

REGULAÇÃO DAS OUVIDORIAS DO SETOR ELÉTRICO

I - CONTEXTO

Desde a sua criação, a ANEEL procura zelar pelos direitos e interesses dos consumidores, mediante atuação abrangente na regulação, na fiscalização e na solução de conflitos surgidos no âmbito do setor elétrico.

Especificamente quanto à solução de conflitos, ao longo dos anos a ANEEL vem fazendo investimentos constantes e vultosos no seu serviço de Ouvidoria Setorial, por entender que todo e qualquer incremento nessa estrutura de atendimento tende a resultar em satisfação ao consumidor. Como exemplo disso, é possível citar a adoção do número tridígito gratuito (167) telefônico para facilitar o contato do consumidor com a Ouvidoria Setorial, bem como a implantação do Fale Conosco no portal da ANEEL, seja na modalidade formulário ou *chat*.

Por outro lado, somente o aparelhamento tecnológico e a capacitação dos servidores da Agência não trariam os resultados esperados se, ao mesmo tempo, as empresas distribuidoras de energia elétrica não comungassem desse objetivo, ou se houvesse uma dispersão de esforços.

Assim, dada a maturidade do seu processo de Ouvidoria Setorial, em 2009 a ANEEL deparou-se com o desafio de regular a ouvidoria nas distribuidoras de energia elétrica. O objetivo era prevenir potenciais conflitos e ampliar os canais de relacionamento com os consumidores, o que, de forma reflexa, resulta na redução do volume de processos nos órgãos de defesa do consumidor, na justiça e no próprio órgão regulador, sempre em benefício do interesse público.

II - DIAGNÓSTICO

Por ocasião da decisão de dar início aos trabalhos relativos à futura regulação da ouvidoria nas distribuidoras, não obstante o incentivo e fomento da Agência ao longo dos anos ao fortalecimento das ouvidorias, tinha-se conhecimento de que não havia uniformidade na prestação desse serviço.

Na época, no plano jurídico e regulatório, não existia obrigação por parte das distribuidoras de instituírem uma ouvidoria; tampouco competências, diretrizes e funcionamento estavam formalizados. Apenas em São Paulo as empresas prestadoras de serviço público eram obrigadas a oferecer o serviço, conforme determinado pelo Decreto Estadual nº 44.074/1999, o qual regulamentou a composição e estabeleceu competências das ouvidorias de serviços públicos no estado de São Paulo.

Em função desse cenário, em outubro de 2009 a ANEEL realizou uma grande pesquisa com as distribuidoras de energia elétrica (concessionárias e permissionárias), no intuito de conhecer a realidade, a estrutura e o funcionamento das ouvidorias do setor elétrico no país.

Analisados os dados fornecidos pelas distribuidoras como resposta ao questionário formulado pela Agência, o mapeamento revelou que aproximadamente 90% das empresas contavam com ouvidorias constituídas. Entretanto, as práticas e procedimentos adotados diferiam em diversos aspectos: vinculação hierárquica muitas vezes distante da diretoria das empresas; participação em processos do Procon; ouvidor com função exclusiva ou desempenhando outras funções na distribuidora, resultando em eventual conflito de interesses. Além disso, foi constatada a inexistência da estrutura de ouvidoria em algumas empresas, fato este de maneira prejudicial aos interesses dos consumidores das respectivas áreas de concessão.

Tais dados, e todos os demais que foram mapeados em razão da pesquisa, foram apresentados no Encontro Nacional dos Ouvidores do Setor Elétrico – Enose – realizado no Rio de Janeiro em meados de 2010. Em vista das informações colhidas, e do histórico de relacionamento da Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública (SMA) com as equipes das distribuidoras, houve consenso entre a Agência e o Fórum dos Ouvidores do Setor Elétrico no sentido de que, apesar da heterogeneidade de práticas adotadas, o setor estava maduro não só para aprofundar a discussão sobre o tema, mas também para evoluir essa discussão para o âmbito da regulação.

III - CONSULTA À SOCIEDADE

A fim de promover uma discussão ampla e transparente sobre o tema, a ANEEL submeteu à consulta pública a proposta de regulação das ouvidorias.

