



SENADO FEDERAL

OFÍCIO “S”

Nº 1, DE 2014

Ofício 52/2013/OV

Brasília, 24 de dezembro de 2013.

A Sua Excelência o Senhor
JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS
Presidente do Senado Federal
Senado Federal
Praça dos Três Poderes
CEP 70.165-900 – Brasília/DF

Assunto: **Relatório da Ouvidoria da Anatel**

Excelentíssimo Senhor Senador,

1. Em atenção ao disposto no Parágrafo Único do Artigo 45 da Lei Geral de Telecomunicações – Lei nº 9.472/97, encaminhamos para conhecimento, em anexo, exemplar do Relatório da Ouvidoria, contendo apreciações sobre a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.
2. Aproveitamos para informar que o Relatório, a partir da publicação no Diário Oficial da União – D.O.U. estará disponível, também, no Portal da Anatel: www.anatel.gov.br em Relacionamento com a Sociedade >> Sobre a Ouvidoria >> Selecione uma opção >> Relatórios, para conhecimento pela sociedade em geral.

Respeitosamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Aristóteles dos Santos".

ARISTÓTELES DOS SANTOS
Ouvendor da Anatel

Relatório Ouvidoria da Anatel 2013

Relatório Analítico Ouvidoria da Anatel

Dezembro de 2013

Ouvidoria da Anatel

Aristóteles dos Santos
Ouvíndor da Anatel

Equipe da Ouvidoria:

Carlos Vinícius Brito Reis
Cláudio Fernandes Dias
Daeman Hessel da Cunha
Hermano Chiodi Freitas
Ianne Aryel de Souza Nascimento
Karina Brito Moreira
Maurício da Silva Vilanova
Susan Chiode Perpétuo



**Ouvidoria
da Anatel**

Sumário

Apresentação	7
Considerações Iniciais	13
Interesses Estratégicos de Estado	17
Regulação do Uso do Espectro de Radiofrequências	21
Modelo de Custos	22
Acesso Individual Classe Especial - AICE	23
Grandes Eventos: Contratações e Infraestrutura	24
Legado dos Grandes Eventos	26
Telefonia Rural	26

Interesses do Setor Regulado	29
Regulamento de Sanções	32
Metodologia para Aplicação de Multas	34
Termo de Ajustamento de Conduta - TAC	35
Regulamento de Atendimento, Cobrança e Oferta	37
 Interesses dos Consumidores	41
A Anatel e o Relacionamento com a Sociedade: Avanços e Desafios	43
O Atendimento da Anatel	46
Convênio da Anatel com a SENACON	50
Reorganização do CDUST	51
Participações Públícas - Consultas e Audiências	53
Reparação de Danos aos Usuários - Fundo de Direitos Difusos (FDD).....	54
Medidas Cautelares	55
Conselhos de Usuários das Operadoras	56
Atuação da Ouvidoria da Anatel	59
Projeto de Reestruturação da Ouvidoria da Anatel	67
Atribuições da Ouvidoria da Anatel	68
Reestruturação e Processos da Ouvidoria da Anatel	70
 Dados do Atendimento da Ouvidoria da Anatel	73
 Ações da Ouvidoria da Anatel	87
Breve Histórico da Atuação da Ouvidoria da Anatel.....	89
Principais Recomendações da Ouvidoria à Anatel e sua Efetividade	89
Seminário Ouvidoria Pública: Participação Social e Gestão Pública	98
 Conclusão	99

Apresentação

Apresentação

Cumpre-nos a responsabilidade de fazer relatório de avaliação crítica sobre a atuação da Agência conforme definido na Lei Geral de Telecomunicações-LGT¹ e reafirmado pelo Regulamento da Agência² e também pelo Regimento Interno³ da Anatel.

A elaboração de um relatório de análise crítica é sempre um exercício complexo e árduo. Nesta oportunidade iremos abordar, naturalmente, os fatos ocorridos na Agência no último período, descrevendo-os com nossa apreciação e destacando aspectos positivos e negativos, com as respectivas sugestões para possíveis melhoramentos.

Logo no início, ao organizar e analisar os dados da Agência para a estruturação deste Relatório percebemos, com clareza, que as alterações em curso na Anatel são maiores e mais profundas do que possam aparentar.

A atual composição do Conselho Diretor tem demonstrado sensibilidade para compreender as preocupações e definições contidas nas políticas públicas formuladas para o Setor de Telecomunicações e vem implementando-as através de resoluções e adequações em processos e normas da Anatel.

Esta disposição, sem dúvida, propiciou as condições necessárias, que apontam para grandes avanços para universalização e

qualificação da prestação dos serviços de telecomunicações à sociedade.

Questões que há anos eram motivos de recomendações da Ouvidoria, institutos de defesa dos consumidores e órgãos de controle da Administração Pública começam a receber providências. Algumas soluções aparentemente simples como a transmissão das reuniões do Conselho Diretor ampliam significativamente a transparência na Agência. Outras de maior complexidade, a exemplo da suspensão da comercialização e ativação de novos acessos da telefonia móvel, medida dura, mas necessária, aplicada para impedir deterioração da qualidade dos serviços prestados, compõem, assim, o atual momento.

Vê-se que a Agência tem desempenhado esforços para imprimir outro ritmo e qualidade nas análises e elaborações de regulamentos, com definições mais relevantes para a sociedade e ações práticas para sua implementação.

Algumas destas deliberações, regulamentos e diretrizes são extremamente significativas. Por exemplo, o Plano Geral de Metas para a Competição - PGMC, o Sistema Nacional de Ofertas de Atacado - SNOA, os esforços do trabalho visando regulamentar o Modelo de Custos, o acompanhamento dos Planos de Melhoria da Prestação do Serviço

1- Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

2- Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997.

3- Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013

Móvel Pessoal (SMP), as ações de medição da qualidade da Banda Larga, o Regulamento dos Conselhos dos Usuários, a revisão do Regulamento do Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações - CDUST e o Regulamento de Atendimento de Cobrança e Oferta, que está em trâmite para aprovação.

Neste bojo, podemos incluir a própria reestruturação da Agência, em debate desde o ano de 2004 e que, finalmente, foi implementada. O principal mérito dessa ação foi organizar a Agência para trabalhar por processos. Isso significou alterar a lógica ultrapassada que orientava a organização anterior.

A estrutura anterior era extremamente segmentada, com áreas isoladas, em contradição aos caminhos que a convergência tecnológica nos impõe e às expectativas que a sociedade nos apresenta.

Ao avaliar a reestruturação da Agência, é necessário compreender que uma instituição do porte da Anatel, e uma reestruturação como essa, não ocorre de forma abrupta. Não se dá em apenas um momento determinado como o da “virada de chave”, como foi comum dizer outrora.

Uma alteração desse porte é um processo que se inicia antes da deliberação e aprovação das alterações normativas e estruturais, e continua por algum tempo depois; tempo necessário para que os ajustes de métodos, processos e a operacionalização cotidiana sejam devidamente assimilados, ajustados e possam gerar uma nova realidade prática em outro patamar.

Neste sentido, é necessário enfocar essas questões considerando que ainda estamos dentro do processo de reestruturação, pós-ápice das deliberações,

mas ainda em construção das novas estruturas.

É importante lembrar, também, que não existe processo de reestruturação abrangente como esse que ocorra sem turbulências. Acreditamos até mesmo que, no detalhe, houve mais turbulência e atropelo do que o necessário. Contudo, entre os pontos negativos não é possível identificar nada que comprometa o resultado final do processo e que, por sua abrangência, mereça maior destaque neste momento.

Diferenças práticas significativas no Setor de Telecomunicações como um todo, só serão percebidas quando se decorrer um necessário período para maturação e aplicação dos novos Regulamentos, normas e procedimentos, assim como para a geração de uma nova prática que terá de ser experimentada, ajustada e corrigida nos aspectos que se revelarem necessários.

Só assim, a reestruturação conseguirá gerar um reflexo direto na realidade objetiva, capaz de alterar de fato a sensação, hoje negativa, de satisfação percebida pelo consumidor.

O processo de reestruturação foi inegavelmente o acontecimento mais complexo do período e receberá tratamento específico neste Relatório, inclusive com um capítulo que aborda o mapeamento das atividades da Ouvidoria e seu processo de reorganização interna, produto organizado também com o objetivo de preparar a Ouvidoria para este processo.

Contudo, outros temas de relevância para a Agência e para o setor também serão abordados ao longo deste Relatório. Um deles é o acompanhamento das obras de infraestrutura para os grandes eventos, visando oferta de melhores condições de telecomunicações para estes períodos, assim como o legado que ficará ao país.

São esperados investimentos para projetos a cargo da Anatel na ordem de 170 milhões de reais em contratações, especialmente para a fiscalização da prestação dos serviços de telecomunicações e outros 200 milhões de reais, a cargo da Telebrás, enquanto empresa pública, previstos para investimentos na infraestrutura necessária para suprir as necessidades do país, antecipadas para atender esses grandes eventos, além de outros 4 bilhões, aproximadamente, a serem investidos pelas prestadoras, apenas em equipamentos e tecnologias, para fornecimento de internet 4G.

Estes investimentos públicos e privados no Setor irão dotar o país de uma infraestrutura de telecomunicações avançada, extremamente relevante na perspectiva da criação de melhores condições de acesso ao universo mais avançado das tecnologias disponíveis para telecomunicações e toda uma alavancagem de investimentos e atividade econômica, refletindo, também, na geração de emprego e renda.

Faremos também uma abordagem mais detida sobre regulamentos e definições que consideramos relevantes devido a sua importância ou abrangência, ficando para outro momento a análise de outros dispositivos cuja definição ou aprovação final seja tão recente que faz-se prudente e adequada uma avaliação posterior.

Outro debate importante que incorporamos ao Relatório é a questão da efetividade das recomendações das ouvidorias públicas. Considerando a inexistência de procedimentos, métodos ou mesmo alguma experiência sistematizada neste sentido, inclusive na Ouvidoria da Anatel, e coincidindo com o momento de grandes mudanças na Agência, consideramos oportuno apresentar um esboço de uma primeira leitura possível da efetividade da Ouvidoria.

Por fim, apresentaremos alguns dados sobre o atendimento na Ouvidoria da Anatel e as conclusões de todo o conjunto.

Aristóteles dos Santos

Considerações Iniciais

Considerações Iniciais

A Lei Geral de Telecomunicações LGT (Lei 9.472/1997) estabelece no Parágrafo Único do Art. 45 que:

“O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral.” (grifo nosso)

Para cumprir com esta determinação legal é necessário estabelecer os princípios norteadores das apreciações críticas apresentadas neste documento.

Partimos do entendimento de que à Anatel enquanto órgão regulador do Setor de Telecomunicações, cabe buscar, por meio de sua atuação e edição de regulamentos, a equidade entre os interesses públicos e estratégicos de Estado, os interesses do Setor Regulado e os interesses dos cidadãos usuários dos serviços de telecomunicações.

Esta não tem se mostrado uma tarefa fácil. Mesmo porque, naturalmente, existem momentos em que ficam evidentes e explícitos os conflitos de interesses entre esses sujeitos.

É preciso, ainda, considerar que estamos tratando de um setor que atua em sintonia com os permanentes avanços tecnológicos. Regulá-lo requer qualidade técnica e permanente capacitação.

Para facilitar a abordagem a que nos propusemos acerca da análise de atuação da Anatel, organizaremos este documento em três tópicos:

- a. Interesses Estratégicos de Estado, compreendendo aqui as políticas públicas que dialogam com o setor de telecomunicações propostas pelo Governo Federal e Poder Legislativo;
- b. Interesses do Setor Regulado, com enfoque nas questões que buscam estabelecer parâmetros entre regulação e expansão do setor; e
- c. Interesses dos Consumidores, onde buscaremos enfocar, a partir das interações de cidadãos com a Ouvidoria da Anatel, especialmente no período compreendido entre 2012 e 2013, aquilo que os cidadãos brasileiros esperam do Setor.

Ressaltamos que os temas abordados são transversais e perpassam entre os tópicos. A definição de onde incluir cada tema visou uma mera formalidade didática.

Uma das principais atribuições da Ouvidoria é a apreciação crítica sobre a atuação da Agência e seus relatórios são um dos principais instrumentos dessa função.

Entendemos que o instrumento consolidado de análise crítica, sempre que possível, deve vir acompanhado de sugestões de aperfeiçoamento de forma a torná-lo potencialmente mais eficaz por tornar-se assim um especial instrumento de gestão.

