

V-1143 OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE NORMATIZAÇÃO

Natália Müller Schierholt⁽¹⁾

Graduanda em Nutrição. Ouvidora da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul (AGESAN-RS).

Demétrius Jung Gonzalez⁽²⁾

Arquiteto e Urbanista pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Especialista em Direito Urbano e Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Diretor Geral da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul (AGESAN-RS).

Vagner Gerhardt Mâncio⁽³⁾

Engenheiro de Controle e Automação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Engenharia da Produção e Sistemas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Doutorando em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador de Normatização e Fiscalização da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul (AGESAN-RS).

Denis José Silvestre Costa⁽⁴⁾

Engenheiro Civil pelo Centro de Estudos Superiores de Maceió (CESMAC-AL). Mestre em Recursos Hídricos e Saneamento pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). MBA em parcerias Público-Privadas e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política do Estado de São Paulo (FESPSP). Diretor de Regulação da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul (AGESAN-RS).

Endereço⁽¹⁾: Rua Felix da Cunha, 1009 802- Moinhos de Vento – Porto Alegre – RS - CEP: 90570-001 – Brasil - Tel: +55 (51) 99848-4604 - e-mail: ouvidoria@agesan-rs.com.br

RESUMO

As ouvidorias das agências reguladoras de saneamento são um canal de comunicação entre os usuários, prestadores de serviços e o poder concedente de cada município regulado, é o canal responsável pela intermediação das relações entre os três eixos, promovendo a qualidade da comunicação para uma melhor regulação. São responsáveis pelo tratamento das manifestações de forma ética e transparente, podem ainda ser utilizadas como fontes de informações gerencias, fornecendo dados em forma de relatório mensais a respeito dos atendimentos e processos gerados a fim de apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços. Entre os deveres das agências reguladoras de saneamento, tem como objetivo criar, modificar e homologar normas para a prestação de serviços regulados.

Sendo assim, o presente trabalho vem demonstrar como a Agesan-rs está utilizando os serviços de ouvidoria para, além de solucionar problemas e conflitos existentes, realizar levantamentos de dados a fim de identificar recorrências que podem ser evitadas com aperfeiçoamentos em normas e fiscalizações segundo os ritos legais, objetivando a excelência na prestação de serviços e da regulação. Transformando assim a ouvidoria como um agente de normatização dentro da Agência reguladora com o intuito de desenvolver uma normatização mais justa e assertiva.

PALAVRAS-CHAVE: Ouvidoria, informações gerencias, agência reguladora, agente de normatização, excelência na prestação.

INTRODUÇÃO

A Ouvidoria das Agências Reguladoras do Saneamento Básico é o canal de comunicação entre usuário, prestador de serviços e poder concedente. De acordo com ABAR (2008, p. 230) “a ouvidoria também serve como fonte de informações gerenciais para a Agência Reguladora, ao lhes possibilitar a utilização dos dados processados pela ouvidoria para nortear suas ações de fiscalização e regulamentação.”

Para realizar os objetivos das Ouvidorias, principalmente o controle social, no art. 14 é informado que as Ouvidorias deverão receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos. Também como forma de avaliar o serviço prestado fica estabelecido que serão elaborados, anualmente, relatórios de gestão, que consolidarão as informações das manifestações, e, com base nelas, serão apontadas falhas e sugeridas melhorias na prestação de serviços públicos. (BASTOS, 2019, p. 37)

O artigo 13 da Lei nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017) disciplina *in verbis*: “III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; (...) V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;” e ainda em Brasil (2017) disciplina *in verbis* “II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.” Sendo assim, necessita-se que a ouvidoria analise as informações recebidas, por meio dos canais de atendimento. Logo, o estudo destes dados possibilita demandas de outros setores da agência de regulação para que haja aperfeiçoamentos na prestação do serviço.

Segundo Abar (2008), a normatização é essencial para estabelecer regras, subordinadas a leis, decretos, assim como contratos de concessão ou programa, para a prestação de serviços regulados, estas normas devem apresentar algumas características como, estabilidade, flexibilidade, previsibilidade e eficácia.

