorização da pauta.	-----	Cultura organizacional oportuniza a criação, mas não foi levado em consideração ou colocado em debate.	Acredita ser possível a criação do ConUs, mas acredita que os serviços sempre são alvo de melhorias, na forma que estão sistematizados hoje. Apontou impossibilidades técnicas para a implementação da MELHORIA em si, pois alguns sistemas dependem do TSE para alteração.	Desconhece.	Não há equipe para desenvolver as atividades, mesmo havendo a determinação legal.
TRE-GO	-----	Acredita que seria bem difícil o	Não haveria empecilhos	Não acredita que o ConUs teria	Não conhece a metodologia,	Não há equipe para implantar,

		engajamento dos usuários que não tivessem uma certa imparcialidade partidária (medo de que a polarização partidária afete a discussão acerca dos serviços prestados). Associação/confusão entre debate sobre o serviço em si mesmo e sobre as posições partidárias	culturais, mas não houve o debate sobre o assunto.	utilidade , pois os serviços da justiça eleitoral são muitos voltados para o indivíduo (personalíssimo). A coletividade não traria benefícios para o indivíduo.	somente a letra da Lei.	mas se houvesse uma determinação legal, eles iriam iniciar as ações para que tal tarefa fosse executada.
--	--	--	---	--	--------------------------------	---

Categoria/ Fala do entrevistado que baseia a categoria	Base Legal	Representatividade e do usuário:	Resistência internas/Cultura Organizacional/m aturidade institucional	Viabilidade de criação dos ConUs	Metodologia disponível atualmente	Equipe na ouvidoria para operacionalizar o ConUs
TJDFT	Ficou abstrato o mecanismo de implantação dos Conselhos de usuários, seria uma oportunidade de revisão a Lei para trazer o método mais detalhado.	Como barreira para implantação haveria a escolha dos usuários a participar, qual perfil. Menciona a definição de usuários, que deveria ser mais bem delineada para um entendimento sem questionamentos (quem usa o serviço ou quem tem potencialidade de usar o serviço?)	Acredita que a cultura organizacional seria receptiva, pois o conselho de usuários acrescentaria ao trabalho já feito junto com a ouvidoria. Na vigência da lei 13.460 criaram a comissão de relacionamento com os usuários, para tentar ficar me conformidade o máximo possível, mas não teve o mesmo mecanismo de participação dos usuários que a lei preconiza.	Acredita que um modelo diverso do vigente seria possível. Todo cidadão poderia participar, não somente o usuário. A forma assíncrona, numa plataforma virtual seria a melhor opção.	Como barreira para implantação haveria [...] a falta de especificação de mecanismos na Lei de defesa dos usuários.	Num modelo "menos engessado" a equipe que tem hoje seria suficiente.

TJGO	Precisa ser determinado pelo CNJ para ter a priorização de pauta.	-----	Gestão organizacional oportuniza a criação e inovação.	Não se posicionaram sobre a viabilidade de implantação.	Não conhecem o método.	Não tem equipe. Precisaria de mais servidores.
-------------	---	-------	--	---	------------------------	--

Categoria/ Fala do entrevistado que baseia a categoria	Base Legal	Representatividade e do usuário:	Resistência internas/Cultura Organizacional/m aturidade institucional	Viabilidade de criação dos ConUs	Metodologia disponível atualmente	Equipe na ouvidoria para operacionalizar o ConUs
TRT11	Não foi feita esta pergunta ----- -----	Acredita na pluralidade dos usuários e demonstra que a justiça do trabalho teria componentes diferentes das outras justiças especializadas.	Coloca em questão se a instituição teria cultura ou maturidade receptiva. Mas vê que seria uma consolidação dos serviços que já são prestados pela ouvidoria. Aposta na sensibilização para criação de uma cultura que apoie a estruturação de um conselho de usuários.	No colégio de ouvidores da justiça do trabalho já houve o debate sobre a implantação de conselho de usuários, mas não chegou a ser levada para a alta administração.	Não foi feita esta pergunta ----- -----	Não tem equipe e acredita que esta deveria ser multidisciplinar.