Como questão primeira do debate, houve uma análise preliminar qualitativa do impacto regulatório em três cenários possíveis de atuação da Agência: não regular as ouvidorias; regular apenas diretrizes gerais; regular profunda e exaustivamente.

	Não regular	Regulação profunda	Regulação de diretrizes
Qualidade dos serviços prestados aos consumidores	Mantém	Melhora o atendimento às reclamações e solicitações dos consumidores	Melhora o atendimento às reclamações e solicitações dos consumidores
Identificação de áreas da empresa que carecem de melhorias	Mantém	Permite que as distribuidoras verifiquem erros de procedimento	Permite que as distribuidoras verifiquem erros de procedimento
Prevenção de potenciais conflitos	Mantém	Solução célere e eficaz de conflitos, redução do desgaste emocional e do custo financeiro, mitigação da duração e da reincidência do conflito e	Solução célere e eficaz de conflitos, redução do desgaste emocional e do custo financeiro, mitigação da duração e da reincidência do

		melhoria dos relacionamentos	conflito e melhoria dos relacionamentos
Fortalecimento da imagem da organização para a sociedade	Mantém	Melhoria da credibilidade	Melhoria da credibilidade
Flexibilidade na gestão da empresa	Mantém a gestão a critério do controlador	Não permite a adequação ótima ao perfil da empresa e dos consumidores de sua área de concessão	Mantém a gestão a critério do controlador, permitindo a adequação ótima ao perfil da empresa e dos consumidores de sua área de concessão
Canal de comunicação entre distribuidoras e órgão regulador	Mantém o canal a critério da distribuidora	Estabelecimento de um canal com a ouvidoria, melhorando a comunicação	Estabelecimento de um canal com a ouvidoria, melhorando a comunicação

Tabela 1 - Análise qualitativa submetida à consulta pública

Além disso, buscando aprofundar o debate, foram elaboradas algumas questões com o objetivo de auxiliar os estudos do órgão regulador para a sua tomada de decisão. Assim, solicitou-se a participação de toda a sociedade, em especial dos consumidores, conselhos de consumidores, distribuidoras, universidades, representantes da sociedade civil, órgãos de defesa do consumidor e demais interessados no tema para responder a algumas questões que foram apresentadas. Nesse processo, houve espaço para manifestações que defendiam posições extremas (desde a não regulação até a regulação pormenorizada). Foram apresentadas perguntas como "A ANEEL deve regulamentar as ouvidorias?" e "O ouvidor deve ter mandato?". Trazer os pontos polêmicos à tona enriqueceu e amplificou o espectro do debate.

A análise qualitativa da proposta de regulação esteve em consulta pública por noventa dias entre 2010 e 2011, período rico em manifestações, tanto pelo conteúdo quanto pela diversidade de participantes (distribuidoras, associações de consumidores, entidades de defesa do consumidor, ouvidores organizados na Associação Nacional etc.).

A análise das contribuições da consulta pública resultou na elaboração de uma minuta de resolução, a qual foi apresentada à sociedade para o recebimento de novas contribuições.

Na audiência pública, que esteve aberta para contribuições durante 45 dias em 2011 e que contou inclusive com reunião presencial, voltou à pauta o debate a respeito da regulação das ouvidorias, tendo havido nessa ocasião convite expresso para a participação das entidades de defesa do consumidor. Houve participação ativa, também, do Fórum de Ouvidores do Setor Elétrico, entidade existente desde 2001 e que tem como finalidade a troca de experiências e o

compartilhamento de boas práticas no setor. Assim como no período de consulta pública, também na audiência pública as distribuidoras voltaram a se manifestar, bem como os próprios consumidores e as suas associações representativas.

Na audiência pública, foi realizada uma tentativa pioneira de aplicação da metodologia de Análise de Impacto Regulatório (AIR) no âmbito da ANEEL, com o objetivo de identificar os impactos potenciais da proposta de regulamentação.

	Custos (R\$ milhões)	Benefícios (R\$ milhões)	Resultado líquido (R\$ milhões)	Impacto parcela B (%)
Cenário 1	85,1	85,1	-	-
Cenário 2	87,7	167,6	79,8	- 0,33 %
Cenário 3	110,3	205,7	95,4	- 0,40 %
Cenário 4	113,0	205,0	92,0	- 0,39 %

Tabela 2 – Exemplo de análise custo-benefício realizada na AIR de regulamentação das ouvidorias

O processo de regulamentação das ouvidorias incluiu várias fases e aspectos de participação pública, incluindo a interação da ANEEL com os grupos potencialmente afetados, destacando-se o Fórum Nacional de Ouvidores do Setor Elétrico e instituições de defesa dos consumidores.