Nos sistemas em que vários prestadores realizam atividades interdependentes, a entidade de regulação definirá, pelo menos as normas técnicas relativas à qualidade, a quantidade e a regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos (ABAR, 2006).

OBJETIVO DO TRABALHO

As ouvidorias surgem como mecanismo de diálogo, participação e controle social, sendo assim, exercem um exercício democrático. Elas consistem em um instrumento de gestão para a administração pública. As ouvidorias públicas têm a capacidade de provocar a efetividade dos serviços e políticas públicas, assim como os direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988. Além disto, tem a oportunidade de contribuir com a criação de políticas públicas (JUNIOR, 2018).

Segundo Abar (2008), “em situações de mudança nos padrões da prestação dos serviços por meio de instrumento normativo, é também imprescindível conhecer a posição do usuário, pois tais alterações refletirão em maiores custos e consequentemente repercutirão nas tarifas.”

Por fim, as Ouvidorias Públicas Municipais constituem ferramentas de suma importância dentro dos órgãos públicos e prestadores de serviços de saneamento, pois são responsáveis por proporcionar o atendimento direto aos interesses dos usuários, além de apresentarem mecanismos coletivos de participação popular e indicadores dos atendimentos para nortear a tomada de decisão dos gestores públicos (JUNIOR, 2018).

As ouvidorias de agências reguladoras, tem um papel muito importante para garantir o direito dos usuários dos serviços regulados e identificar possibilidades e necessidades de melhorias para assim contribuir no desenvolvimento da prestação do serviço regulado.

A Ouvidoria atualmente é considerada um termômetro de qualidade dos serviços institucionais, devido à possível identificação das falhas nos serviços, o que possibilita o aperfeiçoamento dos mesmos. (SANTOS, 2022)

As ouvidorias públicas tem uma atribuição estratégico na regulação, sendo uma das formas de *accountability* dentro das agências reguladoras. Tem a função de tratar as manifestações dos usuários, buscando sempre encontrar a solução para o problema, de forma ética e transparente, identificando sempre possibilidades de melhorias na regulação, tendo em vista a melhoria da gestão assim como contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação dos serviços regulados. Sendo assim, tem um papel muito importante na garantia dos direitos dos usuários dos serviços prestados.

Dentro do exposto, o presente estudo tem como objetivo apresentar a ouvidoria como um instrumento para a criação ou aperfeiçoamento da normatização do saneamento básico, para atuação equidistante entre os usuários, poder concedente e prestador de serviço.

METODOLOGIA UTILIZADA

Para o presente artigo foram realizadas pesquisas bibliográficas, as quais buscou-se por levantamento de informações em artigos e livros que abrangessem o assunto em questão. Além disto, foi realizado um estudo de caso da ouvidoria da Agesan-RS (agência reguladora intermunicipal de saneamento), a qual, ao longo do ano, realiza levantamentos de processos de ouvidorias, diferenciando-os e separando-os em grupos por tipos de assuntos gerais e assuntos auxiliares. Os dados analisados são tabulados e transformados em gráficos para melhor visualização e, assim, são cruzados e interpretados para que possa se verificar a fragilidade nos maiores problemas ocorridos. Esta análise ocorre tanto por ano como acumulativo de todos os anos, para que se possa verificar a constância de ocorrências desde o início da agência.

No início de todo ano, junta-se a ouvidoria com a equipe da agência para analisar os dados coletados e realiza as análises estatísticas gerando um parecer com os apontamentos pertinentes, desta forma identificando possíveis ações que podem ser tomadas para melhoria da prestação de serviços. O parecer é enviado ao GTR (grupo técnico de regulação), o qual com base nas informações gera pareceres e analisa a necessidade de aperfeiçoamento das normativas. Desta forma, possibilita identificar possíveis melhorias que podem ser feitas, tanto em fiscalizações como na normatização da regulação.