Em levantamento sobre as recomendações constantes nos relatórios anteriores já publicados pela Ouvidoria, identificamos que várias contribuições foram apreciadas e absorvidas pela Anatel ou encontram-se em fase de implementação para solução das questões abordadas.

Interesses Estratégicos de Estado

Interesses Estratégicos de Estado

O Governo Federal, nos últimos dez anos, tem-se colocado numa perspectiva diferente daquela defendida na época da privatização do Sistema Telebrás. Abriu concursos, recuperando a estrutura necessária à Administração Pública, e implementou ações e programas que vêm recuperando a infraestrutura do país, combatendo a miséria, promovendo uma maior e melhor distribuição da riqueza produzida.

Vem atuando, também, na busca de garantias dos direitos dos cidadãos no acesso às instâncias do Estado e na defesa do consumidor. A edição de legislações como:

- a. O Decreto 6.523⁴, de 31 de julho de 2008, que fixa normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor SAC⁵;
- b. A Lei de Acesso à Informação LAI⁶, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações conforme previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal;
- c. O Decreto 7.963⁷, de 15 de março de 2013, que institui o Plano Nacional de Consumo e Cidadania PLANDEC e cria a

Câmara Nacional das Relações de Consumo; e

d. A criação da Secretaria Nacional do Consumidor SENACON⁸ na estrutura do Ministério da Justiça,

indicam um compromisso efetivo do Governo Federal com a ampliação da democracia e, também, a assimilação, pelas instâncias do Poder Executivo, do respeito aos direitos fundamentais.

Em relação ao Setor de Telecomunicações, podemos destacar como ações de interesses públicos ou estratégicos do Estado a manutenção dos compromissos com a universalização da telefonia fixa; a elaboração do Plano Nacional da Banda Larga (PNBL), com vistas à expansão do acesso da população à internet com alta velocidade; a definição da ANATEL como membro do comitê Técnico de Consumo e Regulação do Observatório Nacional das Relações de Consumo, previsto no Parágrafo 2º do Art. 11 do PLANDEC, que tem como finalidade promover a proteção e defesa do consumidor em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações.

Um tema recorrente nos relatórios da

4- Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6523.htm Acesso em 22 de abril de 2013.

5- Ouvidoria da Anatel: Relatório Agosto 2009, pg.52; Relatório Janeiro 2012, pg.39.

6- Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em 22 de abr de 2013.

7- Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7963.htm, Acesso em 22 de abr de 2013.

8- Secretaria Nacional do Consumidor Senaçon foi criada pelo Decreto 7.738, de 28 de maio de 2012.

Ouvidoria, com contínua atenção e recomendações com vistas a sua efetiva implementação, foi o da “Banda Larga”, tanto por ser o suporte tecnológico onde é promovida a convergência dos serviços de telecomunicações, como também pela promulgação do Plano Nacional da Banda Larga PNBL, aprovado em 2008. Destacando, especialmente, a necessidade de buscar mecanismos que garantissem o acesso e o controle na qualidade da prestação deste serviço.

Neste sentido, a Ouvidoria elaborou propostas que abordavam tanto características técnicas quanto normativas, indicando-as para serem desenvolvidas pela Anatel como instrumento para fomento da Banda Larga com qualidade. A seguir listamos algumas destas recomendações:

- Ações para universalização da Banda Larga e atendimento das premissas do PNBL⁹;
- Elaboração de regulamentos para implantação, exploração e uso de Banda Larga que garantam a qualidade, continuidade e velocidade; incentivo à massificação de espaços para acessos públicos e comunitários; assegurando o fortalecimento da tecnologia e indústria nacional¹⁰;
- Planejamento do uso do Backhaul¹¹;
- Uso do FUST para universalização¹²

Ainda com foco na universalização dos serviços, a Ouvidoria abordou frequentemente questões que, na sua compreensão, deveriam ser fundamentais para a Anatel, como o incentivo à competição e tarifas com preços acessíveis, com destaque para:

- Desagregação e compartilhamento de redes¹³;
- Criação de uma empresa nacional de Telecomunicações para o fornecimento de serviços e infraestrutura para telecomunicações¹⁴;
- Revisão do conceito de adjacência em áreas rurais - propõe revisão no PGMU III¹⁵;
- Criação do Modelo de Custos para o Setor¹⁶;
- Revisão do Produto AICE, tendo em vista o seu cunho social com foco na assinatura básica¹⁷;
- Combate aos monopólios com normas e ações de incentivo à competição¹⁸;
- Aplicação da modicidade tarifária e utilização de índices condizentes com a realidade das telecomunicações¹⁹.

Podemos verificar que a Anatel tem editado regulamentos e outros instrumentos normativos

9- Ouvidoria da Anatel: Relatório Dezenbro 2007, pg.54; Relatório Junho 2010, pg.32; Relatório Janeiro 2012, pg.7 e pg.47. Relatório Agosto 2009, pg. 47

10- Ouvidoria da Anatel: Relatório Agosto 2009, pg.50; Relatório Junho 2010, pg. 33.

11- Ouvidoria da Anatel: Relatório Junho,2010, pg.36

12- Ouvidoria da Anatel: Relatório Junho 2010, pg.22

13- Ouvidoria da Anatel: Relatório Dezembro 2007, pg.30

14- Ouvidoria da Anatel: Relatório Dezembro 2007, pg.25

15- Ouvidoria da Anatel: Relatório Dezembro 2007, pg.32

16- Ouvidoria da Anatel: Relatório Junho 2010, pg. 13

17- Ouvidoria da Anatel: Relatório Junho 2005, pg.47; Relatório Junho 2010, pg.23; Relatório Agosto 2009, pg. 34.

18- Ouvidoria da Anatel: Relatório Dezenbro 2007, pg.53.

19- Ouvidoria da Anatel: Relatório Agosto 2009, pg.31

ou adotado definições que se mostram em sintonia com essas recomendações, visando garantir a qualidade dos serviços prestados pelas operadoras. Nesse sentido, alguns regulamentos editados pela Agência merecem destaque por sua relevância, quer seja pelo objeto regulado se tratar de um recurso escasso, como é o caso do uso do espectro, quer seja por se tratar de normas que influirão diretamente na oferta, acessibilidade, qualidade e na comercialização dos serviços de telecomunicações disponibilizados para a sociedade.

REGULAÇÃO DO USO DO ESPECTRO DE RADIOFREQUÊNCIAS

Está, atualmente, em análise e deliberação na Anatel o Regulamento de Uso do Espectro, do qual observamos o foco em dois aspectos principais: (i) a revisão conceitual e (ii) a atualização de regras administrativas. Por ora, pode-se observar que a proposta de Regulamento tem como destaque o Plano Diretor de Gestão do Espectro de Radiofrequências - PDGER, que é um documento que deverá ser elaborado pela Anatel com revisão trienal e ficará a cargo do órgão gestor do espectro na Anatel, que é a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação SOR.

Após elaboração, será submetido à avaliação do Comitê de Uso do Espectro e de Órbita da Anatel, formado pelos Superintendentes da Agência, pelo chefe da Assessoria Técnica e presidido pelo Conselheiro Presidente, conforme determina a Resolução nº 61/1998. Posteriormente, o PDGER será colocado em Consulta Pública e, depois, submetido à aprovação do Conselho Diretor.

É de suma importância a necessidade de regulamentação do uso do Espectro de Radiofrequência, não apenas pela natureza de bem escasso, que por si só já tem sua alta relevância, mas também pelas definições estratégicas, quanto ao modelo a ser desenvolvido pela Agência, para a gestão brasileira desse bem público.

Na União Europeia, por exemplo, a gestão do espectro é orientada a ser feita por cada país, respeitadas as orientações para toda a comunidade. Uma das decisões do Parlamento Europeu explicitou exatamente isso:

“A política para o espectro de radiofrequências não pode basear-se apenas em parâmetros técnicos, devendo tomar também em consideração os aspectos económicos, políticos, culturais, sociais e de saúde. [...] Assim, a política para o espectro de radiofrequências deverá ter em conta todos os sectores e estabelecer um equilíbrio entre as necessidades de cada um.” (grifo nosso) - Decisão n.o 676/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.²⁰

Vale lembrar que a LGT, em seu art. 19, inciso VIII, estabelece que é competência do Órgão Regulador de Telecomunicações a administração do espectro de radiofrequências e a expedição de normas respectivas. Por isso é importante o desenvolvimento da regulamentação.

Tendo em vista, portanto, que o processo de construção normativa ainda não finalizado no

20- Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0676:PT:NOT>, acesso em 10/12/2013

âmbito da Anatel, torna-se mais propício o acompanhamento desta Ouvidoria quanto à finalização do mesmo, para, em outro momento, poder expor de modo mais objetivo as suas apreciações críticas quanto ao tema.

MODELO DE CUSTOS

No segundo semestre de 2011, a Anatel deu início ao desenvolvimento do Projeto Modelo de Custos a partir de análises anteriores. A proposta desse projeto e a natural evolução da modelagem de custos ao longo dos anos são tidas como de grande relevância na Agência para o cumprimento das políticas públicas setoriais.

A modelagem de custos deverá permitir, dentre outros, o acesso a informações de custos das diferentes áreas de negócio e linhas de produtos das prestadoras de serviços de telecomunicações.

A modelagem de custos na Anatel conta com uma consultoria, o consórcio Advisia, Analysis Mason e Grant Thornton, vencedora de licitação internacional no valor de US\$ 8,22 milhões²¹ realizada pela União Internacional de Telecomunicações (UIT).

O modelo de custos relaciona-se em, seus vários aspectos, à fixação das tarifas de uso de rede da telefonia fixa e à apuração dos valores de referência do VU-M (Valor de Remuneração de Uso de Rede do Serviço Móvel Pessoal) e de EILD (Exploração Industrial de Linhas Dedicadas) das

prestadoras de serviços de telecomunicações.

É, também, uma das ações concretas de curto prazo previstas no Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR), aprovado pela Resolução nº 516, de 30 de outubro de 2008, que em seu item V. e seu item V.11. versa sobre sua implementação.

“V.11. Implementação otimizada do modelo de custos, incluindo acesso em banda larga.

Adotar mecanismos de forma a garantir a implementação dos dispositivos regulamentares existentes com relação ao Modelo de Custos para os Serviços de Telecomunicações.”

Outros instrumentos legais, como o Decreto nº 4.733, de junho de 2003²², e instrumentos administrativos como os contratos de concessão dispõem que tarifas e preços de interconexão e de elementos de rede do STFC seriam fixados por meio da adoção do modelo de custo. Também a Resolução nº 396, de 31 de março de 2005, que aprovou o Regulamento de Separação e Alocação de Contas e definia as diretrizes para apresentação e estruturação das informações necessárias à atividade de fixação das tarifas e à obtenção de valores de referência para preços orientados a custos.

É previsto pela Anatel que o Modelo de Custos trará vantagens para a atividade regulatória na apuração dos valores de referência do VU-M e EILD, na fixação adequada das tarifas de uso de rede do STFC, nas análises e no acompanhamento eficaz do

21- Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecialPesquisa.do?acao=&tipoConteudoHtml=1&codNoticia=23573>
Acesso em 12 de nov de 2013.

22- Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações e dá outras providências

Plano Geral de Metas de Competição, o PGMC. Prevê informações mais acuradas de preços e tarifas para a tomada de decisão da Agência de modo a beneficiar toda a cadeia de valor do sistema de telecomunicações, principalmente o consumidor.

Em sua análise crítica, disposta no Relatório de Dezembro de 2007²³ a Ouvidoria da Anatel fazia menção a falta de medidas concretas para a implantação do Modelo de Custos, como básico para a aferição das tarifas e preços regulados pela Anatel.

Dada à assimetria das informações regulador/regulados, a mensuração dos custos é sempre um desafio para o regulador, pois os resultados podem conter diferentes abordagens. A fixação inadequada de preços de interconexão podem ter consequências indesejáveis ao regulador. Preços de interconexão muito altos podem dificultar a entrada de concorrentes e a concentração de tráfego nas redes com a consequente elevação dos preços ao consumidor.

