

# Institucionalização da Ouvidoria e Participação dos Usuários em Governos Locais: Análise dos Municípios de Santa Catarina

Rodrigo de Bona da Silva<sup>76</sup>

**RESUMO:** Desde 2017, toda organização pública brasileira deve regulamentar uma ouvidoria administrativa e disponibilizar canais eletrônicos com uma carta contendo um rol detalhado dos seus serviços. Muitos utilizam *softwares* e portais de serviços, a exemplo do governo federal e de Santa Catarina. Nesse estado, a Federação de Municípios oferece uma ferramenta para publicação das cartas, incluindo canais para comunicação com as ouvidorias e para avaliação dos serviços e do atendimento recebido. Esta pesquisa exploratória utiliza estatística descritiva sobre dados secundários de fontes oficiais para avaliar a institucionalização e o desempenho da atuação das ouvidorias e a utilização dos canais e instrumentos de proteção e defesa pelos usuários nos 295 municípios catarinenses. Relativamente à institucionalização, analisa-se a estrutura (existência de setor ou cargo e de regulamentação local), a autonomia (posição hierárquica e natureza do vínculo do ouvidor com a prefeitura), e a capacidade de trabalho (quantidade de servidores no setor e nível educacional do responsável). O desempenho da ouvidoria refere-se à realização de pesquisas com cidadãos e à publicação de relatórios periódicos; a utilização pela sociedade, à quantidade de avaliações, denúncias, dúvidas e sugestões enviadas pelos usuários, em relação ao porte populacional e total de serviços disponíveis nas cartas. Os resultados confirmam em parte a hipótese inicial, de que a institucionalização é baixa e o desempenho das ouvidorias é muito fraco, enquanto a utilização dos instrumentos pela sociedade é relativamente baixa. Apesar disso, evidenciou-se grande avanço na quantidade de municípios que possui a carta publicada, de 19% em 2018 para, no mínimo, 90% em 2021.

**PALAVRAS-CHAVE:** Serviços públicos; participação social; ouvidoria pública; carta de serviços à cidadania; integridade pública.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a promulgação do Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (Lei nº. 13.460/2017), órgãos e entidades públicas brasileiras devem estruturar setores ou nomear responsáveis pelas atividades de ouvidoria, bem como criar canais eletrônicos para divulgação da carta de serviços, um documento que deve conter todos os serviços oferecidos, incluindo, para cada um, o padrão esperado de qualidade, tempos de espera, custos, documentação necessária, dentre outros critérios (BRASIL, 2017).

No caso do poder executivo, a ouvidoria da administração direta tem sido frequentemente alocada junto à controladoria-geral (CG), também denominada Unidade de Controle Interno (UCI), órgão central do Sistema de Controle Interno (SCI) previsto constitucionalmente (BRASIL, 1988). Já nos municípios pequenos e médios, muitas vezes as atividades são executadas pelo próprio responsável pelo SCI, que na maioria dos casos é o único servidor na UCI (DE BONA; BORBA; MIRANDA, 2020).

Quanto à carta, muitos executivos têm publicado apenas um documento consolidado, enquanto outros utilizam *softwares* para criar portais de serviços interativos, a exemplo dos governos federal e de Santa Catarina (SC). Nesse estado, a Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios (FECAM) disponibiliza uma ferramenta na internet, que contém a carta e outros elementos obrigatórios a ela associados, como os canais para comunicação com as ouvidorias e para os usuários avaliarem os serviços (FECAM, 2019).

Entretanto, após alguns anos de vigência da Lei nº. 13.460/2017, como está o nível de institucionalização, como atuam as ouvidorias e em que medida a sociedade local já utiliza esses instrumentos e canais eletrônicos? A partir dessa questão geral, este trabalho visa a avaliar a institucionalização e atuação das ouvidorias municipais, além da participação da sociedade por meio desses canais e instrumentos de proteção, com dados da totalidade dos 295 municípios catarinenses. A hipótese inicial é de que a institucionalização e a atuação das ouvidorias ainda sejam extremamente fracas e de que a utilização dos canais e instrumentos pela sociedade também seja muito baixa.

76 Doutorando em Economia e Governo pela Universidad Internacional Menéndez Pelayo e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Madrid, Espanha). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Graduado em Ouvidoria Pública pela Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI) e Grupo Verbo. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Auditor Federal da Controladoria-Geral da União

Quanto à institucionalização, analisa-se a existência de estruturas, a autonomia e a capacidade das ouvidorias, a partir das seguintes variáveis: existência de setor ou cargo responsável pelos serviços, existência de regulamentação local, posição hierárquica do setor/cargo, natureza do vínculo do responsável com a prefeitura, seu nível de escolaridade e a quantidade de servidores na área, proporcionalmente à população da cidade. A atuação da ouvidoria é analisada quanto ao cumprimento de duas importantes atribuições legais: a realização sistemática de pesquisas de avaliação e satisfação com cidadãos e a elaboração e publicação periódica de relatórios. Já a participação da sociedade refere-se à quantidade de avaliações de serviços, de denúncias, dúvidas e sugestões enviadas pelos usuários, em relação à população e à quantidade total de serviços disponíveis na carta municipal.

A relevância deste trabalho decorre, dentre outros fatores, da carência de pesquisas que avaliem a institucionalização dos instrumentos de proteção e defesa dos usuários de serviços públicos e a participação desses usuários em nível municipal no Brasil. Quanto à originalidade, este é o primeiro artigo que agrega uma quantidade estatisticamente relevante de cidades e analisa conjuntamente dados quantitativos sobre as estruturas e o funcionamento das ouvidorias e sobre a existência da carta de serviços na esfera local.

Além disso, a proposta de análise da institucionalização da ouvidoria se aproxima do projeto de avaliação da maturidade das ouvidorias públicas federais instituído pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão pertencente à estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU). Assim, considerando esses aspectos, esta pesquisa empírica pode contribuir para o debate, no país, sobre o funcionamento da ouvidoria – instrumento relevante para a detecção de desvios no setor público e para o aprimoramento da qualidade dos serviços oferecidos à população.

