

OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE NORMATIZAÇÃO NA REGULAÇÃO DE SANEAMENTO

Natália Müller Schierholt ⁽¹⁾

Graduanda em Gestão Ambiental no Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI). Graduanda de Nutrição no Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI). Ouvidora da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul (AGESAN-RS)

Demétrius Jung Gonzalez ⁽²⁾

Arquiteto e Urbanista pela PUCRS. Especialista em Direito Urbano e Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFRGS. Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS. Diretor Geral da AGESAN-RS.

Franciele Grings dos Santos ⁽³⁾

Advogada pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública e Especialista em Gestão Ambiental com Ênfase em Saneamento Básico, Engenharia Ambiental e Sanitária. Mestranda em Regulação e Saneamento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Diretora de Administração e Finanças na Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul.

Vagner Gerhardt Mâncio ⁽⁴⁾

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). Coordenador de Normatização e Fiscalização da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul (AGESAN-RS). Doutorando em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Endereço⁽¹⁾: Rua Felix da Cunha, 1009 – 802 – Porto Alegre – RS - CEP: 90570-001 - Brasil - Tel: +55 (51) 9 9848-4604 - 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 gerenciais, 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, Normatização, Saneamento.

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).

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 conseqüentemente 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.

OBJETIVO DO TRABALHO

O presente estudo tem como objetivo geral investigar a possibilidade da atuação da 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. Verificar se há viabilidade em desenvolver normas a partir das demandas repetitivas do canal de ouvidoria.

Explorar a facilidade de acesso ao usuário, bem como suas necessidades e demandas de recorrência para antecipar possíveis soluções aos problemas demandados pelos usuários.

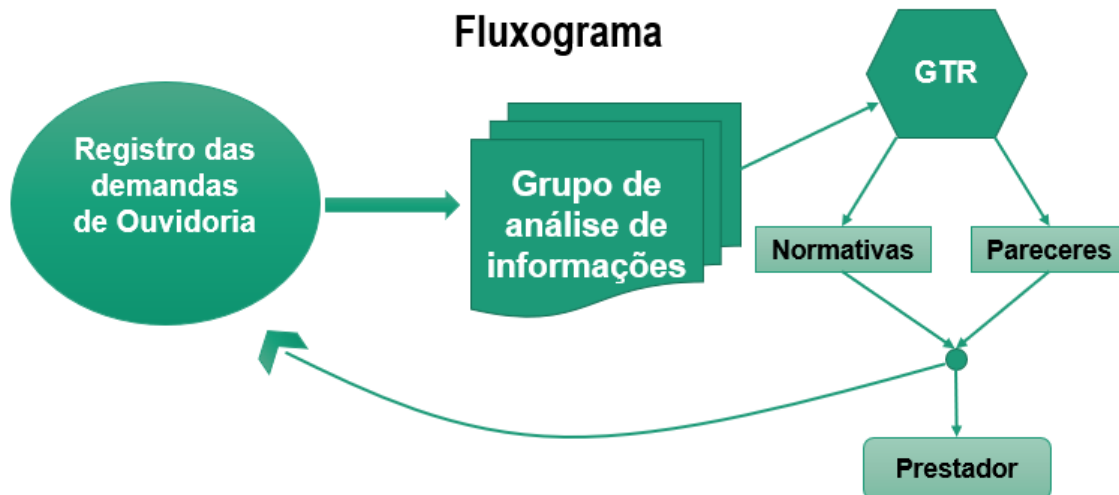
Ainda objetiva evidenciar formas de execução e a importância do levantamento de demandas e processos de ouvidorias, para o controle e diagnóstico de uma agência reguladora de saneamento. E exibir a coleta de dados, como uma ferramenta para planejamento, estudo, desenvolvimento e normatização. Realizar a classificação dos assuntos, identificando assim as problemáticas mais recorrentes e assim poder identificar a dificuldade e soluções pertinentes para a população, objetivando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços de saneamento através do agente regulador.