No passado, a Anatel utilizou do mecanismo de fixar um valor de VU-M artificialmente elevado entre as chamadas originadas na telefonia fixa e destinadas à telefonia móvel como forma de alavancar investimentos para a estruturação da telefonia móvel no país. A nosso ver, esta distorção durou mais tempo e valor do que o necessário. Atualmente, essas distorções vêm sendo corrigidas.

A elaboração e adoção de Modelo de Custos pela Anatel é a recuperação de antiga e profunda lacuna, dívida, que a Anatel tinha com todo o setor de telecomunicações. Com a adoção do Modelo de Custos, a Agência passa a contar com um importante instrumento para

tomar decisões em conformidade com sua missão institucional de “promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional”.

Ressaltamos, no entanto, que é preciso tratar adequadamente o enorme conjunto de informações que trafegam no ambiente regulatório para elevar a condição de atuação da Anatel. É preciso mostrar ao cidadão que ele pode contar com o Estado como seu aliado no tratamento e solução de suas demandas.

ACESSO INDIVIDUAL CLASSE ESPECIAL - AICE

A nova modalidade para o Acesso Individual Classe Especial AICE foi prevista no Decreto nº 7512/2011²⁴, de 30 de junho de 2011, e disciplinada pela Agência por meio da Resolução nº 586, de 5 de abril de 2012.

Trata-se de uma proposta de Telefone Popular, por meio do qual as famílias inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal podem ter acesso ao serviço de telefonia fixa em condições especiais. É importante que os dados da família estejam atualizados no Cadastro Único há pelo menos dois anos, principalmente com as informações de renda familiar e endereço atualizados.

Esse telefone possui as mesmas características técnicas do telefone fixo convencional, porém com assinatura reduzida, tendo em vista que consideravam ser, o valor da assinatura básica mensal, a principal barreira de

23- Ouvidoria da Anatel Relatório Analítico - Dezembro 2007, p.53

entrada para o acesso de famílias que ainda não usufruíam do serviço.

É percebido por esta Ouvidoria que, apesar da Resolução prever facilidades de pagamento do valor da habilitação, para se conseguir alcançar o objetivo da proposta, dar acesso à telefonia fixa para essa parcela da população, seria necessário adotar ações que reduzissem, também, a Taxa de Habilitação, considerando-se o mesmo princípio adotado para a definição da assinatura básica.

Outro fator que nos parece contribuir para a baixa adesão que o AICE vem obtendo do seu público alvo, é a pouca divulgação feita pelas empresas prestadoras desta modalidade de serviço, especialmente, quando comparado com outros serviços ofertados pelas mesmas.

Entendemos que, desta forma, com a redução da taxa de habilitação e melhoria na forma de divulgação, o AICE poderá atender efetivamente o seu público alvo.

GRANDES EVENTOS: CONTRATAÇÕES E INFRAESTRUTURA

O papel da Anatel no tocante aos grandes eventos internacionais tem grande relação com a administração, fiscalização e planejamento de faixa de frequências para atendimento às demandas criadas. Autorização de uso temporário de radiofrequências para a imprensa nacional e internacional e a prevenção, detecção e a rápida interrupção de interferências prejudiciais que provoquem impactos na realização, e/ou transmissão dos eventos e que apresentem risco à segurança, garantindo assim, melhor qualidade aos serviços

usufruídos pelos cidadãos, espectadores ou não desses eventos.

A Matriz de Responsabilidades assinada pelo Governo brasileiro define as áreas prioritárias de infraestrutura das cidades sede dos eventos, como aeroportos, portos, mobilidade urbana, estádios, segurança, telecomunicações e turismo. Este instrumento tem sua definição explicitada no Portal da Copa de 2014, como um plano estratégico de investimento no desenvolvimento do país. São investimentos que já seriam necessários e que foram antecipados e priorizados nas 12 sedes pela oportunidade de realizar uma Copa do Mundo no Brasil.

O instrumento define o papel de cada um dos atores (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na realização dos preparativos para o Mundial, em ações presentes nos documentos anexos e termos aditivos.

À Anatel, para o bom desempenho de suas atribuições legais, especialmente quanto à organização da exploração dos serviços de telecomunicações, a fiscalização da utilização dos recursos de espectro e órbita para o desenvolvimento das telecomunicações no Brasil, coube levantar as necessidades físicas e materiais para enfrentar o desafio de autorizar temporariamente frequências para os diversos grupos envolvidos nos jogos quer sejam equipes de segurança, repórteres e demais trabalhos relacionados com eventos de grande porte além de fiscalizar a utilização do espectro e órbita visando minimizar possíveis interferências e garantir sua funcionalidade.

Os equipamentos da Anatel até então, guardavam alguma defasagem material e tecnológica não apenas pelo tempo de aquisição como pela grande evolução das

tecnologias pela qual passou o Setor nos últimos anos, assunto abordado neste Relatório.

Os Termos de Referência³ que instruem alguns dos processos de aquisição, em suas justificativas de contratação, trazem algumas descrições das atribuições da Anatel e sua preparação para os eventos:

“De modo similar a um ambiente onde várias pessoas estão se comunicando simultaneamente por meio de transmissão radioelétrica, aspectos físicos de propagação das ondas eletromagnéticas impõem restrições à capacidade de reutilização do espectro por vários transmissores, o que caracteriza este recurso essencial para as comunicações sem fio como um recurso caro e escasso.

A administração eficiente desse recurso necessita de sistemas de informação capazes de analisar, criticar as condições de uso do espectro em diversos cenários, instrumentalizando as áreas de gestão do espectro, controle do espectro e licenciamento de estações de radiocomunicação, para viabilizar a convivência harmônica dos diversos usuários.” (Motivação da Contratação, constante às folhas 4 e 5 do Termo de Referência, da contratação do Sistema de Gestão de Espectro).

Quanto ao gerenciamento de Espectro em Grandes Eventos, os riscos de não atendimento das solicitações demandadas e a previsão de solicitações para a Copa do Mundo, e ao novo cenário gerado pela contratação do equipamento encontramos:

“Para 2014 a previsão é de que mais de 8.000 frequências sejam analisadas para todas as cidades sede e demais locais relacionados com o evento que foi indicado pela FIFA, sendo que as frequências destinadas para a Copa serão concentradas em um pequeno período e em poucos locais, o que tornaria difícil o atendimento com a atual realidade da Agência.”

“As equipes de fiscalização poderão ser atualizadas em tempo real sobre resultados de avaliação das informações dos bancos de dados da Anatel e as informações colhidas em campo. Esse cruzamento de informações otimizará as ações de campo, auxiliando na investigação das possíveis causas da interferência, inclusive de fontes não autorizadas ou em situação irregular quanto às características técnicas contidas na licença. Esse procedimento resultará no uso mais eficiente dos recursos humanos e de infraestrutura da Agência, especialmente considerando a necessidade de atuação eficaz e imediata das equipes, em caso de interferências prejudiciais, devido a curta duração dos jogos.” (Motivação da Contratação, às folhas 7 à 9, do Termo de Referência, da contratação do Sistema de Gestão de Espectro).

LEGADO DOS GRANDES EVENTOS

As contratações seguiram uma estratégia que prevê a destinação dos equipamentos de fiscalização para os grandes eventos, de acordo com a necessidade das cidades envolvidas e a posterior redistribuição dos mesmos para o destino final dos equipamentos, qual seja, as unidades descentralizadas da Anatel.

Cabe ainda ressaltar que o planejamento de contratações previu alguns pontos importantes para garantir o funcionamento dos equipamentos durante e após os grandes eventos:

- Garantia de funcionamento e reposição dos equipamentos pelo prazo contratual;
- Licença perpétua dos softwares e, dentro do prazo da garantia contratual, atualizações sem custos adicionais;
- Durante a Copa do Mundo e as Olimpíadas haverá plantão ininterrupto de atendimento para assistência técnica dos principais equipamentos;
- Capacitação dos servidores incluída na contratação garantindo que os fornecedores estejam comprometidos também com essa importante etapa do processo;
- Manter em arquivo um memorial dos passos dados para a integração das ferramentas com os sistemas legados da Agência como forma de resguardar a Agência em caso de alteração ou perda de integridade dos sistemas.

Assim, com a redistribuição dos equipamentos portáteis por todas as unidades descentralizadas da Agência e a utilização dos grandes sistemas de monitoramento que estarão no Centro Nacional de Sensoriamento Remoto, a Fiscalização da Anatel terá melhores condições materiais e técnicas para desenvolver seu trabalho com a segurança de que os equipamentos proverão análises mais precisas e imediatas, conforme requerem eventos transmitidos ao vivo para grande parte do planeta.

TELEFONIA RURAL

Um relevante avanço regulatório alcançado pela Anatel foi a licitação das faixas de 2,5 GHz e de 450 MHz do espectro de radiofrequência brasileiro, que viabilizou a introdução da telefonia móvel de Quarta geração no Brasil (4G) na faixa de 2,5 GHz, permitindo a elevação da qualidade e da velocidade na transmissão de dados. Já na faixa de 450 MHz, tem-se a contemplação das áreas rurais com serviços de voz e dados, com internet banda larga.

O Edital da Licitação n.º 004/2012/PVCP/SPV - ANATEL, realizada em junho de 2012 obteve oferta de R\$ 2,93 bilhões pelo direito de uso dessas radiofrequências, com ágio médio de 31,27% em

relação aos valores mínimos dos lotes²⁶. A referida licitação e condicionamentos visaram atender o aumento da procura por serviços de telecomunicações e prover com infraestrutura adequada a realização dos grandes eventos no Brasil e, consequentemente, se tornam um relevante legado para a sociedade brasileira.

A Licitação²⁷ condicionou, dentre outras questões, compromissos de abrangência relativos às áreas rurais e regiões remotas. Estes compromissos buscam permitir a inclusão digital e social, estabelecendo obrigações que exigem a ampliação progressiva da penetração de serviços de telecomunicações de voz e de dados nestas áreas, a preços acessíveis, através do telefonia móvel (SMP) ou da telefonia fixa (STFC) associado ao acesso à internet (SCM).

O atendimento com serviços de voz e dados nestas regiões, definidas como as áreas compreendidas até a distância de 30 km do limite das localidades sede de todos os municípios brasileiros, deve, progressivamente, alcançar 100% dessas cidades até 31 de dezembro de 2015.

Requisito, também, do Edital de Licitação para as operadoras vencedoras é atender, com internet banda larga, de forma gratuita, todas as escolas públicas rurais situadas nas áreas de prestação do serviço.

Historicamente, a regulação brasileira acumulou um grande déficit social de telecomunicações para com as áreas rurais, mas que, atualmente, começa a ser corrigida com avanços da Anatel, a exemplo da referida licitação das faixas de 2,5GHz e de 450 Mhz.

Interesses do Setor Regulado



Interesses do Setor Regulado

Neste capítulo vamos nos ater àquilo que tange os regulamentos e processos da Anatel que a Ouvidoria indicou em seus Relatórios, como sendo importante serem reestruturados de forma a garantir a necessária equidade entre os interesses do Setor Regulado, os interesses Estratégicos de Estado e os interesses dos Cidadãos/Consumidores.

Resguardado o interesse fundamental do capital, obter lucratividade com a prestação dos serviços que se propõe, do ponto de vista do Órgão Regulador, é de se esperar ações que indiquem, de forma clara, as regras da atuação no mercado, com destaque para o controle e acompanhamento de obrigações.

Nessa perspectiva, identificamos o trâmite dos Processos de Apuração de Descumprimento de Obrigações - PADO, a edição de um regulamento de sanções e as estratégias da Agência para fazer cumprir suas normas e regulamentos como principais tópicos dessa temática que constaram das recomendações da Ouvidoria nos Relatórios anteriores, as quais listamos a seguir:

- Revisão do Regulamento de Sanções²⁸;
- Necessidade de aprimorar o acompanhamento do cumprimento de obrigações e padronização de procedimentos de aplicação de sanções²⁹;
- Construção de processos que permitissem evitar a morosidade e ineficiência na solução dos PADOs abertos³⁰;
- Alerta sobre a prescrição de PADOs e revisão do sistema para evitar tais ocorrências³¹;
- Adequado tratamento e correção dos erros cometidos nos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta assinados, das concessionárias do STFC³²;
- Ressarcimento ao usuário em face dos transtornos ocasionados pelas interrupções dos serviços causadas pelas Prestadoras, conforme regulamentos do SMP e STFC³³;

A Reestruturação da Anatel, com a publicação da Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, é a grande chave de possibilidade de mudança desses problemas que vinham sendo enfrentados na Autarquia. E neste quesito especial de segurança e padronização da atuação regulatória e

28- Ouvidoria da Anatel: Relatório Janeiro 2012, pg.38; Relatório Agosto 2009, pg.17; Relatório Junho 2005, pg. 51;

29- Ouvidoria da Anatel: Relatório Junho 2005, pg. 64

30- Ouvidoria da Anatel: Relatório Janeiro 2012, pg.27; Relatório Junho 2005, pg. 64

31- Ouvidoria da Anatel: Relatório Janeiro 2012, pg.27; Relatório Junho 2005, pg. 64

32- Ouvidoria da Anatel: Relatório Agosto 2009, pg. 23. Relatório Junho 2005, pg. 71

33- Ouvidoria da Anatel: Relatório Junho 2005, pg. 33 e pg.53; Relatório Dezembro 2007, pg.36.

possibilitando superar as divergências entre as antigas áreas técnicas. Destaca-se, assim, a criação da Superintendência de Controle de Obrigações - SCO³⁴, que concentra a apuração do cumprimento das obrigações dos serviços de telecomunicações.