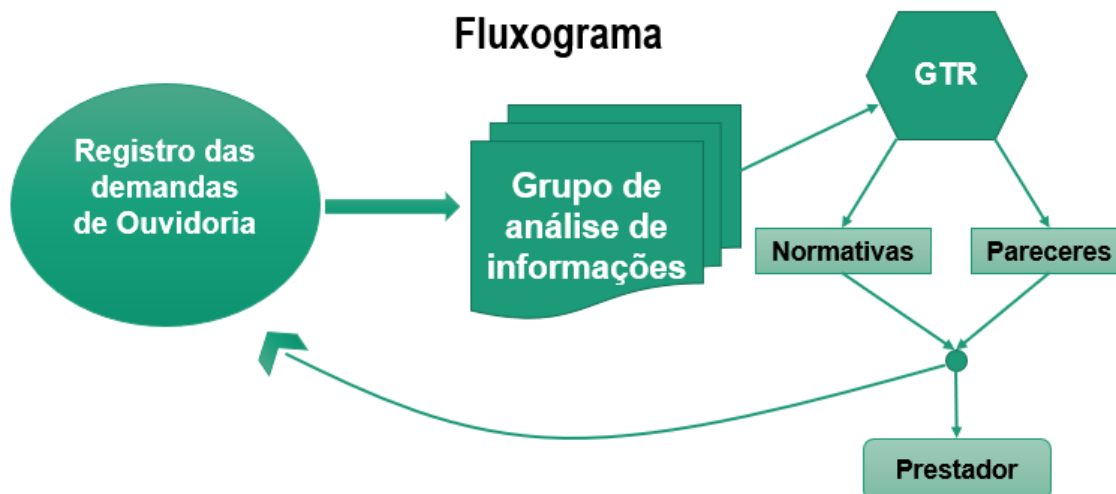


Figura 1 – Fluxograma da metodologia

O fluxograma a cima evidencia as etapas que ocorrem, desde o registro das informações que chegam na ouvidoria, passando pelo grupo de análise para filtrar e assim enviar o que for pertinente ao GTR, para que o mesmo gere pareceres e normativas que serão enviadas ao prestador de serviços assim como a ouvidoria para registro.

As informações apresentadas neste artigo, foram obtidas por meio de relatórios e regimentos da agência intermunicipal de saneamento, assim como os dados foram colhidos diretamente em sua ouvidoria.

RESULTADOS OBTIDOS OU ESPERADOS

A ouvidoria se transforma em agente intermediador nas relações entre os cidadãos, poder concedente e prestadoras de serviço promove a qualidade da comunicação, a formação de laços de confiança e colaboração mútua, primando pela imparcialidade nas decisões. Logo, os atendimentos e processos de ouvidoria da Agesan-RS, são registrados mensalmente, para que haja controle dos problemas recorrentes de cada

município. Portanto, ocorre maior transparência e acessibilidade as informações geradas, com objetivo principal de solucionar conflitos.

No início do ano de 2022, foram analisados dados referentes a processos abertos desde o ano de 2019. Nesta análise, buscou-se identificar situações de problemáticas dos processos habituais, na qual poderia haver mudança, tanto na parte fiscalizatória *in loco* como em questões normativas. Assim, gera uma resolução mais assertiva ou até mesmo a solução do problema em questão.

As figuras 1, 2 e 3 apresentam os gráficos dos processos abertos nos anos de 2019, 2020 e 2021, respectivamente. Neles são apresentados os assuntos dos processos abertos nos anos em questão.