As etapas de participação pública foram essenciais no provimento de informações utilizadas na estimativa dos efeitos da regulação. Além disso, legitimaram a decisão tomada, pois por meio delas foi possível envolver, além dos agentes econômicos afetados, toda a sociedade.

IV - RESOLUÇÃO APROVADA

Em 13 de dezembro de 2011, foi publicada a Resolução Normativa nº 470, que estabelece as disposições relativas às ouvidorias das concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica, fato este que tornou o setor elétrico o segundo setor regulado a tornar obrigatória a criação de ouvidorias – a exemplo do que já fizera o setor bancário, de forma pioneira.

Como efeito, empresas que antes não ofereciam o serviço passaram a fazê-lo, constituindo as suas unidades de ouvidoria. Dentre outros aspectos regulados, são pontos também a ser destacados: obrigação de a empresa disponibilizar canal telefônico exclusivo e gratuito ao atendimento da ouvidoria, independentemente de a ligação provir de operadora de serviço telefônico fixo ou móvel; encaminhamento mensal de relatórios quantitativos à ANEEL; capacitação dos integrantes das equipes de ouvidoria em noções de ética, mediação, solução de conflitos, direitos e deveres dos consumidores, técnicas de comunicação e condições gerais do fornecimento de energia elétrica.

Por representarem uma forma de reconhecimento ao direito da cidadania, foi estabelecida, ainda, a garantia de acesso à ouvidoria das pessoas portadoras de deficiência

física ou com mobilidade reduzida, bem como a sujeição da concessionária à aplicação de multa na hipótese de não instituírem as suas respectivas unidades de ouvidoria.

A publicação da Resolução Normativa nº 470/2011, que tornou obrigatória a instalação da ouvidoria, bem como formalizou as competências, prerrogativas e uniformizou os procedimentos das ouvidorias, contribuiu para que estas possam funcionar como instância adicional para os consumidores, para a resolução de suas dúvidas e reclamações, propiciando às empresas a identificação e correção de procedimentos incorretos e constituindo-se como um verdadeiro mecanismo de melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados.

V - MUDANÇAS E MELHORIA CONTÍNUA

Conforme já esperado, no início da vigência da Resolução nº 470/2011 houve um período de adaptação à norma, observado tanto nas empresas que não tinham ouvidoria constituída (e que tiveram de criar tal estrutura) quanto naquelas que disponibilizavam o serviço (as quais, eventualmente, tiveram de readequar as suas práticas).

Todavia, nos primeiros meses de aplicação das disposições da resolução, já foi possível perceber um incremento nos indicadores dos seus serviços comerciais. Por exemplo, o indicador *Serviços Comerciais no Prazo* apresentou incremento médio de 1,2 ponto percentual no semestre imediatamente posterior à data de criação das ouvidorias em algumas grandes distribuidoras que ainda não ofereciam o serviço antes da regulamentação. A mudança, ainda que pareça tímida, é representativa quando se consideram os milhares de serviços executados pelas distribuidoras. E a expectativa é de que, com a consolidação de todas as ouvidorias, os indicadores comerciais das distribuidoras apresentem um quadro de melhoria constante, por conta da mudança cultural que a resolução instigará – tanto nas empresas quanto nos consumidores, cada vez mais exigentes quanto aos seus direitos e sabedores dos canais para acessá-los.

Adicionalmente, podemos citar os benefícios que não podem ser diretamente quantificados: melhorias quanto ao respeito ao consumidor, aos direitos do consumidor, à dignidade da pessoa humana, à administração participativa, no atendimento e agregação de qualidade ao serviço prestado.