REGULAMENTO DE SANÇÕES

A Resolução Nº 589, de 7 de maio de 2012, trata do novo Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas - RASA. O texto estabelece parâmetros e critérios para aplicação de sanções administrativas por infrações à Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e demais normas aplicáveis, inclusive dos contratos de concessão, atos de designação, atos e termos de permissão, de autorização de serviço, de autorização de uso de radiofrequência, de direito de exploração de satélite, ou ainda dos demais atos administrativos de efeitos concretos expedidos pela Agência.

Considerando o histórico de observações e críticas da Ouvidoria da Anatel e de outros órgãos de acompanhamento da Agência nas gestões anteriores, bem como do natural e desejado processo de aperfeiçoamento regulatório, pode-se perceber um verdadeiro avanço nas disposições normativas. Vale, portanto, destacar aqui alguns dispositivos importantes do Novo RASA, para celeridade processual e alcance do objetivo finalístico das obrigações regulatórias, especialmente, também, diante da nova estrutura organizacional da Agência, vejamos:

- Possibilidade de imposição de sanções de obrigações de fazer e de não fazer, as quais não se confundem com as eventuais determinações para reparação aos consumidores prejudicados, nem com as medidas cautelares; (Art.2º XI e XII, Art.15 e Art.16).
- Possibilidade de celebrar, com os infratores, compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais (TAC³⁵), com vistas ao melhor atendimento do interesse público; (Art.5º).
- Possibilidade de adotar medidas cautelares, sem a prévia manifestação do interessado, durante um processo em curso ou em caso de risco iminente; (Art.6º).
- Possibilidade de reunir em um mesmo auto de infração dois ou mais descumprimentos da mesma espécie, em razão do tempo, lugar e maneira da execução, onde as infrações subsequentes serão entendidas como continuação da primeira. A consequente instauração de PADO (Processo de Apuração de Descumprimento de Obrigação) em razão das múltiplas infrações continuadas (PADÃO) deve levar em conta o número de ocorrências como critério para definição do valor base da sanção; (Art.11).
- Possibilidade de aplicação de suspensão temporária do serviço, cumulativamente com sanção de multa, e com prazo não superior a 30 dias; (Art.12).
- Definição de critérios mais objetivos quanto às multas aplicáveis, como os limites mínimos e máximos, conforme tabela anexa ao RASA que considera o porte da empresa, com base na

34- Art. 158. A Superintendência de Controle de Obrigações tem como competência: (...) VIII - elaborar propostas de regulamento de aplicação de sanções e de metodologia para cálculo de sanção de multa, em conjunto com a Superintendência de Planejamento e Regulamentação.

35- Termo de Ajustamento de Conduta - TAC

sua Receita Operacional Líquida ROL; a gradação da infração em grave, leve ou média; e distinguindo ainda entre empresas, pessoas físicas e administradores ou controladores; (Art. 17 + Anexo ao RASA).

- A definição de que o valor base da multa nunca será inferior ao dobro da vantagem auferida, quando estimável; (§2º, Art.18);
- A garantia de que a aplicação de sanção não afasta a obrigação de reparação aos consumidores prejudicados; (§3º, Art.18).

Tendo em vista a função pedagógica da atuação fiscalizatória da Anatel e não apenas punitiva ou muito menos arrecadatória, o novo RASA também trouxe alguns incentivos para a cessação de infrações e ou de solução processual definitiva, tais como o incentivo de reduzir o valor da multa nos seguintes casos atenuantes do Art.20:

- I. 90%, nos casos de cessação espontânea da infração e reparação total ao serviço e ao usuário, previamente à ação da Agência;
- II. 50%, nos casos de cessação da infração e reparação total ao serviço e ao usuário, imediatamente ou em prazo consignado pela Anatel, após a ação da Agência;
- III. 5%, nos casos de adoção de medidas, por livre iniciativa do infrator, para minimizar os efeitos decorrentes da infração cometida;
- IV. 10%, nos casos de confissão do infrator perante a Anatel, apresentada após a ação da Agência e até a apresentação da defesa.

Como incentivo para celeridade da solução processual, tem-se a previsão da Decisão Sumária de Arquivamento, uma espécie de rito sumário, que depende de Portaria do Conselho Diretor, para infrações de simples apuração, inclusive com definição prévia de valor fixo de multa. Multa esta que deve ser suficiente para inibir o cometimento da infração, mas que também pode ter redução de 70% do valor, caso o infrator cumpra os requisitos de confissão e cessação da infração, reparação dos danos, renúncia do direito de recorrer e pagamento da multa; (Art.25 ao Art.30).

Ainda, para aumentar a celeridade processual e conseguir o efetivo pagamento das sanções de multas, evitando-se a judicialização dessas decisões da Agência, como já foi criticado pela Ouvidoria no passado³⁶, o novo RASA trouxe a fixação de prazo (30 dias) para pagamento da multa; aplicação automática de efeito suspensivo para recursos ou pedido de reconsideração; fixação de prazo para inscrição em CADIN e Dívida Ativa dos não pagadores; e redução de 25% do valor de multa aplicada para quem renuncia ao direito de recorrer; (Art.33 ao Art.36).

Vale observar, também, que alguns dispositivos do novo RASA podem trazer riscos pela interpretação subjetiva que os mesmos podem alcançar, caso não sejam estabelecidos parâmetros específicos.

Um exemplo é o § 4º do Art.18³⁷, que possibilita à Anatel afastar a aplicação da metodologia

36- Ouvidoria da Anatel: Relatório Agosto 2009, pg.21

37- § 4º A Anatel poderá afastar, excepcionalmente e de modo fundamentado, a aplicação da metodologia para o cálculo da multa, caso se verifique, no caso concreto, que o valor da sanção não atende aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade., Art.18 da Resolução nº 589/2012

para o cálculo da multa, caso se verifique, no caso concreto, que o valor da sanção não atende aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Como a razoabilidade e proporcionalidade não têm critérios objetivos e previamente definidos, existe, então, o risco de ocorrências de decisões equivocadas como a que a adotada pela “antiga” Superintendência de Serviços Públicos - SPB³⁸, que foi criticada pela Ouvidoria no Relatório de 2009 e, posteriormente, revogada pelo Conselho Diretor, exercendo o princípio da autotutela administrativa³⁹. Contudo, não é o que se espera das novas áreas técnicas da Anatel, reorganizadas que foram na atual gestão.

METODOLOGIA PARA APLICAÇÃO DE MULTAS

O Art. 3º do novo Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas determinou que o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 192/2012, de 28 de fevereiro de 2012, apresentasse ao Conselho Diretor, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da publicação da presente Resolução, as propostas de metodologias de que trata o Art. 39 do RASA, permitindo que, até a entrada em vigor da Portaria com as novas metodologias,

as Superintendências poderiam aplicar metodologias próprias, como ocorria.

A importância da definição de metodologia básica é um dos itens mais relevantes do Novo RASA, tendo em vista a divergência histórica encontrada na Anatel, no que diz respeito às antigas áreas de controle e acompanhamento de obrigações. Não havia uma uniformidade de parâmetros para aplicação das multas, cada área elegia a sua metodologia, a qual variava também ao longo do tempo.

Essa “instabilidade” de definição gerava questionamentos quanto ao cálculo da multa por parte, inclusive, das operadoras sancionadas. Entretanto, a Agência sempre resguardou a faculdade da coexistência de diferentes metodologias entre as suas áreas técnicas de apuração, contando, também, com os fundamentos favoráveis da Procuradoria Federal Especializada, a exemplo do Parecer n.º 118/2010/DFT/PGF/PFE-Anatel.

Entretanto, e apesar da uniformidade prevista pelo RASA, é com a Reestruturação da Anatel que se torna efetivamente possível a mitigação das divergências, tendo em vista a aprovação do novo Regimento Interno da Anatel Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, que mudou a forma de atuação administrativa da Agência por processos, e não mais por serviços.

38- Informe nº 121/2008-PBCPA/PBCP e Informe nº 149/2008-PBCPA/PBCP

39- SÚMULA Nº 473 STF “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

40- Parecer nº 118/2010/DFT/PGF/PFE - Anatel, a Procuradoria Especializada da Agência conferiu discricionariedade na dosimetria da sanção. Que a adoção de metodologia para o cálculo de sanção de multa é amplamente explicitada por meio dos informes elaborados pelas áreas técnicas da Agência. Logo, as metodologias multa guardariam consonância com o repositório da Agência.

41- Reunião de nº 709 do dia 15/08/2013 Pado nº 53504.004725/2003 - TELECOMUNICAÇÕES DE SÃO PAULO S.A. O Conselho Decidiu conhecer o recurso e no mérito negar provimento ao mesmo, alterando, ex officio, a multa de R\$392.750,00 para R\$37.815,76. Considerando-se o § 3º do Art. 39 do novo RASA..

Com isso, as novas áreas internas passam a trabalhar especificamente com determinadas atividades da regulação. Por exemplo, a Superintendência de Controle de Obrigações - SCO⁴¹ passa a concentrar a apuração do cumprimento das obrigações dos serviços de telecomunicações. Na estrutura antiga, cada área técnica tinha uma gerência para essa atribuição, resultando em diferentes entendimentos de aplicação de multa para obrigações semelhantes.

Vale destacar, também, o debate e entendimento a que chegou o Conselho Diretor da Anatel⁴², analisando recurso contra a decisão que aplicou sanção por obstrução à atividade de fiscalização da Agência. A decisão do Conselho, por maioria dos votos, reviu ex officio a multa aplicada à empresa, considerando que nova metodologia, adotada pela Anatel, seria mais adequada do que aquela aplicada anteriormente, diminuindo a subjetividade e a discricionariedade na aplicação do cálculo multa, favorecendo os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Esses exemplos são a clara evidência das correções regulatórias que a Agência vem fazendo hoje por lacunas mantidas nas gestões anteriores, tais como se verificam nas análises críticas registradas pela Ouvidoria e outros órgão de acompanhamento.

A expectativa é de que o aperfeiçoamento regulatório amadureça, especialmente, com vistas a evitar a insegurança das decisões administrativas da Agência, tanto para o mercado regulado, quanto para os cidadãos como um todo, que usufruem dos serviços de telecomunicações,

quanto para o Estado, nas ações de planejamento das políticas públicas do Setor.

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC

A Ouvidoria vem abordando a temática dos Termos de Ajustamento de Conduta TAC's desde 2002⁴³ , seja pela necessidade de regulamentação, seja pelo tratamento dado a termos assinados sem parâmetros claros para a atuação da Agência.

Assim é que se destacaram em 2005⁴³ e anos seguintes as observações críticas e recomendações desta Ouvidoria quanto aos Termos de Compromisso de Ajuste de Conduta - TCAC's, firmados com as Concessionárias que haviam fechado os postos de atendimento presencial aos consumidores do serviço de telefonia fixa, em descumprimento ao que estava estabelecido nos Contratos de Concessão.

Decorreram, assim, debates internos e externos à Agência quanto aos referidos Termos e a necessidade de aperfeiçoamento da atuação do Órgão Regulador ante a faculdade de firmar os ajustamentos com os entes regulados, bem como a obrigatoriedade de dar o devido tratamento em caso de descumprimento.