## 2. CONTEXTO TEÓRICO-EMPÍRICO

As instituições são as regras formais e informais que constituem e caracterizam um grupo social (ACUÑA; CHUDNOVSKY, 2013). Segundo Tolbert e Zucker (1998), a institucionalização é a conformidade dos indivíduos com o comportamento dos demais, sendo um processo central na criação e perpetuação de grupos sociais e estruturas duráveis. Quando a institucionalização é alta, a transmissão das normas e sua manutenção ao longo do

tempo são também altas, enquanto a resistência a mudanças é reduzida.

A institucionalização ocorre em três etapas: habitualização, quanto a comportamentos que foram desenvolvidos empiricamente e adotados pelos atores; objetificação, isto é, o desenvolvimento de significados gerais socialmente compartilhados e ligados a tais comportamentos; e sedimentação, com a transmissão dessas condutas aos novos membros e sua continuidade histórica (TOLBERT; ZUCKER, 1998). As organizações absorvem procedimentos, conceitos e modelos institucionalizados, dentre outros motivos, para melhorar sua imagem e legitimidade social (MEYER; ROWAN, 1977).

A Lei nº. 13.460/2017, aqui chamada de Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, estabeleceu “normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública”, incluindo a obrigação de publicar uma carta de serviços, documento que deve ser publicado na internet, contendo todos os serviços oferecidos por um órgão ou entidade, incluindo, para cada serviço, o padrão esperado de qualidade, tempos de espera, custos, documentação necessária, dentre outros critérios (BRASIL, 2017).

Contudo, a ouvidoria pública estabelecida no Brasil por esse marco normativo constitui-se num modelo diferente do *ombudsman* utilizado em outras nações. Enquanto nos países latinos é frequentemente denominada *Defensoría del Pueblo* e associada à defesa dos direitos humanos (AGUILAR CAVALLA; STEWARD, 2008), no modelo brasileiro, em geral, há menos autonomia política e orçamentária e menor capacidade de ação, já que a ouvidoria se limita à esfera interna e administrativa (GOMES, 2016).

Portanto, não há poder para investigar, processar e sancionar condutas irregulares, tampouco força vinculante para determinar aprimoramentos de estruturas, instrumentos e processos relativos aos serviços prestados pelo órgão no qual está inserida. Ainda assim, trata-se de um importante instrumento de promoção e defesa de direitos e de participação (MENEZES; CARDOSO, 2016) e um canal de mediação entre a sociedade e o Estado que deve ser um espaço neutro (FERRES, 2019), como ferramenta de mudança e inclusão social (CARDOSO, 2010).

Dentre os princípios do Código de Ética da International Ombudsman Association estão: independência, neutralidade, imparcialidade e confidencialidade (IOA, 2021). Na esfera federal, o Brasil utiliza o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP) da Ouvidoria-Geral da União (OGU) para avaliar as organizações federais (BRASIL, 2021). De acordo com o referencial teórico do MMOuP, a ouvidoria deve ser estruturada “em eixos consistentes de governança, legitimidade e autonomia técnica,” e vinculada, preferencialmente, “ao nível estratégico da organização” na qual está inserida. Esse posicionamento se justifica pois trata-se de uma área essencial “para estruturação de um sistema de integridade pública efetivo,” já que exerce “a função de receber e tratar denúncias de fraude e corrupção”, devendo contar, portanto, “com o apoio e comprometimento da alta direção para promoção de um ambiente íntegro” (CGU, 2021)<sup>77</sup>.

Quanto à participação social, os movimentos sociais emergentes desde a década de 1960 uniram-se a partir de 1980 no processo de redemocratização brasileiro (KAUCHAKJE, 2008), levando à promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que estabeleceu diversos instrumentos focados no alargamento da participação da sociedade civil na vida política e na Administração Pública. Alguns deles são espaços públicos de manutenção estatal obrigatória, como os conselhos de políticas, as conferências e audiências públicas. Outros aplicam-se para garantia de direitos individuais e coletivos, como a ação civil pública e os mecanismos de denúncia, nos quais se incluem os canais de ouvidoria. A participação deve ser estimulada pelo poder público: no Programa Global contra a Corrupção, a Organização das Nações Unidas enfatiza que o empoderamento da sociedade civil deve ser fomentado pelos governos, mediante aprimoramento do acesso

a espaços e mecanismos de controle e participação social, com apoio estatal ao engajamento cívico do cidadão e da comunidade (LANGSETH; PETTER; BUSCAGLIA, 2001).

### 3. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo empírico exploratório de abordagem quantitativa, que utiliza procedimentos de estatística descritiva (MOORE; McCABE; CRAIG, 2014) sobre dados secundários obtidos junto ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC) e à FECAM, bem como dados populacionais oficiais (IBGE, 2020).

Os dados do MPSC referem-se a um diagnóstico realizado periodicamente sobre os SCI municipais no âmbito do Programa Unindo Forças (MPSC, 2019), por meio de questionário eletrônico elaborado com apoio técnico da Superintendência da Controladoria-Geral da União (CGU) no Estado, sendo utilizada aqui a avaliação mais recente, aplicada entre 16/11/2020 e 4/5/2021 e respondida por 255 das 295 prefeituras, predominantemente com dados referentes a 2020. O extenso período de coleta e, apesar disso, a ausência de dados de 40 cidades, segundo o MPSC, devem-se à pandemia da Covid-19. Assim, para incluir todos os municípios na análise, foram utilizadas as respectivas respostas do diagnóstico anterior, referente a 2018, preenchido pela totalidade das prefeituras – exceto quanto às questões 55, 58 e 185, que não haviam sido formuladas.

Os dados da FECAM correspondem a uma extração de 8/6/2021 com os quantitativos de serviços das cartas digitais, de manifestações e de avaliações dos usuários nas 265 prefeituras que utilizam a ferramenta. As variáveis são apresentadas no Quadro 1.

77 Iniciado em 2019, “o MMOuP foi desenvolvido para apoiar o processo de melhoria continuada na gestão das unidades de ouvidoria pública, mediante esforço da Controladoria-Geral da União, com consultoria do Programa da União Europeia para Coesão Social na América Latina (EUROSOCIAl).” Além disso, “de uso obrigatório pelas unidades que compõem o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, o MMOuP é aberto à adesão de qualquer unidade que componha a Rede Nacional de Ouvidoria”, podendo ser adotadas pelas ouvidorias de estados e municípios (CGU, 2021).