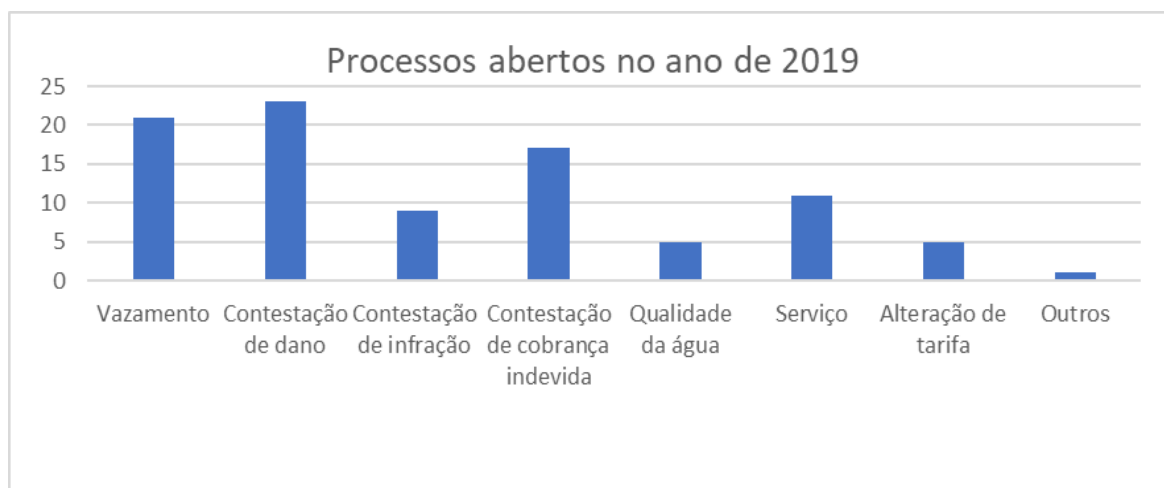


Figura 2 – Processo de 2019

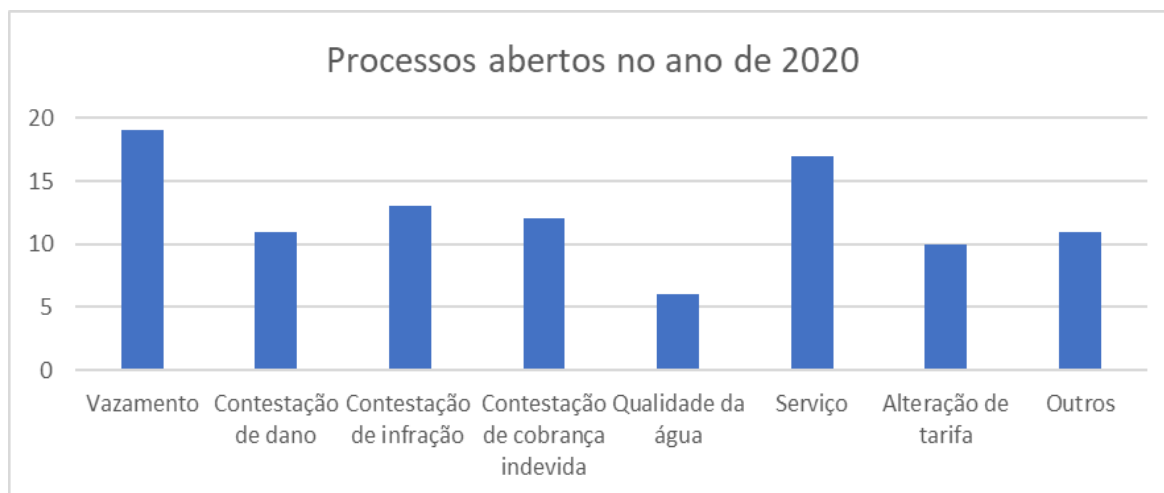


Figura 3 – Processo de 2020

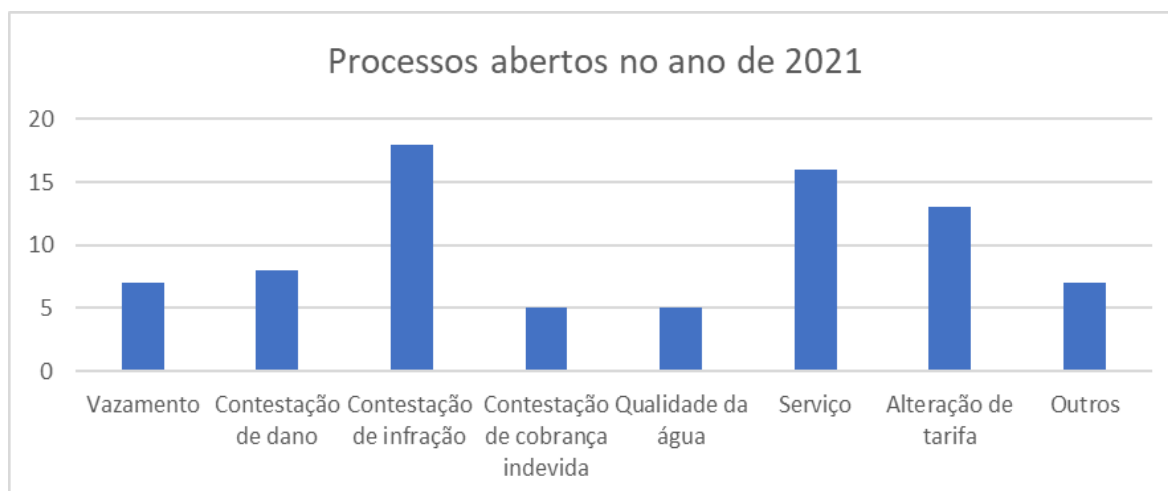


Figura 4 – Processo de 2021

Após serem analisados os gráficos de 2019, 2020 e 2021, optou-se por agregar as informações referentes a 3 anos em questão, para a análise dos processos, na qual se notou a assiduidade de casos de vazamento como relevância, tendo sido o assunto com maior número de processos abertos nos três anos analisados como mostra a figura 4 a seguir.