As recomendações da Ouvidoria, coadunadas pelo Ministério Público Federal e pela própria Procuradoria da Anatel, consolidaram-se na importância de retomar a tramitação dos PADO's suspensos pelos TCAC's, de se aplicar as multas pelos descumprimentos dos Termos e de se promover a execução judicial dos Termos.

42- Ouvidoria da Anatel: Relatório 2002, pg.92; Relatório 2005 pg.73; Relatório 2009 pg.23

43- § 4º A Anatel poderá afastar, excepcionalmente e de modo fundamentado, a aplicação da metodologia para o cálculo da multa, caso se verifique, no caso concreto, que o valor da sanção não atende aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade., Art.18 da Resolução nº 589/2012

Os Termos de Ajustamento são procedimentos apropriados, mas sua excelência vigora se utilizados com devida eficiência e eficácia, inclusive pela força de título executivo extrajudicial em caso de descumprimento, conforme Leinº 7.347/85.

Acordo e compromisso têm como preceito uma forma de negociação entre as partes sobre direitos e obrigações. Mas, no caso de um Regulador de serviços públicos, o objetivo principal deve ser a busca pela eficiência do cumprimento normativo e alcance do interesse coletivo, tendo em vista que os direitos dos consumidores são indisponíveis à negociação, como observado por REIS⁴⁴, ao analisar os TAC's assinados pela Anatel no contexto do atendimento dos usuários dos serviços de telecomunicações:

“O que acontece nessa transação é o ajustamento sobre o modo eficiente de cumprimento dos referidos direitos, com vistas a conduzir as empresas a uma atuação dentro da legalidade (...).”

(...) “Portanto, uma primeira proposta para enfrentamento do problema identificado na monografia é que a Anatel passe a utilizar de forma mais adequada os Ajustamentos de Conduta, para que, transacionando com as prestadoras de regime público ou de regime privado sobre a melhor forma de cumprimento das obrigações, para que consiga conscientizá-las e conduzi-las a uma prestação qualitativa dos serviços de telecomunicações. (...).”

Os processos envolvendo os referidos Termos de Compromisso sobre os Postos de Atendimento das Concessionárias vêm sendo, finalmente, decididos no âmbito da Anatel.

Destaca-se ainda que, em 13 de março de 2013, deu-se início à aprovação do Regulamento de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, disponibilizando-se em Consulta Pública⁴⁵ uma minuta de regulamento. A proposta foi resultado das conclusões do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 678, de 02/08/2012, com o objetivo de regulamentar o art. 5º da Resolução n.º 589, de 07/05/2013 Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas RASA, que dispõe o seguinte:

“Art. 5º A Anatel poderá, a seu critério e na órbita de suas competências legais, com vistas ao melhor atendimento do interesse público, celebrar, com os infratores, compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais.”

A partir da referida Consulta Pública, conforme decisão da 687^a Reunião do Conselho Diretor em 07/03/2013⁴⁶, o texto obteve contribuições internas e externas à Anatel, inclusive do Ministério Público Federal. As contribuições foram analisadas e justificadas a sua incorporação ou não na proposta do Regulamento. O texto, também, foi analisado pela Procuradoria da Anatel que corroborou com todo o processo de consolidação da proposta que foi enviada ao Conselho Diretor, onde foi aprovado após deliberação da 724^a Reunião do Conselho Diretor em 05/12/2013⁴⁷ e consolidado na Resolução nº 629/2013, de 16/12/2013.

44- REIS, Carlos Vinícius Brito. “O atendimento aos usuários como reflexão para a revisão do marco regulatório nas telecomunicações brasileiras”. Brasília: UNB, 2008. p. 64 e p.70

45- Consulta Pública nº 13, de 11/03/2013.

46- Análise nº 139/2013-GCMB, de 01/03/2013..

47- Análise nº 454/2013-GCRZ, de 22/11/2013.

Percebe-se aqui, mesmo sem tecer uma análise quanto aos meandros do texto final do regulamento aprovado, um claro avanço da Agência no acompanhamento do controle de obrigações. Adequado aos critérios e atuação administrativa, parametrizando a forma da Anatel celebrar os ajustes de conduta, evitando não cometer os mesmos erros do passado.

Neste sentido, o Regulamento do TAC contempla as inquietações que vinham sendo perseguidas por esta Ouvidoria sobre as questões necessárias para os ajustamentos de conduta. Apresenta-se, portanto, amplamente satisfatório. E agora, é necessário aguardar-se a prática dos ajustamentos, para poder conferir se a realidade fática estará condizente com o bom plano teórico aprovado.

Destacamos, por fim, a importância da transparência nos processos de negociação dos acordos, com a clareza e objetividade que são fundamentais para conferir maior legitimidade aos futuros Termos de Compromisso que vierem a ser firmados pela Agência, com vistas, sempre, ao alcance do melhor interesse público nas intervenções regulatórias da prestação do serviço de telecomunicações.

REGULAMENTO DE ATENDIMENTO, COBRANÇA E OFERTA

Outra iniciativa da Anatel, que vem contando com o acompanhamento zeloso pela Ouvidoria é o Regulamento de Atendimento, Cobrança e Oferta.

Em 2010, por meio da Portaria nº 508, a Anatel constituiu um Grupo de Trabalho para a elaboração da proposta de um regulamento único sobre atendimento e cobrança para os serviços de telefonia fixa⁴⁸, telefonia móvel⁴⁹, Tv por Assinatura⁵⁰ e Acesso à Internet⁵¹.

Dentre os objetivos principais, situava-se a necessidade de adotar um alinhamento normativo, com o fim de promover o máximo possível de harmonização das regras desses diferentes serviços, simplificação e clareza nos procedimentos, ampliação das formas de atendimento ao consumidor, adoção de mecanismos para agilizar a solução das contestações de débito e, consequentemente, a reparação dos danos.

Posteriormente aos trabalhos do Grupo, e também após análise e contribuições pelo corpo funcional da Agência, a minuta do regulamento foi submetida à análise do Conselho Diretor da Anatel, que aprovou a colocação do texto em Consulta Pública, para apreciação e manifestação da sociedade e demais interessados. A Consulta Pública de nº 14/2013, ficou disponível entre os dias 18/03/2013 e 17/05/2013, após o que se passou à fase de análise e consolidação pela área técnica responsável, aguardando-se, agora, a análise, deliberação e aprovação final da norma pelo Conselho Diretor da Anatel.

48- Serviço Telefônico Fixo Comutado STFC

49- Serviço Móvel Pessoal - SMP

50- Serviço de Tv por Assinatura TVA.

51- Serviço de Comunicação Multimídia SCM.

Acompanhando o processo de elaboração do referido Regulamento de Atendimento, Cobrança e Oferta, tanto nas fases internas, quanto públicas e temáticas, a Ouvidoria, entendendo a relevância da matéria manifestou, também, as seguintes contribuições na perspectiva de cooperar com o aperfeiçoamento regulatório da Agência.

Além das históricas recomendações, a respeito desta temática, já expostas em relatórios anteriores⁵², bem como da participação nos debates de discussão do tema junto ao CDUST⁵³, RESUPs⁵⁴ e Conselho Diretor, entendeu-se necessário destacar mais seis contribuições, baseadas na análise das manifestações dos consumidores que têm interagido com esta Ouvidoria.

A primeira contribuição foi no sentido da adequação da terminologia para o texto normativo. No decorrer de todo o texto da consulta refere-se a “Usuário”, enquanto que o mais adequado, conforme já adotado, inclusive, pelo Novo Regimento da Anatel é o termo “Consumidor” para referir-se àqueles que usufruem dos serviços de telecomunicações e necessitam das garantias necessárias para tanto.

As demais contribuições referiram-se a alteração ou acréscimo no texto normativo, conforme expomos no seguinte quadro:

ART. 7º DA CP 14/2013	Texto Proposto pela Ouvidoria	Justificativa
Art. 7º (...) § 1º. O Usuário terá direito de acesso, sem ônus, ao histórico de suas demandas, que será enviado, quando solicitado, no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas, por correspondência ou por meio eletrônico, a critério do Usuário. § 2º. O histórico das demandas deve apresentar, no mínimo: (...)	Art. 7º (...) § 1º. O Consumidor terá direito de acesso, sem ônus, ao histórico de suas demandas, que será postado, quando solicitado, no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas úteis, por correspondência ou 48 (quarenta e oito) horas para enviar por meio eletrônico, a critério do Consumidor. § 2º. O histórico das demandas deve apresentar, no mínimo: (...) § 3º. O histórico de demandas referido no §2º deve estar disponível na internet para consulta pelo Consumidor.	Adequação à realidade de finais de semana e feriados para a postagem documental, bem como a garantia de acesso eletrônico aos seus registros.

52- Ouvidoria da Anatel: Relatório Janeiro 2012, pg. 34

53- Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações Trata-se de uma instância da Anatel de caráter permanente com a finalidade de assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da Anatel no exercício de suas competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações dos direitos dos consumidores dos serviços de telecomunicações.

54- Reunião de Superintendentes da Anatel.

ART. 8º DA CP 14/2013	Texto Proposto pela Ouvidoria	Justificativa
Art. 8º A Prestadora deve tornar disponível, de forma clara e objetiva, a todos os Usuários: I-(...) II-(...)	Art. 8º A Prestadora deve tornar disponível, de forma clara e objetiva, a todos os Consumidores: I-(...) II-(...) III Sistema informatizado para acesso pela internet, registro e acompanhamento de suas solicitações e reclamações.	Ampliação dos meios de acesso aos consumidores para suas interações com as Operadoras, especialmente quanto às suas reclamações, garantindo, assim, o atendimento eletrônico.

ART. 6º DA CP 14/2013	Texto Proposto pela Ouvidoria	Justificativa
Art. 6º As reclamações devem ser resolvidas no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis a partir do seu recebimento.	Art. 6º As reclamações devem ser resolvidas no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis a partir do seu recebimento. Parágrafo Único O não cumprimento, pela prestadora, do prazo estabelecido implica em considerar por verdadeiro o quanto alegado pelo usuário na sua reclamação.	Consequência de revelia ao não atendimento do prazo, para que o mesmo não seja inócuo como ocorre atualmente. A falta de consequência de não solução no prazo é uma das reclamações mais recorrentes na OV.

ART. 58 DA CP 14/2013	Texto Proposto pela Ouvidoria	Justificativa
Art. 58. As Prestadoras podem promover Oferta Conjunta de Serviços de Telecomunicações, em conformidade com a regulamentação vigente, respeitadas as condições específicas de cada serviço de telecomunicações integrante da oferta. §1º (...) §2º (...) §11. (...)	Art. 58. As Prestadoras podem promover Oferta Conjunta de Serviços de Telecomunicações, em conformidade com a regulamentação vigente, respeitadas as condições específicas de cada serviço de telecomunicações integrante da oferta. §1º (...) §2º (...) §11. (...) §12. Em caso de não haver viabilidade técnica para a entrega de todos os serviços contratados pelo consumidor, a operadora deve dar a este a opção de cancelamento do contrato, sem qualquer ônus.	Protege o Consumidor de cláusulas onerosamente excessivas ao mesmo.

ART. 15 DA CP 14/2013	Texto Proposto pela Anatel	Justificativa
<p>Art. 15. É obrigatória a manutenção do conteúdo de toda interação, inclusive a gravação, realizada por meio de Atendimento Remoto, pelo prazo mínimo de 6 (seis) meses da data de sua realização, durante o qual o Usuário poderá requerer cópia do seu conteúdo.</p> <p>Parágrafo único. A disponibilização da cópia do conteúdo (...).</p>	<p>Art. 15. É obrigatória a manutenção do conteúdo de toda interação, inclusive a gravação, realizada por meio de Atendimento Remoto, pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses da data de sua realização, durante o qual o Usuário poderá requerer cópia do seu conteúdo.</p> <p>§ 1º. A disponibilização da cópia do conteúdo (...)</p> <p>§ 2º. Caso não consiga recuperar a gravação do atendimento, a operadora deverá garantir ao consumidor, todas as condições contratuais alegadas por ele. Condicionado a isso que o consumidor forneça o nº de protocolo do atendimento.</p>	<p>Resguardar o Consumidor de fraude na manutenção das gravações. Equiparando, também, os prazos contratuais de eventuais fidelizações dos usuários (12 meses) às garantias de manutenção das gravações.</p>

Por fim, vale destacar que o texto normativo ainda não foi aprovado pelo Conselho Diretor, pois como exposto anteriormente precisa ser analisado, após relatoria de um de seus membros, e deliberado pelos mesmos.