## QUADRO 1: APRESENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

ASPECTOS AVALIADOS	VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO (E NÚMERO DA QUESTÃO DO MPSC)	TIPO (E RELATIVIZAÇÃO, CONFORME O CASO)
Institucionalização da Ouvidoria	1 - Estrutura: existência de setor ou cargo	48 - A prefeitura possui em sua estrutura um setor ou cargo responsável pelos serviços de ouvidoria e recebimento de críticas e reclamações da população, nos termos da Lei 13.460/2017?	Qualitativa categórica ordinal (QCO)
	2 - Estrutura: existência de regulamentação local	55 - O serviço municipal de ouvidoria, ou equivalente, já foi regulamentado ou atualizado após a vigência da Lei 13.460/2017.	Tipo dummy
	3 - Autonomia: natureza do vínculo do responsável	50 - Natureza do vínculo do responsável pela ouvidoria.	QCO
	4 - Autonomia: posição hierárquica	51 - Posição hierárquica da ouvidoria no organograma da prefeitura.	QCO
	5 - Capacidade: quantidade de servidores por 1.000hab.	53 - Total de servidores em exercício exclusivo na ouvidoria.	Quantitativa contínua. Valores divididos pela população (em 1.000hab.)
	6 - Capacidade: nível de escolaridade do responsável	41 - Nível de escolaridade do responsável pela ouvidoria.	QCO
Atuação da Ouvidoria	7 - Atribuições: realização de pesquisas de avaliação e satisfação	58 - A ouvidoria realiza periodicamente pesquisas de avaliação e satisfação com os cidadãos usuários dos serviços, seja presencialmente, via e-mail, portal ou carta de serviços, nos termos da Lei 13.460/2017?	Tipo dummy
	8 - Atribuições: elaboração e publicação de relatórios	60 - A ouvidoria elabora, periodicamente, relatório de gestão, nos termos da Lei 13.460/2017, art. 15)?	QCO
Participação dos usuários	9 - Quantidade de avaliações de serviços por 1.000hab.	(FECAM) Quantidade de avaliações de serviços realizadas pela população na ferramenta da carta eletrônica.	Quantitativa contínua. Valores divididos por 1.000/hab.
	10 - Quantidade de avaliações, em relação ao total de serviços disponíveis		Quantitativa contínua. Valores divididos pela quantidade de serviços disponíveis na carta.
	11 - Quantidade de dúvidas e sugestões registradas por 1.000hab.	(FECAM) Quantidade de dúvidas e sugestões enviadas pela população via ferramenta eletrônica.	Quantitativa contínua. Valores divididos por 1.000/hab.
	12 - Quantidade de dúvidas e sugestões, em relação ao total de serviços		Quantitativa contínua. Valores divididos pela quantidade de serviços disponíveis na carta.
	13 - Quantidade de denúncias registradas por 1.000hab.	185 - Quantas denúncias ou comunicações [de irregularidades] foram recebidas pela controladoria e/ou ouvidoria, somando 2019 e 2020, apresentadas por cidadãos ou entidades, anônimos ou identificados?	Quantitativa contínua. Valores divididos por 1.000/hab.

*Fonte:* elaboração própria com base em dados do IBGE (2020), de 2021 da FECAM e de 2020 do MPSC.

Quanto às categorias utilizadas no Quadro I, é necessário esclarecer alguns aspectos. Nas questões 48 e 51 (variáveis 1 e 4), foi atribuída uma categoria diferenciada nos casos em que a prefeitura informa existir um setor ou cargo de ouvidoria como parte da controladoria, em relação àquelas nos quais há setor ou cargo dentro de outro setor ou secretaria. O mesmo critério foi utilizado quando a ouvidoria está vinculada à UCI. Além disso, nas questões 50 e 51 (variáveis 3 e 4), a forma como as alternativas de resposta foram construídas no questionário do MPSC demandou ajustes quando do tratamento e categorização dos dados, como segue:

- 50: Em 77 cidades, foi respondido que o responsável pela ouvidoria é o mesmo da controladoria; nesses casos, os dados sobre a natureza do vínculo do/a ouvidor/a foram extraídos da questão idêntica relativa à UCI (questão 10 do diagnóstico), em vez de se considerar que inexistente setor ou cargo ou que a ouvidoria é vinculada à UCI, pois essa prática é muito comum nos municípios pequenos, onde pode não se justificar a criação de um setor/cargo à parte para recebimento de denúncias e manifestações.
- 51: Pelo mesmo motivo, nos mesmos 77 casos, os dados sobre a posição hierárquica também foram extraídos da respectiva questão sobre a UCI (questão 24 do diagnóstico), em vez de se considerar que inexistente setor/cargo. Além disso, em 2 casos foi informado que a ouvidoria é vinculada à controladoria, a qual está subordinada à chefia de gabinete; assim, para não distorcer a análise, considerou-se a vinculação da UCI.

Complementarmente, realiza-se uma análise quantitativa sobre o total de serviços oferecidos pelas prefeituras na carta eletrônica e sobre outras duas questões levantadas pelo MPSC: (a) carência de pessoal no setor: em complemento à variável

5: quantos servidores atuando exclusivamente com atividades de ouvidoria seria necessário para suprir todas as demandas e atividades, na opinião dos respondentes; e (b) avanços na publicação da carta: quando da resposta ao questionário anterior (final de 2018), se o município havia elaborado e disponibilizado a carta à população, por meio impresso ou pela internet.

A seleção das unidades de registro foi realizada por conveniência, utilizando-se os 295 municípios de Santa Catarina que: (I) utilizam a ferramenta da FECAM (265 cidades); e (II) responderam ao questionário do MPSC de 2020 (255 cidades) ou, na sua ausência, de 2018 (40 cidades). Ou seja, cruzando-se os dados, identificaram-se somente seis cidades que não usam a ferramenta e não responderam ao órgão em 2020. Nesses casos e nas cidades que informaram não possuir ouvidoria, as respostas sobre esses temas foram consideradas NA (não se aplica). Já a análise das variáveis quantitativas é composta por 230 observações, excluídas as ausências de respostas e de uso da ferramenta, tendo sido feita com apoio do *software* R, gratuito e de código aberto. Para avaliar as relações entre as variáveis, sua direção e intensidade, foi utilizado o coeficiente de correlação  $r$  de Spearman ( $r_S$ ), tendo em vista que a maioria das variáveis não possui distribuição normal e contém dados não paramétricos (HAIR; BLACK; BABIN; ANDERSON; TATHAM, 2009).