Também podemos citar os benefícios do ponto de vista da distribuidora: aproximação com os consumidores, mediante o estabelecimento de um canal de comunicação acessível e direto; identificação das áreas da empresa que mereçam maior atenção dos dirigentes, definindo-se eixos prioritários de ação de forma a diminuir as ineficiências da empresa; informações sobre a atuação da organização, permitindo a correção de disfunções e redirecionamento das ações desenvolvidas; identificação de necessidades dos consumidores; relacionamento democrático com a sociedade; maior credibilidade e fortalecimento da imagem da organização junto à população; e inovação e melhoria de processos, produtos e serviços, a partir da participação do ouvidor no processo de discussão de políticas institucionais, propondo ações interventivas.

A despeito dos bons resultados já alcançados, o debate relativo às ouvidorias do setor elétrico não está esgotado na Agência, uma vez que as demandas dos consumidores estão em constante evolução, e a ANEEL deve estar habilitada a acompanhar esse processo.

A Resolução nº 470/2011 dispõe que cada ouvidoria envie relatórios mensais com dados definidos pela ANEEL. A análise dos relatórios recebidos subsidia a constituição de elementos de comparação entre o período que precede e o que se segue à instituição do ato normativo.

Para se aprofundar ainda mais nas análises e buscando avaliar o grau de cumprimento dos objetivos desejados com a regulamentação e identificar potenciais possibilidades de melhorias da norma, a ANEEL encaminhou, em junho de 2013, um novo questionário às distribuidoras, que visa obter um retrato da estrutura e funcionamento das ouvidorias após a sua regulamentação.

Ainda nessa linha de avaliação e melhoria contínua da regulamentação, foi instaurada audiência pública com intuito de debater a redução do prazo de 30 dias que a distribuidora tem para comunicar ao consumidor as providências adotadas nas solicitações recebidas. Na mesma audiência, também está em debate a possibilidade da concessão de efeito suspensivo a quaisquer ações punitivas pela distribuidora ao consumidor enquanto houver demanda em tratamento na ouvidoria. Ambas as situações, em última análise, constituem um fortalecimento do papel da ouvidoria nas instituições – seja pela ideia de maior celeridade nas comunicações (o que implica em comprometimento dos demais setores da empresa), seja pela necessidade do aguardo do posicionamento da ouvidoria da distribuidora como pré-requisito para adoção de eventuais providências punitivas por parte da Agência.

VI - RELACIONAMENTO DA ANEEL COM AS OUVIDORIAS

Mesmo antes do processo de regulação das ouvidorias do setor elétrico, a ANEEL estimulou a criação e apoiou o funcionamento desse serviço nas distribuidoras – independentemente de previsão legal, a Agência sempre vislumbrou os bons préstimos que as ouvidorias podem prestar à sociedade, e inclusive chegou a recomendar a instalação do serviço em algumas distribuidoras. No mapeamento das ouvidorias realizado em 2009, 43,3% das distribuidoras responderem que já haviam criado a ouvidoria por sugestão ou recomendação da ANEEL.

À medida que mais distribuidoras passaram a contar com unidades de ouvidoria (por iniciativa própria ou orientação da Agência), os ouvidores entenderam que seria benéfico ao trabalho de todos um momento dedicado à troca de experiência entre eles, a fim de compartilhar dúvidas e refletir sobre possíveis soluções para desafios que tinham em comum. Nesse contexto, nasceu, em 2002, o primeiro Encontro Nacional dos Ouvidores do Setor Elétrico – Enose.

Desde então, a ANEEL vem apoiando e participando anualmente do Enose, sempre ajudando na elaboração da programação do evento, nos convites aos demais participantes e na cessão de servidores para proferirem palestras. O Enose, já em sua décima segunda edição, é

considerado um dos maiores e mais importantes eventos do setor elétrico, pois permite a troca de experiências e o compartilhamento de boas práticas em âmbito nacional.

A ANEEL também apoiou a criação dos Fóruns Regionais de Ouvidores em 2001, bem como a sua reunião e organização num Fórum Nacional, o que aconteceu em 2009. E, ao ampliar o alcance do âmbito regional para o nacional, qualificou-se também o debate: da proposta inicial dos Fóruns Regionais em organizar o Enose como espaço para formação/capacitação de ouvidores, atualmente o Fórum Nacional recebe trabalhos muito técnicos e aprofundados, que têm como objetivo pensar (e repensar) o processo de ouvidoria de uma forma muito comprometida com a participação e o interesse público.