De qualquer forma, compreendemos que o Regulamento de Atendimento, Cobrança e Oferta apresenta-se como mais um avanço e amadurecimento da atual gestão da Anatel na regulação das telecomunicações, necessitando, obviamente, de efetividade na supervisão quanto ao cumprimento por parte dos prestadores de serviço.

Cumpre destacar, também, que o referido texto, por mais aperfeiçoamentos que ainda posam necessitar e sofrer ao longo do tempo, alinha-se às políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro na defesa dos consumidores, tais como o Decreto do SAC⁵⁵, a criação da SENACON⁵⁶ e a instituição do PLANDEC⁵⁷.

55- DECRETO Nº 6.523, DE 31 DE JULHO DE 2008 Regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor SAC.

56- SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR - SENACON, criada pelo Decreto 7.738, de 28 de maio de 2012

57- PLANO NACIONAL DE CONSUMO E CIDADANIA - PLANDEC, com objetivo de garantir a melhoria na qualidade de produtos e serviços, além de incentivar o desenvolvimento das relações de consumo, lançado pelo Governo Federal em 15 de março de 2013.

Interesses dos Consumidores

Interesses dos Consumidores

A Ouvidoria vem destacando, em seus Relatórios, a defesa de procedimentos, que visem garantir os direitos dos consumidores através de ações da Anatel que aproximem a prestação dos serviços pelas operadoras aos anseios dos cidadãos.

Neste sentido, foram várias as propostas de temáticas para proposição de regulamentos, alterações em normas vigentes ou mudanças de procedimentos e práticas adotadas na Agência, no que se referia a defesa dos consumidores dos serviços de telecomunicações. Deste conjunto de recomendações podemos destacar:

- Subordinação da prestação da telefonia fixa (STFC) e telefonia móvel (SMP) aos dispositivos conceituais e normativos do CDC⁵⁸;
- Incorporação efetiva das normas de defesa do consumidor aos regulamentos da Agência⁵⁹;
- Revisão e criação do novo Regulamento do Serviço Móvel Pessoal (telefonia móvel), inclusive quanto a validade dos créditos dos telefones pré-pagos⁶⁰;

É importante destacar os enormes avanços obtidos pela Anatel nos últimos anos, assim como o inegável esforço do Conselho

Diretor e de toda gestão para que a Agência se modernize administrativamente e possa corresponder com maior agilidade às demandas apresentadas pela sociedade.

A ANATEL E O RELACIONAMENTO COM A SOCIEDADE: AVANÇOS E DESAFIOS

Para compreendermos melhor este processo é importante contextualizar o momento e os conceitos norteadores das principais mudanças no Setor desde os tempos da privatização do Sistema Telebrás. Esse processo fez parte de um conjunto de ações implementadas pelo Governo Federal da época (1997), com vistas ao que se chamou de desoneração do Estado brasileiro, norteado pelo projeto neoliberal hegemônico à época e que defendia a necessidade de minimizar a estrutura estatal.

Aquele modelo acreditava que o Estado deveria concentrar seus esforços em ações voltadas para educação, saúde e segurança pública, sendo as demais áreas de serviços, mesmo as mais estratégicas, repassadas para uma “atuação” de mercado, que pela concorrência encontraria o equilíbrio econômico-financeiro necessário.

58- Ouvidoria da Anatel: Relatório Junho 2005, pg.33

59- Ouvidoria da Anatel: Relatório Janeiro 2012, pg.39

60- Ouvidoria da Anatel: Relatório Janeiro 2012, pg.39

A Anatel foi instituída nesse período, em 1997, e dotada de uma estrutura organizada de forma a dar respostas aos objetivos imaginados àquela época.

Assim, cabia ao Estado brasileiro uma regulação voltada apenas à edição de normas e regulamentos para o Setor, a fiscalização do cumprimento dessas regulamentações pelas empresas, prezando por uma mínima interferência do Estado no mercado, cabendo-lhe ainda, garantir o retorno do capital e o equilíbrio econômico-financeiro do sistema.

A implementação da Anatel, dado o seu momento histórico, resultou numa estrutura organizada por serviços e bastante desidratada na capacidade de abordar questões relacionadas com a satisfação da população, naquilo que dizia respeito à prestação de serviços.

Aquela organização mostrou-se insuficiente para dar respostas aos anseios dos consumidores, desde o início das atividades da Anatel. Após mais de uma década da privatização do Setor essa estrutura tornou-se ainda mais obsoleta e ineficaz, tanto em termos de regular o Setor frente aos avanços tecnológicos, quanto à capacidade de implementar as políticas governamentais, ocorridas nos últimos dez anos, muitas das quais elaboradas com a perspectiva de garantir a consolidação de direitos dos consumidores.

Apenas para exemplificar, a Anatel atuava com uma estrutura organizada por serviços: privados, públicos e comunicação de massa, que segmentavam, respectivamente, a telefonia móvel e banda larga, a telefonia fixa, e a tv por assinatura. Assim, enquanto a Anatel atuava nesse modelo, as prestadoras já praticavam a comercialização na perspectiva da convergência tecnológica (a exemplo dos COMBOS). Em muitas situações, ocorria um vácuo entre os dispositivos regulamentares e as obrigações das prestadoras frente aos impasses com os consumidores.

O processo de reestruturação da Anatel recebeu atenção da Ouvidoria em seus Relatórios, por ser considerada uma questão imperativa para a atualização da Agência frente às expectativas e as novas necessidades apresentadas.

Apresentamos a seguir algumas das recomendações da Ouvidoria, ao longo de sua atuação, no tocante à organização da Agência:

- Reestruturação interna da Anatel, passando a ser organizada por processos e não mais por serviços⁶¹;
- Necessidade de reestruturação da Anatel, seus conceitos e procedimentos, com vistas à desburocratização e agilidade das ações⁶²;
- Criação de mecanismos de controle de processos⁶³;
- Criação de uma Superintendência de Defesa dos Direitos dos Consumidores/Usuários ou equivalente⁶⁴;

61- Ouvidoria da Anatel: Relatório - Dezembro 2007, pg.35; Relatório - Agosto 2009, pg.25; Relatório Janeiro 2012, pg.24; Relatório - Junho 2005, pg.37.

62- Ouvidoria da Anatel: Relatório - Dezembro 2007, pg.35; Relatório - Agosto 2009, pg.25 e pg.54.; Relatório Janeiro 2012, pg.24; Relatório - Junho 2005, pg.37 e pg.64..

63- Ouvidoria da Anatel: Relatório Janeiro 2012, pg.27; Ouvidoria da Anatel: Relatório - Junho 2005, pg.38 e pg.64

64- Ouvidoria da Anatel: Relatório - Junho 2005, pg.37; Relatório Janeiro 2012, pg.48.

- Revisão do Regimento Interno com o objetivo de diminuir a burocracia funcional⁶⁵;
- Necessidade de uma adequada triagem dos processos para permitir a solução de assuntos no âmbito das superintendências e gerências gerais⁶⁶;

Algumas das análises presentes nos Relatórios da Ouvidoria ressaltavam ainda questões administrativas e gerencias da Agência que diziam respeito a:

- Revisão do relacionamento entre Conselheiros e Superintendentes; e fortalecimento do Conselho enquanto órgão de decisão e comando da Agência⁶⁷;
- Menor lapso de tempo entre as reuniões do CDUST e sua coordenação por uma Superintendência de Relações com Consumidores ou equivalente⁶⁸;
- Adoção integral do Decreto 4733/2003 que instituiu a política de telecomunicações do governo federal⁶⁹;
- Maior transparência nas decisões da Agência⁷⁰;
- Valorização dos servidores para elaboração de pesquisas e projetos em detrimento de consultorias externas⁷¹.

Portanto, foi com entusiasmo que a Ouvidoria acompanhou o processo de reestruturação da Anatel aprovado pelo Conselho Diretor, por meio da Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.

Como destacamos na apresentação deste relatório, qualquer mudança estrutural requer um período de maturação para que se possa avaliar com profundidade seus impactos, benefícios e prejuízos. Ainda que possamos identificar alguns percalços e naturais turbulências no processo que resultou na tão anunciada reestruturação da Agência, é importante destacarmos algumas alterações que entendemos ser um avanço para a Anatel, como:

- a. A organização estrutural da Agência em processos. A nosso ver, este modelo é mais adequado para regular um mercado que vem, cada vez mais, convergindo tecnologicamente.
- b. A nova estrutura da Anatel nos estados, que passou a ser organizada como Gerências Regionais, com mais atribuições que a de fiscalização. Embora existam turbulências e outros problemas no processo inicial de implantação e adaptação da estrutura, esta formatação nos parece mais adequada.
- c. A criação das Superintendências de Planejamento e Regulamentação - SPR, de Controle de Obrigações - SCO de Outorga e Recursos à Prestação - SOR e de Relações com Consumidores - SRC também inspiram confiança no caminho adotado pela Agência em termos estruturais.

65- Ouvidoria da Anatel: Relatório Agosto 2009, pg.25; Relatório Janeiro 2012, pg.24

66- Ouvidoria da Anatel: Relatório - Junho 2005, pg.37; Relatório Janeiro 2012, pg.48.

67- Ouvidoria da Anatel: Relatório Agosto 2009, pg.29.

68- Ouvidoria da Anatel: Relatório Janeiro 2012, pg.22

69- Ouvidoria da Anatel: Relatório Agosto 2010, pg.19; Relatório Agosto 2009, pg.42.

70- Ouvidoria da Anatel: Relatório Janeiro 2012, pg.17; Relatório Junho 2005, pg.64.

71- Ouvidoria da Anatel: Relatório Janeiro 2012, pg.29.

O ATENDIMENTO DA ANATEL

O Atendimento é o principal meio de contato da sociedade com a Agência. Para garantir o acesso à Anatel, são disponibilizados canais de atendimento, como Call Center, Atendimento pela Internet (www.anatel.gov.br), Salas dos Cidadãos em todos os estados e no DF e atendimento por correspondência.

Está em fase de conclusão o Portal do Consumidor, que será disponibilizado na rede mundial de computadores (internet), ou seja, um amigável instrumento de diálogo com os cidadãos.

O setor de atendimento e relacionamento com a sociedade é um espaço publicamente visível da Anatel, é a linha de frente de contato com os consumidores e, por isso, o principal alvo das manifestações dos cidadãos. É, portanto, natural, que as críticas e reclamações concentrem-se nos setores responsáveis por este processo.

Também é natural que os Relatórios da Ouvidoria tenham dedicado diversas análises sobre este processo, visando valorizar e qualificar o atendimento aos cidadãos dentro da estrutura da Agência.

Destacamos algumas das recomendações relativas ao processo de relacionamento com os consumidores que estiveram presentes nos relatórios da Ouvidoria:

- Alterações da Central de Atendimento, possibilitando o controle do início e término das reclamações, numa perspectiva de conclusão de ciclo junto ao próprio reclamante incluindo resposta ao cidadão⁷².

- Possibilitar que cada registro de reclamação no FOCUS seja feito já com o indicativo de qual dispositivo regulamentar está sendo violado; bastando verificar a veracidade da reclamação, para que PADOs pudessem ser instaurados com base nas reclamações⁷³.

- Integração e articulação entre os dados da Anatel e dos órgãos de defesa do consumidor⁷⁴.

- Possibilidade para que a Assessoria de Relações com os Usuários ARU (atualmente Superintendência de Relações com Consumidores SRC) pudesse aplicar sanções⁷⁵.

- Criação de uma Superintendência específica para exercício do relacionamento com a sociedade⁷⁶.

É correto registrar que o tema envolvendo as formas de relacionamento da Agência com a Sociedade e, dentro deste o atendimento aos cidadãos consumidores dos serviços de telecomunicações, de uma forma ou de outra, sempre esteve presente nos debates internos e na Agenda da Anatel. Também, são muito recentes as fortes alterações estruturais, sugerindo que os resultados práticos serão percebidos apenas depois de serem decantadas tais mudanças.

72- Ouvidoria da Anatel: Relatório Dezembro 2007, pg.41; Relatório Agosto 2009, pg.15.

73- Ouvidoria da Anatel: Relatório Janeiro 2012, pg.38

74- Ouvidoria da Anatel: Relatório Agosto 2009, pg.13; Relatório Janeiro 2012, pg.39.