Quanto ao porte das cidades, quase metade dos brasileiros (42,4%) reside nas consideradas pequenas (até 100.000 habitantes), que correspondem a 89% dos 5.570 municípios existentes, sendo 28% deles considerados muito pequenos (até 10.000 habitantes) (IBGE, 2020). Em SC, são 7,25 milhões de pessoas (pouco mais de 3% do país), com média de 24.585 nas 295 cidades e desvio padrão (dp) de 59.917, distribuídos conforme o porte apresentado na Tabela I.

**TABELA I: DISTRIBUIÇÃO DO PORTE DOS MUNICÍPIOS CATARINENSES**

PORTE	TOTAL SC	PERCENTUAL
1 - Até 1.500	3	1%
2 - 1.501 a 5.000	102	35%
3 - 5.001 a 10.000	61	21%
4 - 10.001 a 20.000	58	20%
5 - 20.001 a 50.000	41	14%
6 - 50.001 a 100.000	17	6%
7 - 100.001 a 500.000	11	4%
8 - 500.001 a 1 milhão	2	1%
9 - Mais de 1 milhão	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

*Fonte:* elaboração própria com base em dados do IBGE (2020).

Dentre as limitações deste trabalho, ressalte-se que os dados obtidos junto ao MPSC provêm de respostas declaratórias apresentadas pelos titulares das UCI municipais, sem o acompanhamento de evidências das respostas dadas. Isso poderia gerar o viés de “patriotismo institucional”, ou seja, “a tendência de alguns funcionários a darem exclusivamente respostas positivas a qualquer questão sobre a organização”, minimizando sua confiabilidade como “fonte de informação” (STOYANOV; GERGANOV; DI NICOLA; COSTANTINO, 2015, p. 133, tradução nossa). Entretanto, as respostas representam uma declaração oficial dos respondentes ao MPSC, os quais se identificam como responsáveis legais pelos dados e, portanto, sujeitam-se a sanções em caso de informações inverídicas. Isso reforça a validade da pesquisa, garantindo mais confiabilidade dos dados utilizados, provenientes de fontes governamentais oficiais.

Por fim, quanto a possíveis vieses, destaca-se que a inclusão na análise das duas únicas cidades catarinenses com mais de 500.000 habitantes (Florianópolis e Joinville) pode distorcer as médias utilizadas para a avaliação levada a cabo. Entretanto, por se tratar de um estudo exploratório e inédito, optou-se por manter todos os registros sem análise de outliers (HAIR et al., 2009).

Além disso, devido à inexistência de estudos quantitativos em escala representativa sobre a quantidade e qualidade dos serviços publicados nas cartas do poder executivo municipal e sobre o nível de participação dos usuários na avaliação desses serviços e no envio de dúvidas, sugestões e denúncias, a avaliação aqui realizada carece de parâmetros comparativos externos, que podem ser desenvolvidos em futuras investigações.

#### 4. RESULTADOS

Elaboradas a partir dos dados analisados, as Tabelas 2 a 8 apresentam a distribuição de frequência das sete variáveis qualitativas categorizadas, a Tabela 9 expõe as estatísticas descritivas das seis variáveis quantitativas e a Tabela 10 contém a matriz de correlação entre os dados absolutos (brutos) utilizados para calcular essas variáveis numéricas.

**TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 1**

EXISTÊNCIA DE SETOR OU CARGO DE OUVIDORIA	PREFEITURAS SC	%
0 - Não possui setor ou cargo formalizado, ainda que as atividades sejam realizadas por servidor de outro setor.	185	63%
1 - Sim, possui um cargo específico, de provimento efetivo, dentro de outro setor ou secretaria.	5	2%
2 - Sim, possui um setor específico de ouvidoria, fora da controladoria.	44	15%
3 - Sim, faz parte da estrutura da controladoria.	61	21%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

**TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 2**

EXISTÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO LOCAL	PREFEITURAS SC	%	VÁLIDAS
0 - Não.	91	31%	36%
1 - Sim.	164	56%	64%
NA - sem resposta.	40	14%	
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**TABELA 4: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 3**

NATUREZA DO VÍNCULO DO RESPONSÁVEL	PREFEITURAS SC	%
0 - Não se aplica/não há setor ou cargo.	124	42%
1 - Não servidor (prestador de serviço contratado, pessoa física ou jurídica).	1	0%
2 - Servidor não-efetivo com cargo comissionado como titular da ouvidoria (ou controladoria, acumulando as atividades), que atua sozinho no setor ou com pelo menos um subordinado.	61	21%
3 - Servidor com gratificação na ouvidoria (ou controladoria que acumula as atividades) e efetivo em outro cargo municipal, estadual ou federal.	59	20%
4 - Servidor efetivo com nomeação por concurso específico para a ouvidoria (ou controladoria que acumula as atividades), sem função ou gratificação adicional.	50	17%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

**TABELA 5: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 4**

POSIÇÃO HIERÁRQUICA DA OUVIDORIA LOCAL	PREFEITURAS SC	%
0 - Não se aplica/não há setor ou cargo.	109	37%
1 - Vinculação a outra secretaria ou setor (administração, finanças, fazenda, procuradoria ou outros).	46	16%
2 - Vinculação à assessoria de comunicação ou à chefia de gabinete do prefeito.	26	9%
3 - Vinculação direta ao chefe do poder executivo municipal, com ou sem nível de secretaria.	85	29%
4 - Vinculação à controladoria, que é diretamente ligada ao chefe do poder executivo, com ou sem nível de secretaria.	29	10%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

**TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 6**

NÍVEL DE ESCOLARIDADE DO RESPONSÁVEL	PREFEITURAS SC	%
0 - Não existe responsável designado.	104	35%
1 - Ensino fundamental ou médio completo.	21	7%
2 - Ensino superior completo ou incompleto.	103	35%
3 - Especialização ou pós-graduação lato sensu completa.	61	21%
4 - Mestrado completo.	6	2%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

**TABELA 7: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 7**

REALIZAÇÃO DE AVALIAÇÃO PERIÓDICA	PREFEITURAS SC	%	VÁLIDAS
0 - Não.	199	67%	78%
1 - Sim.	56	19%	22%
NA - sem resposta.	40	14%	
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**TABELA 8: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 8**