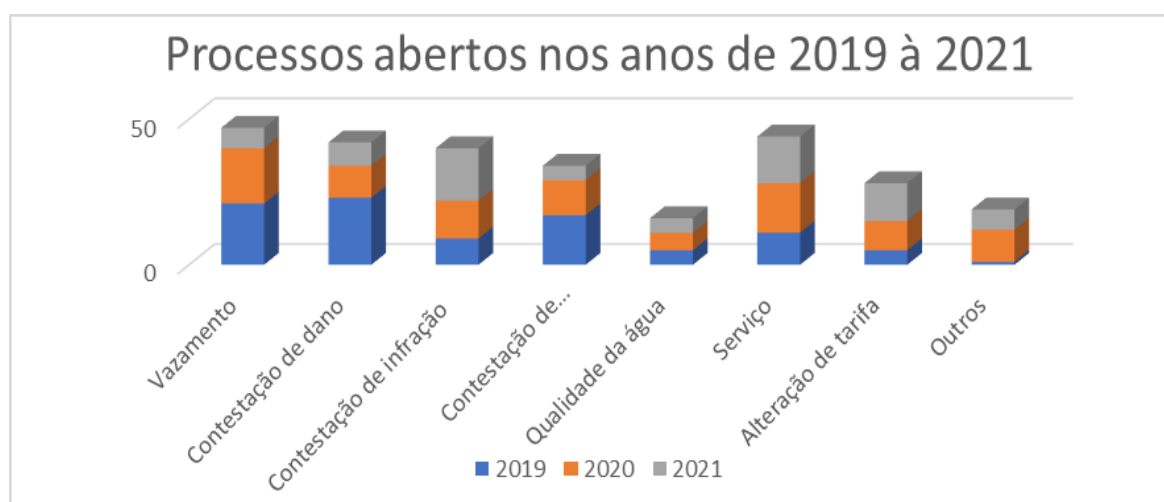


Figura 5 – Processos de ouvidoria por modalidade

Nota-se, ainda, que os processos de vazamento são relevantes em quantidade, assim, optou-se por analisar e quantificar em porcentagem os sub assuntos destes processos. A figura 5 apresenta os processos de ouvidoria abertos, na qual 11% são vazamento de esgoto, 15% vazamento no hidrômetro, 34% vazamento externo e 40% vazamento oculto. Observa-se, uma relevância significativa de processos abertos referentes a vazamento oculto (não aparente).