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 disso, 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



A Figura 1 apresenta as etapas que compõem o processo, 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

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

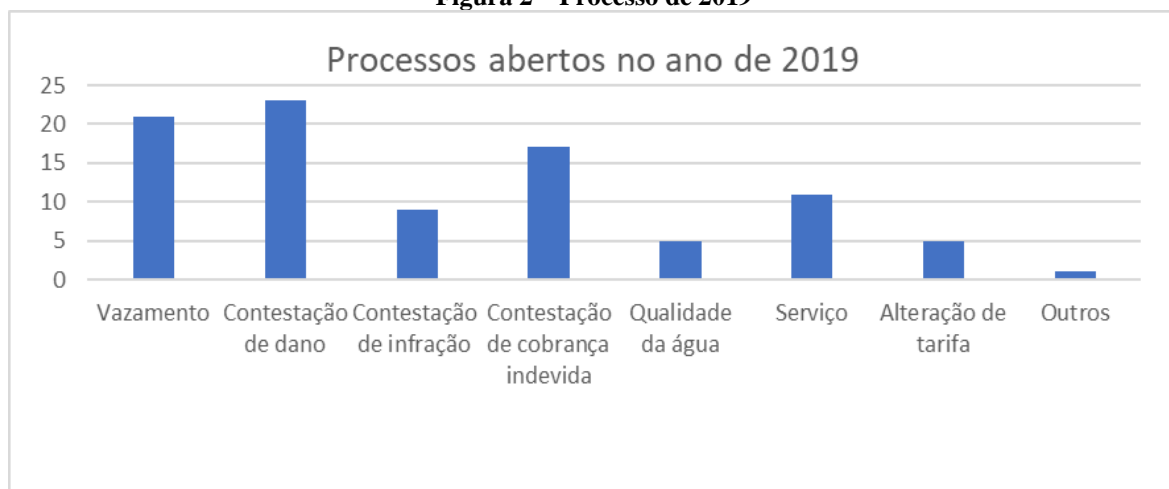


Figura 3 – Processo de 2020

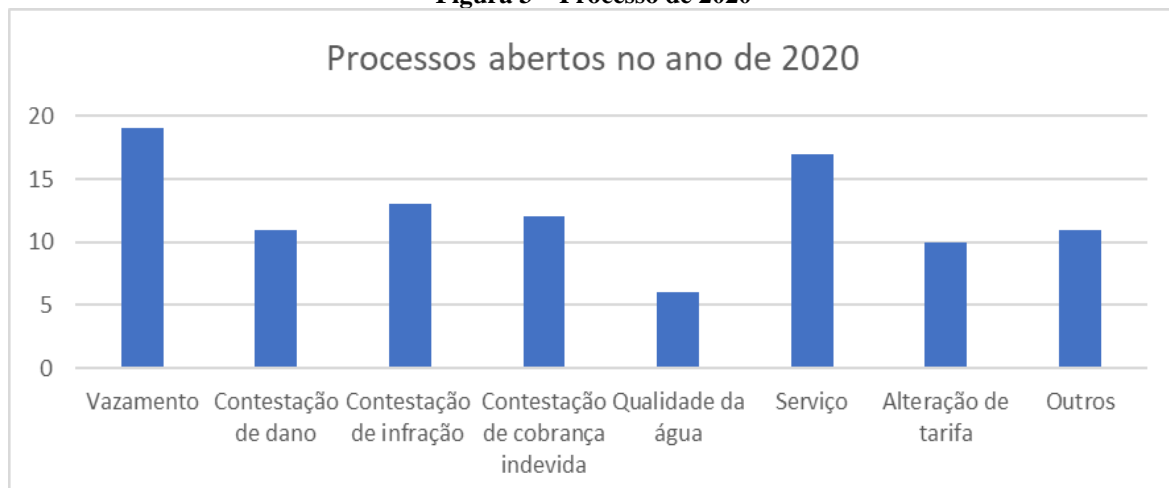
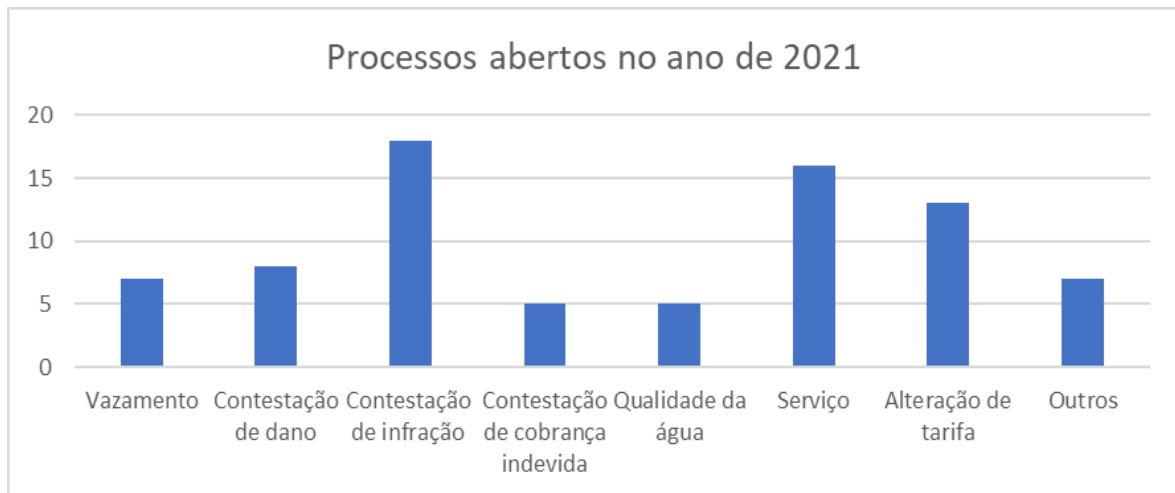
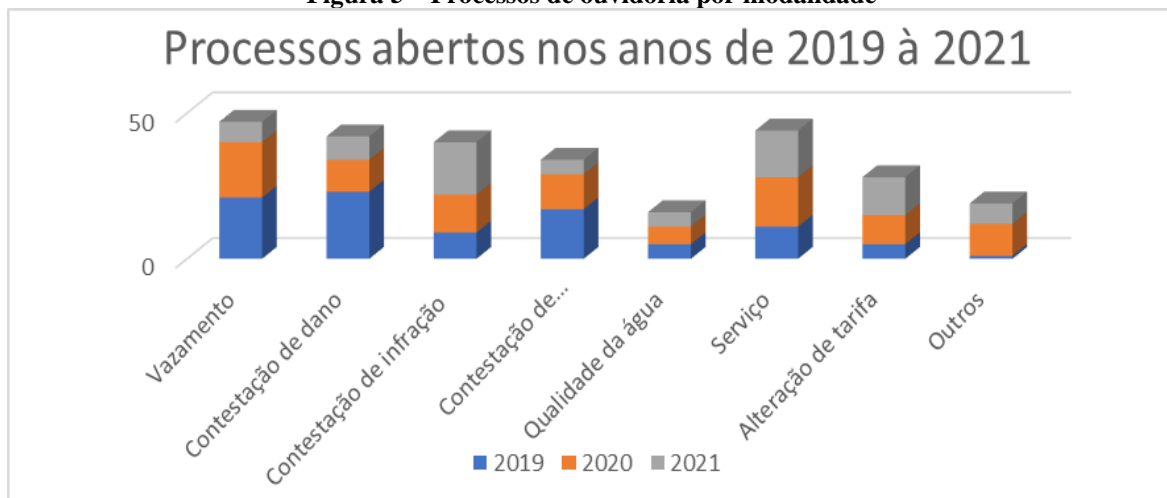


Figura 4 – Processo de 2021



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 deve ser um setor independente que busca garantir a transparência, imparcialidade e eficiência na resolução de conflitos e problemas enfrentados pelos cidadãos com relação aos serviços regulados pela agência. Seu papel principal é ouvir as demandas dos usuários, analisar as questões certificadas e encaminhar os casos para as áreas responsáveis dentro da agência, para que sejam devidamente tratadas. Como porta de entrada e setor com contato direto com os usuários, tornando viável a proximidade de medidas a serem tomadas e com uma fácil visualização de problemas recorrentes e possíveis soluções que seriam cabíveis de normatização.

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.