PRODUÇÃO E PUBLICAÇÃO DE RELATÓRIO PERIÓDICO	PREFEITURAS SC	%
0 - Não elabora ou não há ouvidoria.	188	64%
1 - Sim, o relatório é encaminhado para as autoridades municipais, porém não publicado (internet, portal da transparência etc.).	58	20%
2 - Sim, o relatório é encaminhado para as autoridades municipais e publicado na internet.	49	17%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

**TABELA 9: ESTATÍSTICA DESCRITIVA – VARIÁVEIS 5 E 9 A 13 E DADOS BRUTOS E COMPLEMENTARES\***

VARIÁVEIS E DADOS COMPLEMENTARES*	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	N. OBSERV.	NA
5. Qt. servidores na ouvidoria por 1.000 hab.	0,07	0,16	293	2
9. Qt. avaliações de serviços por 1.000 hab.	0,21	0,47	265	30
10. Qt. avaliações sobre total de serviços	0,16	0,50	265	30
11. Qt. dúvidas e sugestões por 1.000 hab.	1,24	2,77	265	30
12. Qt. dúvidas e sugestões sobre total de serviços	1,18	4,10	265	30
13. Qt. denúncias recebidas (2019-2020) por 1.000 hab.	5,40	13,78	255	40
5_1 Qt. total de servidores na ouvidoria	0,63	1,05	293	2
9_1. Qt. total de avaliações de serviços	4,01	13,42	265	30
10_1. Qt. total de serviços publicados	32,81	35,60	265	30
11_1. Qt. total de dúvidas e sugestões	25,32	103,10	265	30
13_1. Qt. total de denúncias recebidas (2019-2020)	395,10	2.458,21	255	40
Z1. Qt. total de servidores 'em falta' nas ouvidorias (carência)	0,74	0,77	253	42
Z2. Qt. total de servidores "ideal" na ouvidoria	1,40	1,18	255	40
Z3. Qt. de servidores "ideal" por 1.000 hab.	0,21	0,24	255	40

\***Observações:** 255. Dados não relativizados ou quantidades 'ideais' e faltantes.

**TABELA 10: MATRIZ DE CORRELAÇÃO – DADOS BRUTOS: VARIÁVEIS QUANTITATIVAS E COMPLEMENTARES\***

	POP 2020	X9_1.	X10_1.	X11_1.	X13_1.	Z1.
X9_1. Qt. avaliações de serviços	0,50970					
X10_1. Qt. total de serviços	0,12380	0,30140				
X11_1. Qt. total de dúvidas e sugestões	0,56200	0,66960	0,23930			
X13_1. Qt. total de denúncias recebidas	0,34020	0,24170	0,22240	0,23730		
Z1. Qt. total de servidores "em falta"	0,01370	-0,05990	-0,00930	-0,01560	-0,00670	
Z2. Qt. total de servidores "ideal"	0,32340	0,10390	0,03910	0,15040	0,24640	0,51530

\***Observações:** 230.

## 4.1. Análise dos resultados

### 4.1. Institucionalização da ouvidoria (ou equivalente)

- Variável 1: mesmo após a vigência da Lei nº. 13.460/2017 para todos os portes de municípios, 63% (185) das prefeituras catarinenses ainda não possuem setor de ouvidoria ou cargo de ouvidor formalizado, ou equivalentes, embora em 61 desses casos (21%) tenha-se informado que as atividades são realizadas por servidor de outro setor, mas que também acumula outras funções. De outro lado, em 21% (61) das cidades o setor ou cargo existe e faz parte da estrutura da controladoria.
- Variável 2: 36% (91) das 255 localidades que responderam ao MPSC ainda não regulamentaram o serviço municipal de ouvidoria, ou equivalente, desde a vigência da Lei, sendo 14% (40) os que não responderam.
- Variável 3: quanto à natureza do vínculo do responsável com a administração, 21% (61) informaram tratar-se de servidor ocupante de cargo comissionado “puro”, ou seja, aquele que não é servidor efetivo em nenhum outro cargo, seja da esfera municipal, estadual ou federal, portanto não tem vínculo permanente com o poder público, sendo de livre nomeação pelo prefeito municipal, além de 1 caso em que o serviço é terceirizado. Em outros 59 casos (20%), os responsáveis são efetivos em outros cargos públicos, recebendo uma gratificação (quando efetivos do município) ou ocupando também cargo comissionado (quando proveniente de outra esfera ou poder). Mesmo que essas duas situações possam parecer mais adequadas do que o cargo comissionado “puro”, ainda assim pode haver parcialidade nas atividades, já que o servidor pode ‘perder dinheiro’ se ‘desagradar’ as demais autoridades, principalmente de primeiro escalão. Por exemplo, ao tratar com rigor as denúncias recebidas, não repassando a identidade do denunciante às autoridades, a ouvidoria cumpre seu dever de proteção dos cidadãos, mas contraria uma cultura de discriminação que tende a analisar primeiro “quem” se manifestou, em vez de concentrar-se no “que”, isto é, no conteúdo da manifestação, como evidenciado no regime brasileiro de acesso à informação pública (RODRIGUES; MICHENER, 2018).

Já em 17% (50) o responsável é servidor efetivo nomeado por concurso específico para a ouvidoria (ou controladoria que acumula as atividades), sem função ou gratificação condicionante, garantindo mais autonomia.

- Variável 4: quanto à análise da posição hierárquica em que se situa a estrutura (setor ou cargo), houve discrepância nas respostas em relação sua própria existência (variável 1), prejudicando a avaliação deste aspecto, provavelmente em função da forma como as questões foram elaboradas. Assim, 41% (76) dos 185 entes que informaram não ter setor/cargo responderam sobre a posição hierárquica, possivelmente tratando-se daqueles que realizam as atividades acumulando outras funções. Isso porque, neste item, apenas 37% (109) disseram não se aplicar a questão por não haver setor/cargo.