Figura 6 – Tipos de processos por vazamentos

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No início do ano de 2022, após levantamentos dos processos de ouvidoria da Agesan-RS, verificou-se que a partir do ano de 2019 até 2021 houve a recorrência de processos a respeito de vazamento, sendo uma porcentagem significativa de processos a respeito de vazamento oculto (não aparente).

Ao recorrer junto a agência reguladora com um processo de ouvidoria, notou-se que em 70% dos casos os usuários não conseguiam o desconto, devido às normas da prestadora de serviço beneficiarem-se, ou seja, especificavam-na que em casos que não ultrapassassem 2,5 vezes o consumo médio do usuário, a concessão do desconto deveria ser autorizada (ou não) pela Superintendência de Faturamento e Cadastro da própria prestadora, abrindo assim, precedente para não haver o desconto (algumas referências não estão sendo citadas para não identificar a instituição). Diante disso, notou-se a necessidade de uma revisão e homologação pela agência reguladora, da norma da prestadora de serviços de recálculo das faturas referente a vazamento não aparente, a qual será realizada durante o ano de 2023.

Os resultados de ouvidoria refletem a avaliação dos usuários com relação aos serviços prestados, diferentemente das fiscalizações programadas conseguem capturar o que vai além de indicadores de desempenho e entre outras formas que o prestador usa para avaliar seus níveis de serviço.

CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

A ouvidoria não deve ser vista apenas como um canal de reclamação e solução de problemas imediatos, mas também como um instrumento de apoio técnico ao planejamento, controle e gestão de processos de fiscalização e normatização na regulação. A agência de regulação de saneamento, entre suas atribuições, pode identificar as falhas ou imprecisões em certas normas ou resoluções, as quais podem ser aperfeiçoadas seguindo os ritos legais. Assim, possibilita o desenvolvimento de uma normatização mais justa e equidistante para todos entes, inclusive pode possibilitar a criação de normas inéditas na área de regulação de saneamento.

Estudos futuros farão um tratamento estatístico sobre os resultados levantados, buscando dar maior representatividade e confiança as amostras, a ponto de conferir à ouvidoria o protagonismo necessário e representativo dos usuários em decisões regulatórias.

Dentro do exposto, a Agesan-RS, por meio da cooperação, comunicação e apoio da ouvidoria, como apoio das diretorias, demandará ao setor técnico fiscalizatório e normativo pontos a serem aperfeiçoados.

A ouvidoria pode ir além de apenas responder às manifestações recebidas, tem potencial para a partir delas, sugerir melhorias e inovações para atuar na prevenção de conflitos, objetivando a excelência na prestação de serviços e na regulação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BASTOS, Camila Sanzon Pereira, *et al.* O FORTALECIMENTO DAS OUVIDORIAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: ANÁLISE E IMPACTOS PARA A APLICAÇÃO DA LEI 13.460/2017. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, [S. l.], ano 2, n. 2, p. 31-39, 2019.
2. JUNIOR, Vitor Zanella. OUVIDORIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, [S. l.], ano 1, n. 1, p. 93-106, 2018.
3. NEGRI, Robson *et al.* OUVIDORIA: PADRÕES DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E INFO. *In: ABAR (BR) et al. REGULAÇÃO: NORMATIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO.* Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008. cap. 10, p. 225-246.
4. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** 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. [S. l.], 26 jun. 2017.
5. SANTOS, PRISCILLA MARTINS DOS. OUVIDORIA COMO UMA FERRAMENTA DE GESTÃO: análise da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**, São Luis, p. 1-44, 10, 2022.
6. TRINDADE, Maria Eugênia Bonomi. A IMPORTÂNCIA DA ESTRUTURA DAS OUVIDORIAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGULAÇÃO. **Revista Arsesp: 10 anos de regulação**, [s. l.], p. 44-48, 2018.
7. XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira. A ABAR E A CONSTRUÇÃO DE INSTRUMENTOS PARA A REGULAÇÃO. *In: ABAR. REGULAÇÃO: Indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto.* Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda, 2006. cap. 1, p. 11-28.