TST	Ratifica a falta de normatização para o judiciário. Normativo, especificando detalhadamente como funcionaria, para dar força ao instituto.	Não tem conhecimento do mecanismo.	Acredita que a Cultura organizacional não seria barreira para implantação, mas que por segurança do que estaria inovando, não encamparia a implantação de um conselho por conta própria, como boa prática. O TST realiza outras formas de participação democráticas, como consultas e audiências públicas, referentes a tema afetos ao tribunal.	Acreditam que a falta de normatização para o poder judiciário inviabiliza a criação. Como não há determinação normativa, a criação de um espaço como Conselho de usuários não foi objeto de estudo no tribunal.	Gostariam que na normatização já tivesse prescrito todo o mecanismo de funcionamento do Conselho. Por ser inovação, deveria ter um modelo robusto e aceitável para que a Alta administração e os servidores apoiem a implantação. Não tem conhecimento do mecanismo.	Não haveria equipe.
-----	--	------------------------------------	---	---	--	---------------------

Categoria/ Fala do entrevistado que baseia a categoria	Base Legal	Representatividade e do usuário:	Resistência internas/Cultura Organizacional/m aturidade institucional	Criação do ConUs	Metodologia disponível atualmente	Equipe na ouvidoria para operacionalizar o ConUs
SERPRO	Para a criação do ConUs					
	Ficou claro que a questão de conformidade com a legislação foi o fator de incentivo da criação do conselho de usuários. Fica claro também que o fator impulsionador foi o engajamento pessoal da Ouvidora da época para a implantação.	1. o chamamento dos usuários não é eficiente, deve-se ter uma descrição objetiva do usuário que pode participar; 2. os usuários que participaram não utilizaram os serviços, dando uma margem a indagações ao resultado da participação dos conselheiros pelas áreas de negócio [a manifestação é legítima?]; 3. De todas as participações (62 avaliações, sendo que 28	O processo de implantação e operação foi motivado para ficar em conformidade com a Lei, mesmo a instituição não vendo sentido no processo. Mas a obrigação estava posta e "tinham que obedecer". 2. a baixa participação, desses "não-usuários" misturados a usuários, reforçou a resistência que as áreas de negócio já tinham	A implantação do ConUs se iniciou em 2021. Em 2022 foi executado novamente, já com alguns aperfeiçoamentos, mas com participação de conselheiros não expressiva em ambos os anos.	1. A metodologia baseada na avaliação dos serviços da carta de serviços não é interessante quando o órgão possui quase uma centena de serviços; 2. A estratégia para a organização aceitar o resultado da participação junto ao Conselho de usuários foi: DEVEMOS cumprir a Lei, do jeito que está prescrita. A ouvidoria atuou no sentido de	Foi operacionalizado pelo esforço pessoal da ouvidora.

		respondentes utilizaram os serviços) a servidora extraiu 8 participações relevantes, que ela chamou de recomendações. Para que não fossem processadas no mesmo fluxo de manifestação de ouvidoria, ela criou na ferramenta FORMS essas 8 recomendações e enviou para as áreas de negócio verificar a viabilidade da implementação, ou justificar a não implementação. Diante das respostas, ele enviou as respostas aos conselheiros.	contra as ações da ouvidoria; 3. Para as áreas de negócio não houve uma lição aprendida, percebeu-se um reforço à resistência das propostas trazidas pela ouvidoria. Para a ouvidoria houve lições, o feedback ruim das áreas de negócio e o reporte desse mal resultado à OGU, que tomou a decisão de suspender a implantação de novos conselhos de usuários utilizando metodologia atual.		acreditar numa possível evolução no aprendizado, recalibrações e maturidade do mecanismo, mas chegou à conclusão de que da forma posta não traz resultados relevantes e positivos para a organização. Neste sentido, enviou o segundo relatório (2022) da avaliação dos serviços, via conselho de usuários, para a OGU trazendo essas críticas ao modelo. A entrevistada declarou que toda a experiência foi frustrante.	
--	--	--	--	--	--	--