Em 25% (72), a estrutura não possui vinculação direta à autoridade máxima, sendo subordinada a outras autoridades por ela nomeadas para a administração, finanças, fazenda, procuradoria ou outros (46), ou à assessoria de comunicação ou chefia de gabinete (26). Assim, somente 39% (114) possuem a devida autonomia em termos de vinculação direta à chefia do executivo, sendo 25% delas via controladoria: a vinculação à UCI foi informada em 10% (29) das respostas, contra 21% (61) que haviam informado existir setor/cargo como parte da controladoria. A diferença, neste caso, pode referir-se ao fato de que as outras 32 controladorias não estejam diretamente subordinadas ao chefe do poder executivo municipal, problema apontado por De Bona (2021, no prelo), em uma análise sobre os Sistemas de Integridade Locais das cidades catarinenses.

- Variável 5: a média de servidores atuando exclusivamente na ouvidoria é de 0,63 pessoas ou 0,07/1.000hab., com desvio padrão (dp) de 0,16, considerando 293 respostas entre 2018 e 2020. Quanto ao número de servidores considerado adequado pelos respondentes, existe uma carência média de 0,74 servidores (dp=0,77), pois a média ideal seria de 1,4 (dp=1,18) pessoas/cidade, o que requereria um incremento de pessoal de 122%. Proporcionalmente à população, segundo eles, a média deveria ser de 0,21/1.000hab., o que requereria um aumento médio de 200% na capacidade operacional do setor.

- Variável 6: quanto ao grau de escolaridade, também houve discrepâncias, sendo informado nessa questão que apenas 35% (104) das cidades não possuem responsável designado. Mais uma vez, as respostas positivas provavelmente incluíam servidores que acumulam outras funções, talvez por serem designados informalmente. Por outro lado, apenas 7% possuem como responsável um servidor com somente ensino fundamental ou médio completo, enquanto em 21% (61) dos entes o servidor possui pós-graduação, seja *lato sensu* (especialização) ou *stricto sensu* (mestrado).

#### 4.2. Atuação da ouvidoria (ou equivalente)

- Variável 7: 78% dos respondentes (199 – 67% do total de cidades) não realizam periodicamente pesquisas de avaliação com os usuários, sobre a qualidade dos serviços e a satisfação do atendimento, contrariando a exigência da Lei nº. 13.460/2017, que prevê a aplicação de pesquisas anuais sobre a totalidade dos serviços prestados.
- Variável 8: somente 20% (58) responderam produzir e publicar na internet o relatório periódico da ouvidoria exigido na legislação, enquanto 64% (188) informaram nem mesmo elaborar o informe para consumo interno, tendo ou não a estrutura/cargo.

#### 4.3. Participação dos usuários

- Variável 9: a quantidade média de avaliações de serviços por cidade é de 4 (dp=13,42), equivalente a cerca de uma a cada 5.000 habitantes (média=0,21, dp=0,47). Este número parece indicar uma participação baixa nesse quesito, apesar de não haver parâmetros comparativos com outros municípios, em escala.
- Variável 10: a proporção de avaliações sobre o total de serviços disponíveis tem média de 0,16 (dp=0,5). Assim, menos de 1 em cada 6 serviços oferecidos tem sido avaliado pelos usuários. Essa baixa participação pode ser consequência da falta de interesse em avaliar ou do desconhecimento ou falta de acesso a esses instrumentos pela população local, devido à fraca divulgação.
- Variável 11: no mesmo sentido, a quantidade de dúvidas e sugestões enviadas pelos usuários à ouvidoria via carta de serviços é de 25 por

cidade (dp=103). Por 1.000 habitantes, a média é de 1,24 manifestações (dp=2,77).

- Variável 12: sobre o total de serviços disponíveis, a média de dúvidas/sugestões é de 1,18 (dp=4,1), o que poderia indicar um maior nível de participação, mas também uma possível deficiência na quantidade de serviços publicados pelos municípios na carta.
- Variável 13: já a quantidade de denúncias recebidas entre 2019 e 2020 pela ouvidoria e/ou controladoria tem média de 395 por cidade (dp=2.458) 5,4/1.000hab. (dp=13,78). Isso indica um nível mais elevado de participação da sociedade no que se refere ao envio de denúncias, em relação ao envio de dúvidas e sugestões e à avaliação de serviços. Mas também pode indicar um elevado índice de ocorrências de irregularidades e corrupção nos governos locais analisados, os quais não possuem, em geral, estruturas de investigação interna e sanção administrativa (DE BONA, 2021, no prelo). Essa possibilidade, entretanto, deve ser analisada com parcimônia, já que os cidadãos podem não registrar manifestações na modalidade adequada – enviando como denúncia o que seria uma reclamação, por exemplo – e que os responsáveis pelo tratamento dessas manifestações nos municípios podem não proceder à adequada reclassificação dos tipos de registros, para fins estatísticos e gerenciais.

#### 4.4. Análises complementares

Evidencia-se um grande avanço na quantidade de municípios catarinenses que possui a carta de serviços publicada. Quando da resposta ao questionário anterior do MPSC, em 2018, 81% (238) das cidades informaram não possuir carta de serviços à época, contra apenas 10% (30) que em 2021 não utilizam a ferramenta da FECAM.

A respeito do total de serviços oferecidos na carta eletrônica, as 265 prefeituras que utilizam a ferramenta da FECAM possuem 33 serviços publicados, em média, com desvio padrão de 36. Separando-se os portes, as 248 cidades de até 50.000 habitantes possuem média de 29 a 39 serviços disponíveis, (dp entre 17 e 39). Destaca-se, porém, uma divergência de quantidades entre os municípios maiores. Os 12 que têm entre 50 e 100.000hab. possuem média de 65 serviços publicados, enquanto os 4 que estão entre 100 e 500.000hab. têm

média de apenas 46 e Florianópolis (único maior de 500.000 com o sistema) tem apenas 10 serviços cadastrados. Ou seja, evidentemente nem todos os serviços oferecidos por essas cinco maiores cidades estão na carta digital, contrariando a legislação.

Uma análise das variáveis quantitativas pode se dar a partir do índice de correlação de Spearman ( $r_s$ ) apresentado na Tabela 10, calculado sobre os valores absolutos que originaram as variáveis utilizadas. Os dados apontam uma correlação direta (positiva) de intensidade fraca entre população e quantidade de serviços disponíveis ( $r_s=0,12380$ ). Isso indica que o total de serviços prestados não varia muito entre cidades muito pequenas e aquelas de até 50.000 habitantes, reforçando a análise anterior. Entretanto, essa correlação possui significância estatística somente a um nível de confiança menor de 95% ( $p\text{-value}=0,0609$ ), portanto a confirmação dessa análise exige aprofundamento no tratamento dos dados, separadamente por porte, o que pode ser objeto de pesquisas futuras.