75- Ouvidoria da Anatel: Relatório Dezembro 2007, pg. 40; Relatório Agosto 2009, pg.13.

76- Ouvidoria da Anatel: Relatório - Junho 2005, pg.37; Relatório Janeiro 2012, pg.48.

Na discussão da reestruturação, muitas foram as abordagens propostas em termos de formas, profundidade e concepções. Passando pela ideia de que se instituíssem formas de audiências de conciliação mediadas pela Agência até a de que não caberia à Anatel fazer o atendimento individual das demandas dos cidadãos.

Vale destacar que desde a promulgação da Lei Geral de Telecomunicações LGT, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, foram elencadas indispesáveis previsões concernentes ao atendimento e defesa dos usuários de telecomunicações, dentre outras a de que:

Art. 3º O usuário de serviços de telecomunicações tem direito:

(...)

X - de resposta às suas reclamações pela prestadora do serviço;

XI - de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor; (grifo nosso)

XII - à reparação dos danos causados pela violação de seus direitos.

Nessa mesma linha, o Decreto nº 2.338, de 07 de outubro de 1997, no Parágrafo Único do seu Art. 19 determina claramente que compete à Anatel a atuação prioritária na defesa do consumidor em relação aos demais integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDc e aplicação exclusiva de determinadas sanções do Código de Defesa do Consumidor:

“A competência da Agência prevalecerá sobre a de outras entidades ou órgãos destinados à defesa dos interesses e direitos do consumidor, que atuarão de modo supletivo, cabendo-lhe com exclusividade a aplicação das sanções do art. 56, incisos VI, VII, IX, X e XI da Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990.”

Conforme já citado a Ouvidoria da Anatel manifestou-se historicamente, em seus Relatórios de Apreciação Crítica, sobre a necessidade de uma melhor e mais adequada atuação da Agência no atendimento aos cidadãos, usuários dos serviços de telecomunicações, a exemplo do Relatório da Ouvidoria da Anatel - Junho/2004 a Junho/2005, do qual destacamos o seguinte:

“É preciso, portanto, repensar a Central de Atendimento, onde o início da reclamação e o seu término formem um ciclo fechado de relacionamento direto entre o consumidor e a Agência. É preciso trabalhar cientificamente o enorme celeiro de informações que detém a Central de Atendimento para alimentar o planejamento estratégico da Agência. É preciso ousar em recursos técnicos e financeiros para o atendimento ao cidadão. É preciso fazer o cidadão acreditar que ele tem o Estado como seu guardião.”

Nesse mesmo sentido, a Auditoria da Anatel, analisando o processo de atendimento aos usuários praticado pela Assessoria de Relações com os Usuários - ARU (órgão da Anatel competente pelo processo de atendimento da Agência até abril/2013), em seu Relatório nº 007/2007 - AUD, trabalho realizado de forma integrada com a Controladoria Geral da União - CGU observou a insuficiência da metodologia adotada pela Agência para a solução dos questionamentos dos

usuários, pelo fato de não haver análise de todas as respostas das prestadoras, quanto à sua veracidade:

“Este mecanismo não é suficiente para garantir que a solicitação foi resolvida, pois não existe verificação prévia, pela Agência, da veracidade das informações remetidas pelas prestadoras, existindo casos em que a solicitação do usuário é reaberta/reiterada várias vezes e a prestadora repete a resposta. Fica assim evidenciada a falta de efetividade por parte da Anatel em resolver os questionamentos dos usuários.”

(...)

“Enquanto a Agência não exerce o seu papel de forma plena, as prestadoras continuarão a não obedecer os regulamentos.” (grifo nosso)

Estudos⁷⁷ sobre a relação da Anatel com os consumidores dos serviços de telecomunicações, também concluiam no sentido da

“necessidade de uma mudança de paradigmas dentro da Agência Nacional de Telecomunicações. Aguarda-se uma Agência repensada segundo a orientação do interesse público, que corrija as falhas de regulação existentes estabelecendo um novo marco regulatório para implementar um eficiente e satisfatório atendimento aos cidadãos, com procedimentos práticos e acessíveis perante as operadoras e especialmente perante a Anatel”.

Portanto, não sem motivo foi com grande expectativa que a Ouvidoria acolheu o processo da Reestruturação da Anatel⁷⁸ retomado em 2012, que indicava várias mudanças na estrutura da Agência, muitas destas recomendadas, também, pela Ouvidoria em seus Relatórios anteriores. Destacamos aqui a criação da Superintendência de Relações com Consumidores - SRC e, consequentemente, a mudança no processo de atendimento dos cidadãos pela Anatel.

No entanto, foi com preocupação que, ao analisar o texto apresentado para a Proposta de Alteração do Anexo da Resolução nº 270, de 19/07/2001 - Regimento Interno da Anatel⁷⁹, tratando da “Reestruturação da Agência Nacional de Telecomunicações”, em seus parágrafos 3º e 4º do Art.99, constatamos um retrocesso na relação da Agência com a sociedade ao restringir direitos dos cidadãos relativos aos procedimentos para tratamento de reclamações e demandas registradas na Anatel.

A proposta apresentada no texto consolidado expressava que:

§ 3º A prestadora será intimada para, em 5 (cinco) dias úteis, analisar a reclamação, adotar as medidas pertinentes e comunicar o resultado à Anatel e ao usuário.

§ 4º A Superintendência de Relações com os Consumidores arquivará a reclamação caso, no prazo de 10 (dez) dias úteis contados da abertura da reclamação, a falta de

77- REIS, Carlos Vinícius Brito. “O atendimento aos usuários como reflexão para a revisão do marco regulatório nas telecomunicações brasileiras”. Brasília: UNB, 2008, p.74.

78- A Reestruturação da Anatel será abordada em capítulo específico deste Relatório..

79- Consulta Pública nº 20, de 8 de maio de 2012. Disponível em

<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=26576> Acesso em 10 de dez 2013

resolução do problema pela prestadora, não seja comunicada pelo consumidor à Anatel. (GN)

A Ouvidoria entendeu que o referido procedimento, se viesse a ser mantido, prejudicaria a proposta de alteração da estrutura da Agência naquilo que tangia sua relação com a sociedade, pelo menos no que se referia às reclamações apresentadas à Anatel.

Isto porque, a prática adotada há anos pela Agência, no tratamento das demandas de cidadãos era de que as Operadoras recebiam prazo de 05 (cinco) dias úteis para que se manifestassem quanto às solicitações registradas pelos usuários/consumidores no atendimento da Anatel. Onde havia a possibilidade de reiterações por parte dos cidadãos em caso de discordância da resposta apresentada, ou mesmo em virtude da ausência de resposta por parte da prestadora, como ocorre em muitos casos.

Na prática, no período anterior à proposta de reestruturação da Agência, o encerramento/arquivamento das solicitações registradas na Anatel, no sistema Focus, ocorria após o prazo de 15(quinze) dias corridos depois da inclusão de resposta da prestadora e sem que houvesse contestações do cidadão.

Mesmo que no Regimento Interno anterior (Anexo da Resolução nº 270, de 19/07/2001) não houvesse previsão de prazo para arquivamento, ao propor tal norma a proposta consolidada restringia uma garantia conferida, historicamente, aos cidadãos, pela própria Anatel. Criava, inclusive, a possibilidade de que uma reclamação de um consumidor viesse a ser encerrada/arquivada sem que a operadora tivesse sequer apresentado

qualquer resposta à questão.

Tal alteração destoava dos objetivos que orientaram a criação/organização de uma Superintendência de Relação com Consumidores - SRC na nova estrutura da Anatel. Assim como confrontava as premissas do Plano Nacional de Consumo e Cidadania - PLANDEC, anunciadas pela Presidenta da República, no dia 15 de março de 2013, que visavam modernizar as relações de consumo e envolver os órgãos da Administração Pública Federal, com destaque para as Agências Reguladoras, em uma política em prol da defesa do consumidor.

Acreditamos que a criação da SRC visava suprimir limitações administrativas e funcionais que a Assessoria de Relações com os Usuários - ARU sempre enfrentou frente à estrutura da Anatel.

Inaugurar a nova Superintendência na Anatel destinada ao Relacionamento com os Consumidores, mas estabelecer à mesma o “engessamento” de práticas reducionistas seria já iniciar suas atividades com o descumprimento das atribuições de atuação em defesa do consumidor, que compete à Anatel e que estão determinadas em lei.

Ante todo o exposto, a Ouvidoria apresentou específica⁸⁰ recomendação à alta direção da Agência, de que os referidos itens deveriam ser excluídos da Proposta do Novo Regimento Interno da Anatel a ser aprovado pelo Conselho Diretor.

Bem como, que os procedimentos e prazos específicos quanto às Reclamações dos Consumidores fossem definidos em regulamento próprio, a ser aprovado pelo Conselho Diretor da Agência, mediante consulta e contribuição dos órgãos vinculados à

Anatel e que atuam com representação de usuários (CDUST, Conselho Consultivo, Ouvidoria, SENACON-MJ e ARU), bem como, inclusive com os demais integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC e, é claro, dos consumidores.

O Ouvidor, de posse desta análise, procurou o conselheiro relator da matéria e apresentou a exposição de motivos, sendo a proposta da Ouvidoria prontamente acolhida o que, a nosso ver, garantiu qualidade à questão.

Destacamos que esta nova forma de percepção dos cidadãos pela Agência aponta uma mudança conceitual na Anatel. A própria definição pela utilização do termo consumidor, em substituição a usuário, é demonstração de um novo status dos cidadãos junto à Agência. Hoje, há uma Superintendência específica para o tratamento das questões de relacionamento dos consumidores com a Agência e o Setor Regulado. Com atribuições que vão além do acolhimento das manifestações dos cidadãos e da administração do Call Center.

A SRC conta, em sua estrutura, com uma gerência para interações institucionais, satisfação e educação para o consumo; outra para gerenciar os canais de relacionamentos com os consumidores e uma última para fazer o tratamento das solicitações, buscando aprimorar a qualidade das interações entre prestadoras e consumidores frente a Anatel.

CONVÊNIO DA ANATEL COM A SENACON

Outra iniciativa adotada pela Agência, neste ano de 2013, que destacamos como altamente positiva, foi a assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre a Anatel e a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça SENACON/MJ ocorrida em 1º de novembro de 2013.

A assinatura do acordo integra o conjunto de ações previstas no Plano Nacional de Consumo e Cidadania, o PLANDEC, lançado pela presidente Dilma Rousseff em 15 de março de 2013, e que tem, como objetivos centrais, garantir a melhoria na qualidade de produtos e serviços; modernizar as relações de consumo no Brasil; e envolver os órgãos da Administração Pública Federal, com destaque para as Agências Reguladoras, em uma política em prol da defesa do consumidor.

Com a assinatura deste Acordo, a Anatel e a SENACON passarão a atuar de forma conjunta, principalmente, na troca de informações e dados relativos às reclamações registradas em desfavor das prestadoras de serviços de telecomunicações no Sistema Procon (Procon's estaduais e municipais), por meio do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC) e na Anatel.

A partir desta troca de informações dos bancos de dados dos órgãos, espera-se qualificar a identificação dos principais ofensores enfrentados pelos consumidores em relação às prestadoras de serviços nas quatro modalidades previstas no Acordo que são: Telefonia Fixa, Telefonia Móvel, Internet Banda Larga e Tv por Assinatura. O Acordo prevê, ainda, uma atuação conjunta na busca de solução dos problemas identificados.

O Acordo prevê também o compartilhamento do conjunto de

reclamações em desfavor dos serviços de telecomunicações que os cidadãos registram na Anatel e nos órgãos de defesa dos consumidores e no Judiciário e que são resolvidas (ou não) individualmente nestas instâncias, o que permitirá indicar um quadro mais real dos conflitos enfrentados pelos consumidores de telecomunicações o que, a nosso ver, contribuirá, efetivamente, para o aperfeiçoamento regulatório da Agência.

REORGANIZAÇÃO DO CDUST

No ano de 2008, por intermédio da Resolução nº 496, de 24 de março de 2008, a Anatel reativou o Comitê de Defesa dos Usuários - CDUST, que é um órgão de assessoramento ao Conselho Diretor da Anatel no controle, prevenção e repressão das infrações dos direitos dos usuários de telecomunicações. Originalmente, o referido Comitê tinha como norma básica a Resolução nº 107, de 26 de fevereiro de 1999. Entretanto, deixou de funcionar no ano de 2001, retomando as atividades apenas em 2007.