Após cada edição do Enose, os ouvidores têm o compromisso de internalizar em suas empresas o teor e as conclusões dos debates para, assim, não só valorizar a importância do trabalho desenvolvido pela ouvidoria, mas, fundamentalmente, conceder aos direitos do consumidor a distinção e o destaque merecidos.

VII - TRANSPARÊNCIA E SUBSÍDIOS PARA A REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

No intuito de manter-se alinhada às melhores práticas de prestação de contas à sociedade, e guardando coerência com as diretrizes de transparência e de publicidade regulatória da ANEEL, desde o ano de 2011 a ANEEL tem publicado a revista “Ouvidoria Setorial em Números”, que oferece uma visão panorâmica do setor elétrico, fundamentada nos registros anuais dos consumidores no Sistema de Gestão de Ouvidoria (SGO).

A publicação apresenta as séries históricas de pedidos de informação e reclamações relativas a cada distribuidora, além das tipologias/assuntos mais reclamados no ano correspondente àquela edição. Há, também, referência à variação percentual de demandas em relação ao ano anterior, bem como indicação do percentual de procedência das reclamações do consumidor em cada tipologia. Esses dados são extremamente úteis às distribuidoras, uma vez que podem constituir um parâmetro balizador para eventual revisão de rotinas e procedimentos.

A utilidade desses números, porém, não é restrita às distribuidoras, uma vez que constitui fonte de valor inestimável também às áreas de regulação e fiscalização da Agência, as quais têm nessas informações um valioso acervo de subsídios para nortear as suas atividades.

Afora os dados quantitativos extraídos do sistema, a publicação lista ainda o nome do Ouvidor de cada distribuidora, o número de unidades consumidoras atendidas e os seus respectivos canais de acesso para registro de demandas.

VIII - RECONHECIMENTO

No ano de 2012, a Ouvidoria Setorial da ANEEL sagrou-se vencedora do XIII Prêmio Consumidor Moderno de Excelência em Serviços ao Cliente, na categoria Serviços Públicos Federais. A premiação, promovida pela Revista Consumidor Moderno (em parceria com o

Instituto GfK), reconhece as empresas que possuem a melhor estratégia na busca pela excelência na prestação de seus serviços e difunde as melhores práticas de relacionamento entre as organizações e os consumidores de todo o país.

O prêmio, tido como o “Oscar do Atendimento ao Consumidor no Brasil”, constitui um reconhecimento público aos serviços prestados pela Ouvidoria Setorial, que prima pela estrita observância da isonomia, transparência e efetividade no trato das questões demandadas.

Apesar do reconhecimento obtido com a conquista do Prêmio Consumidor Moderno, a Ouvidoria Setorial da ANEEL considera que o seu ativo intangível mais valioso é, sem dúvida, a satisfação de cada um dos milhares de consumidores que, diariamente, recorrem aos seus serviços.

A ANEEL já havia recebido essa premiação em 2002 e 2003. E, quase dez anos depois, a Agência tornou-se a receber em 2012, não havendo razões para duvidar que todo o esforço empreendido pela Agência no processo de regulação das ouvidorias do setor elétrico contribuiu fortemente para tal reconhecimento.

IX - NÚMEROS DAS OUVIDORIAS

No ano de 2012, a Ouvidoria Setorial da ANEEL atendeu 1,25 milhão de ligações, numa média de 500 ligações atendidas por hora na Central de Teletendimento – CTA 167. Do total de ligações recebidas pela CTA 167, aproximadamente 92% das solicitações são finalizadas durante o próprio atendimento telefônico.

Do total de solicitações recebidas (excluídos os trotes, enganos e registros duplicados), a Ouvidoria Setorial tratou aproximadamente 565 mil pedidos de informação. Além disso, houve também 84.720 reclamações encaminhadas para tratamento pela equipe técnica especializada (segundo nível), cujo prazo médio de resposta ao consumidor foi de 17 dias.

Além do tratamento aos questionamentos encaminhados pela ANEEL para responder a quantidade de demandas relacionadas acima, as ouvidorias das distribuidoras registraram, apenas no segundo semestre de 2012, o tratamento a mais 71.210 reclamações, 166.627 pedidos de informação, 739 elogios, 2.327 denúncias e 377 sugestões.