Também é positiva, porém de intensidade moderada, a correlação entre a população e os totais de avaliações de serviços ( $r_s=0,50970$ ), dúvidas/sugestões enviadas ( $r_s=0,56200$ ), denúncias recebidas ( $r_s=0,34020$ ) e número ideal de servidores na ouvidoria ( $r_s=0,32340$ ). Esses índices contribuem para a validade interna da pesquisa, pois é esperado que cidades maiores tenham mais participação e requeiram mais pessoas na ouvidoria, em termos absolutos. Ademais, nesses quatro casos, as correlações possuem significância estatística num nível de confiança maior que 99% ( $p\text{-value} < ,0001$ ), tanto pelo método pareado (two-sided p-values) como pelo método Holm (adjusted p-values).

Além disso, é positiva – embora fraca – a correlação entre a quantidade de denúncias recebidas (MPSC), e as quantidades de serviços ( $r_s=0,22240$ ,  $p\text{-value}=0,0007$ ), avaliações ( $r_s=0,24170$ ,  $p\text{-value}=0,0002$ ) e manifestações ( $r_s=0,23730$ ,  $p\text{-value}=0,0003$ ) coletadas via carta, apontando certa coerência entre os dados, ainda que obtidos de fontes diferentes. Essas probabilidades ajustadas (método Holm) apontam significância num nível de 95%.

## 5. CONCLUSÃO

Para avaliar a institucionalização e a atuação das ouvidorias municipais, bem como a participação social por meio dos canais e instrumentos de proteção estabelecidos na Lei nº. 13.460/2017, esta pesquisa exploratória analisou dados dos 295 municípios de Santa Catarina. A conclusão confirma em parte

a hipótese inicial, pois a institucionalização é baixa e a atuação das ouvidorias é muito fraca nos governos catarinenses, enquanto a utilização dos canais e instrumentos pela sociedade também é relativamente baixa.

Quanto à institucionalização, seu nível é baixo pois há carência de estrutura, regulamentação, autonomia e capacidade de trabalho para as atividades, em quantidade de servidores. Cerca de uma em cada três cidades não regulamentou a proteção e defesa dos usuários, enquanto quase duas em três não possuem a estrutura adequada (setor ou cargo). Em relação à autonomia, a cada cinco municípios, dois não a possuem plenamente, enquanto em apenas 17% o responsável é servidor efetivo nomeado por concurso específico para o setor – condição necessária, ainda que não suficiente, para o pleno exercício das funções previstas na legislação. Quanto à hierarquia, 39% possuem a devida autonomia, em termos de vinculação direta à autoridade máxima, mas em 25% a estrutura possui vinculação apenas indireta.

Essas situações representam risco para a autonomia do setor, especialmente no caso de denúncias e reclamações, que podem não ser tratadas com a imparcialidade e a confidencialidade necessárias, podendo haver parcialidade nas atividades, com prejuízo à proteção e defesa dos cidadãos. Relativamente à capacidade, a média municipal é de 0,63 servidores exclusivamente na ouvidoria, ou 0,07/1.000hab. Por outro lado, evidenciou-se uma carência média de 0,74 servidores/cidade, pois a média considerada adequada seria de 1,4 – o que demandaria um incremento de pessoal de 122%. Proporcionalmente à população, a média adequada seria de 0,21/1.000hab., requerendo um aumento médio de 200% no setor. Quanto ao grau de escolaridade, a avaliação é positiva, pois, apesar de discrepâncias nas respostas, apenas 7% dos municípios possuem como responsável um servidor com ensino fundamental ou médio, enquanto 21% têm pós-graduação completa, seja *lato sensu* (especialização) ou *stricto sensu* (mestrado).

A atuação da ouvidoria ou equivalente, por sua vez, pode ser considerada muito fraca quanto às variáveis analisadas, pois pelo menos 67% das cidades não realizam periodicamente pesquisas de avaliação da qualidade dos serviços e de satisfação com os cidadãos usuários, enquanto 64% não elaboram nem publicam o devido relatório periódico, para acesso da população e dos órgãos de controle. Somente 20% (58) responderam produzir e publicar o informe.

Sobre a participação, a quantidade média de avaliações de serviços pela população é de 4 por cidade, ou cerca de uma a cada 5.000 hab. Ainda que não haja parâmetros comparativos, a participação parece muito baixa neste quesito. Se considerada a proporção de avaliações sobre os serviços disponíveis, menos de um em cada seis serviços tem recebido algum *feedback* dos usuários. Essa baixa participação pode ser consequência da falta de interesse em avaliar ou do desconhecimento ou falta de acesso a esses instrumentos pela população local. Em todo caso, ainda que já exista alguma publicização pelas prefeituras, é necessária uma divulgação mais ativa das cartas de serviços e dos canais de comunicação, para que se promova uma maior participação da sociedade, atribuição esta que está entre as competências legais da ouvidoria pública administrativa no Brasil.

No mesmo sentido, a quantidade de dúvidas/sugestões recebidas via ferramenta eletrônica é de 25 por cidade ou 1,24/1.000hab., indicando um valor baixo, em termos absolutos. Sobre o total de serviços disponíveis, a média é de 1,18 – o que pode indicar um maior nível de participação, mas também uma possível deficiência na quantidade de serviços publicados na carta. Futuros trabalhos podem realizar uma análise qualitativa do conteúdo das cartas em uma amostra de cidades, bem como aprofundar as análises separadamente, por porte populacional, o que não foi possível nesta pesquisa, dada a limitação de espaço.

Apesar dessa baixa institucionalização, da fraca atuação e da pouca participação social em relação aos serviços, evidencia-se ter havido grande avanço na quantidade de municípios catarinenses que possui a carta publicada. Em 2018, 81% das cidades não possuíam carta de serviços, contra apenas 10% que em 2021 não utilizam a ferramenta da FECAM – o que não significa que não a publiquem, já que podem utilizar outro *software*, inclusive próprio.

Já o total de denúncias sobre possíveis irregularidades praticadas por agentes municipais entre 2019 e 2020 teve média de 395/cidade ou 5,4/1.000hab. Isso indica um nível mais elevado de participação no envio de denúncias, em relação ao envio de dúvidas/sugestões e à avaliação de serviços. Mas também parece apontar uma elevada ocorrência de irregularidades e/ou corrupção nos governos, os quais não possuem, em geral, estruturas de inves-

tigação interna e sanção administrativa (DE BONA, 2021, no prelo).

A análise de correlação das variáveis quantitativas, calculada sobre os valores absolutos originais, aponta uma fraca associação entre população e quantidade de serviços disponíveis, o que poderia indicar que o total de serviços prestados pelos municípios não varia muito entre cidades muito pequenas e aquelas de até 50.000hab. A confirmação dessa hipótese exige um aprofundamento no tratamento dos dados, separadamente por porte, o que pode ser objeto de pesquisas futuras.

Também é positiva, porém de intensidade moderada, a correlação entre população e quantidade absoluta de avaliações de serviços, dúvidas/sugestões enviadas, denúncias recebidas e número ideal de servidores na ouvidoria. Esses índices contribuem para a validade interna da pesquisa, pois é esperado que cidades maiores tenham mais participação e requeiram mais pessoas na ouvidoria, em termos absolutos, inclusive porque, nessas quatro variáveis, as correlações possuem significância estatística, num nível de confiança maior que 99%. Além disso, é positiva – embora fraca – a correlação entre a quantidade de denúncias recebidas e de serviços, de avaliações e de manifestações coletadas via carta, reforçando a coerência dos dados, obtidos de fontes diferentes. Não obstante a inexistência de parâmetros comparativos para a avaliação realizada, uma correlação direta e de intensidade moderada entre os dados que deram origem à maioria das variáveis quantitativas reforça as conclusões alcançadas, considerando-se um nível de confiança de 95%.

Por fim, destaque-se o total de serviços oferecidos pelas prefeituras na carta eletrônica. As 248 cidades de até 50.000hab. possuem média de 29 a 39 serviços disponíveis. Porém, há divergência entre os municípios maiores, pois os 12 que têm entre 50.000 e 100.000hab. possuem, em média, 65 serviços, enquanto os 4 que estão entre 100.000 e 500.000hab. têm média de apenas 46 e a capital, Florianópolis (único com mais de 500.000 a usar o sistema), tem somente 10 serviços cadastrados. Ou seja, evidentemente nem todos os serviços oferecidos por essas cinco maiores cidades estão na carta digital. Esses serviços podem estar nos portais das diversas áreas da prefeitura, mas precisam ser consolidadas em um único instrumento, de acordo com a exigência legal.

## REFERÊNCIAS

- ACUÑA, C. H.; CHUDNOVSKY, M. Como entender las instituciones y su relación con la política. In: *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Comp. Acuña, C.H. Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.
- AGUILAR CAVALLO, G.; STEWARD, R. El defensor del pueblo latinoamericano como institución independiente de promoción y protección de los derechos humanos. *Revista de Derecho*, vol. 15, n. 2, 2008.
- BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro. *Diário Oficial da União (DOU)*, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei no. 13.460, de 26 de junho. Estabelece normas básicas sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. *DOU*, 2017.
- \_\_\_\_\_. Portaria da Controladoria-Geral da União (CGU) nº 581, de 9 de março. Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades e dá outras providências. *DOU*, 2021.
- CARDOSO, A. S. R. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. *Texto para discussão n. 1480*, Brasília, IPEA, 2010.
- CGU - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Referencial Teórico do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP)*. Brasília, 2021. <https://www.gov.br/ouvidorias>
- DE BONA, R. S. Sistema de Integridad Local en Brasil: análisis de actores internos en pequeñas ciudades de Santa Catarina. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 2021, no prelo.
- DE BONA, R. S.; BORBA, J. A.; MIRANDA, R. G. Barômetro de risco da governança municipal: aplicação de um modelo de avaliação nas prefeituras catarinenses. *Revista da CGU*, vol. 12, n. 21, 2020. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.170>
- FECAM - Federação Catarinense de Municípios. Carta de Serviços: FECAM disponibiliza ferramenta gratuita para municípios se adequarem à Lei. 2019. <https://www.fecam.org.br/noticias/index/ver/codMapaltem/0/codNoticia/553485>
- FERRES, D.M. A evolução histórica das Ouvidorias: da participação reivindicatória por melhorias nas políticas públicas ao empowerment dos cidadãos. *Revista ABO*, n. 2, 2019. <https://doi.org/10.37814/2594-5068.2019v2.p41-54>
- GOMES, M. E. A. C. Modelos de Ouvidorias Públicas no Brasil. In: *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Org. MENEZES, R.A.; CARDOSO, A.S.R. Brasília, Ipea, 2016.
- HAIR JR., J.F.; BLACK, W.C.; BABIN, B.J.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L. *Análise multivariada de dados*. Trad. Adonai S. Sant'Anna. 6. ed. Porto Alegre, Bookman, 2009.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas de população*. 2020.
- IOA - INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION. *Code of Ethics in Different Languages*. IOA, 2021.
- LANGSETH, P; BUSCAGLIA, E. *Empowering the Victims of Corruption through Social Control Mechanisms*. Vienna, United Nations-ODCCP, 2001.
- MENEZES, R.A.; CARDOSO, A.S.R. (Org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília, Ipea, 2016.
- MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2, 1977. <https://doi.org/10.1086/226550>
- MOORE, D.S.; McCABE, G.P.; CRAIG, B.A. *Introduction to the Practice of Statistics*. 8. ed. New York, W.H. Freeman and Company, 2014.

MPSC - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Programa Unindo Forças: 2º. Diagnóstico Estadual das UCI*. MPSC, 2019.

RODRIGUES, K. F.; MICHENER, G. A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: evidências e práticas no Brasil e no mundo. *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 10, n. 4, 2018. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v10i4.2039>

STOYANOV, A.; GERGANOV, A.; DI NICOLA, A.; COSTANTINO, F. *Monitoring anti-corruption in Europe: bridging policy evaluation and corruption measurement*. Sofia, CSD Reports, 2015.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L.G. A institucionalização da teoria institucional. In: *Handbook de Estudos Organizacionais*. CLEGG, S.; HARDY, C.; NORDY, W. (Trad. MARTINS, H.F.; CARDOSO, R. L. S). Atlas, 1998.