Como já fora abordado anteriormente por esta Ouvidoria, que tem participado das reuniões e debates quanto aos temas ali tratado, o CDUST é um órgão de fundamental importância para a representatividade da defesa consumerista na atuação da Anatel em regular o Setor de Telecomunicações.

Visando, então, aperfeiçoar sua representatividade, funcionamento e qualidade em suas análises e proposições para apreciação pelo Conselho Diretor da Agência, o CDUST, por meio de sua atual presidência, vem, desde 2012, participando efetivamente da elaboração de um novo regimento interno do Comitê.

Neste sentido é que, vencida a etapa de discussões internas, foi apresentada e aprovada na Reunião do Conselho Diretor de nº 723 do em 28/11/2013 a proposta de sujeição à Consulta Pública⁸¹ de alteração do Regimento Interno do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações - CDUST, para que a sociedade em geral também pudesse analisar e contribuir com o processo de definição do novo Regimento do CDUST.

A minuta colocada ao crivo público é fruto da dialética construtiva, ocorrida, primeiramente, no âmbito do próprio Comitê e que abrange os seguintes pontos: a atualização do foco da composição dos representantes de usuários, até então orientado pela divisão de serviços de telecomunicações, adequando-se à nova estrutura organizacional da Anatel⁸²; a ampliação do mandato dos representantes; a inclusão competências de caráter opinativo do CDUST; e o detalhamento do funcionamento das reuniões.

Vale então transcrever um breve resumo de algumas dessas alterações que estão sendo propostas pelo CDUST, do qual a Ouvidoria faz parte como membro permanente, vejamos:

- Atribuição de caráter permanente ao Comitê, na sua atuação junto ao Conselho Diretor;

81- Consulta Pública nº 52/2013, disponível em

<http://sistemasnet/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C1728&Tipo=1&Opcão=andamento>,

82- Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013 - Novo Regimento Interno da Anatel

- Possibilidade de propor, ao Conselho Diretor, diretrizes para elaboração de propostas de programas para a capacitação de pessoal da Anatel e de entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor SNDC;
- Participação no planejamento regulatório da Agência e na definição das ações prioritárias em defesa dos usuários dos serviços de telecomunicações;
- Ter ciência dos procedimentos de Consulta Interna de ato normativo, documento ou assunto relevante que envolva a proteção dos direitos dos usuários, para permitir a participação previamente às Consultas Públicas e outras fases;
- Acompanhamento das ações e iniciativas da Agência voltadas à proteção dos direitos dos usuários e à ampliação dos mecanismos de controle social das atividades regulatórias.

Quanto à composição do CDUST, a proposta de Regimento faz algumas adequações necessárias, suprimindo os assentos obrigatórios do Assessor Parlamentar e de Comunicação Social, do Auditor Interno e dos Superintendentes na representação da Agência no Comitê⁸³.

Assim, na nova estrutura, permaneceriam a Presidência, exercida por Conselheiro da Anatel, o Secretariado, pela Superintendência de Relações com Consumidores (SRC), e, como representantes permanentes, o Ouvidor, a Procuradoria Federal Especializada da Anatel e a Superintendência Executiva, sem prejuízo da convocação de demais representantes da Agência, em função da pauta das reuniões e de outros participantes necessários à condução dos trabalhos do Comitê.

Como representantes convidados de instituições públicas e privadas externas tem a Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON, do Ministério da Justiça; a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR; o Ministério das Comunicações; e Entidades de Classe de Prestadoras de Serviços de Telecomunicações.

Especialmente, a representação dos usuários de serviços de telecomunicações foi reorganizada, tendo em vista que antes era orientada pela divisão em serviços e agora propõe-se 3 (três) representantes de usuários de telecomunicações em área urbana ou de entidades de defesa do consumidor, 1 (um) representante de usuários de telecomunicações em área rural ou de entidades de defesa do consumidor e 1 (um) representante de usuários corporativos de serviços de telecomunicações, ou de entidades, públicas ou privadas, todos sem fins lucrativos, que comprovem efetiva atuação na representação de interesses desses usuários.

Uma alteração muito importante diz respeito ao funcionamento do Comitê, que prevê o seguinte:

Art. 9º. As reuniões do Comitê serão instaladas com a presença de maioria absoluta dos membros efetivos convocados e obedecerão ao seguinte trâmite:

I leitura e aprovação da ata da última reunião;

⁸³- Art. 4º da Consulta Pública nº 52/2013, disponível em <http://sistemasnet/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C1728&Tipo=1&Opcão=andamento>

II apresentação, discussão e, quando for o caso, votação, das matérias constantes da pauta;

III apresentação, discussão e, quando for o caso, votação de outras matérias de atribuição do Comitê, não relacionadas com pauta da reunião.

Discorre, também, e alcançando a Ouvidoria enquanto membro permanente, que as matérias sujeitas à discussão e eventual deliberação do Comitê serão previamente relatadas por um dos membros, designado pelo Presidente como relator, que deverá apresentar material por escrito dentro do prazo assinalado pelo Presidente, prorrogável uma única vez, mediante justificativa fundamentada.

Tendo em vista os avanços no aperfeiçoamento do Regimento do CDUST, conforme a proposta consolidada até o momento, contanto, ainda não terem sido finalizadas, por causa da necessidade de Consulta Pública e posterior deliberação e aprovação pelo Conselho Diretor, descrever aqui uma análise mais detalhada do texto é possibilitar eventuais desatualizações com a norma final que vier a ser aprovada.

A Ouvidoria da Anatel recomenda, portanto, a devida aprovação da proposta de atualização do Regimento do Comitê, especialmente em todos os quesitos propostos que visam o fortalecimento de sua atuação junto à Agência, qualificando ainda mais, com seu assessoramento, o Conselho Diretor da Anatel, no controle, prevenção e repressão das infrações dos direitos dos usuários de telecomunicações, como se dispõe.

Vale observar que o CDUST é, claramente, uma forma de participação social na atuação da Agência Nacional de Telecomunicações. Obviamente, trata-se de uma participação indireta dos cidadãos, por meio de representantes.

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS - CONSULTAS E AUDIÊNCIAS

A Anatel dispõe, também, de meios de participação direta dos cidadãos na sua atuação regulatória, que são as Consultas e Audiências Públicas. Ambas visam conferir maior transparência e validação pública do quanto está sendo proposto para deliberação.

A Consulta Pública⁸⁴ é definida, conforme o próprio Regimento da Anatel, como sendo o processo que “tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral.” dispondo de claros mecanismos que à instrumentalizam e permitem a participação social. As críticas e as sugestões devem ser analisadas e anexadas aos autos do processo da Consulta Pública, contendo as razões para sua adoção ou rejeição, permanecendo à disposição do público na Biblioteca e na página da Agência na Internet.

Já a Audiência Pública⁸⁵ “destina-se a debater ou apresentar, oralmente, matéria de interesse relevante, definida pelo Conselho Diretor”, em dia, horário e local adequados, previamente

84- Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, Art.59 e Art.60

85- Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, Art.56 ao Art.58

86- CDUST - Pauta da 1ª Reunião Extraordinária de 2013, de 11 de outubro de 2013

agendado e publicado pela Anatel, permitindo, assim, de forma ainda mais direta, a participação, manifestação e oferecimento de documentos argumentações, pessoalmente ou por meio de organizações e associações.

O desafio que tem sido enfrentado pela Anatel, especialmente pela nova Superintendência de Planejamento e Regulamentação - SPR, visando promover, de forma mais ampla e efetiva possível, a participação social nos processos regulatórios é devidamente reconhecida.

As ações e divulgações da SPR têm evidenciado já algumas dessas ações como, previamente às Consultas públicas, realizar reuniões com os setores envolvidos, tratando os temas de forma aberta às perspectivas e identificação de problemas e eventuais soluções, valendo-se inclusive das Análises de Impacto Regulatório-AIR.

Antes, também, da divulgação oficial das Consultas Públicas, a área técnica tem procurado disponibilizar minutas prévias dos possíveis textos normativos para debate e análise dos mesmos em fóruns específicos. E aqui podemos citar como exemplo que foi este o procedimento da área técnica quando da elaboração do texto do Regulamento de Atendimento, Cobrança e Oferta, debatido antecipadamente no CDUST⁸⁶.

Por fim, a Anatel tem entendido a necessidade de realizar as Consultas e Audiências públicas, após deliberação do Conselho Diretor sobre as mesmas, com melhorias no formato de divulgação e linguagem mais acessível para permitir direta participação do público alvo das mesmas.

Ambos os mecanismos de participação social na Anatel (Consulta e Audiência Pública) já existiam e continuam mantidos no novo Regimento Interno. Entretanto, a prática antiga

da Anatel era muito burocrática, enquanto que agora busca-se uma maior efetividade. Esta Ouvidoria aprova e incentiva as iniciativas propostas pela Agência, que busca incrementar a interação da sociedade nos referidos mecanismos, especialmente dos consumidores dos serviços de telecomunicações.

A Agência passou muito tempo distante do seu principal destinatário de atribuições institucionais e, agora, tem buscado transpor essa lacuna, superando a distância e buscando aproximar a comunicação com os consumidores, de modo que perceba, entenda e assimile os seus anseios, bem como que se faça entender de forma clara, amigável, informativa e justa com o interesse público.

REPARAÇÃO DE DANOS AOS USUÁRIOS - FUNDO DE DIREITOS DIFUSOS (FDD)

Uma decisão do Conselho Diretor da Anatel, que merece ser vista como novo paradigma no histórico de sua atuação foi aquela adotada na Reunião de nº 662 de 16/08/2012, no julgamento do Processo nº 53524.004328/2005, a partir de onde determinou-se que as prestadoras de telecomunicações deverão depositar no Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) os valores correspondentes à reparação de danos causados aos consumidores não identificáveis.

O Conselho Diretor da Anatel entendeu que, no caso de usuários não identificados, a reparação deverá ser depositada no FDD, conta vinculada ao Ministério da Justiça que apoia projetos relacionados aos direitos transindividuais, entre os quais a proteção e defesa dos direitos do consumidor.

Conforme divulgado pela própria Agência⁸⁷,

“na hipótese de impossibilidade ou de ineficácia de eventual reconstituição do bem lesado, cabe medida onerosa substitutiva consistente na determinação de pagamento de quantia capaz de compensar ou amortizar o prejuízo causado. A determinação impede que as prestadoras auferam lucro em decorrência da prática de infração e deixem de reparar os consumidores na impossibilidade de identificação dos usuários prejudicados.”

Devido a essa relevância, a Ouvidoria reafirma sua inteira concordância com essas definições que, na prática, são reparadoras de grande lacuna, agora sanada com a deliberação da Agência, de garantir a efetiva reparação aos consumidores pelos danos sofridos na prestação dos serviços de telecomunicações por parte das operadoras, seja diretamente quando identificáveis, seja indiretamente através do Fundo de Direitos Difusos. Por esta medida, evita-se, por conseguinte, o ganho financeiro indevido por parte dos prestadores de serviço, pelo resarcimento devido que não era efetivado, mas agora deve ser feito.

MEDIDAS CAUTELARES

Uma ação da Anatel que merece realce no presente Relatório diz respeito às medidas cautelares, de 20 de julho de 2012⁸⁸, que impuseram a suspensão da comercialização e ativação de serviços móveis para as operadoras que apresentaram o pior desempenho por Unidade da Federação (UF), impondo, também, a todas elas, a obrigação de apresentação de um plano nacional de ação com medidas capazes de garantir a melhoria na qualidade do serviço.

A decisão de proibição da comercialização gerou grande repercussão nacional e internacional e durou até 03 de agosto de 2012, após serem apresentados à Anatel os Planos de Melhoria⁸⁹ exigidos, para implemento de maior qualidade da prestação do serviço de telefonia móvel.

Conforme divulgado pela própria Anatel⁹⁰, os referidos planos deveriam conter metas objetivas e organizadas em um cronograma com prazo de conclusão em até 2 (dois) anos. Ainda, segundo a Agência as melhorias a serem avaliadas nos planos e prestação do serviço são relativos aos seguintes itens:

- (i) completamento e queda de chamadas;
- (ii) taxa de conexão e quedas da rede de dados;
- (iii) índices de reclamações nas Centrais de Atendimento da prestadora e da Anatel e;
- (iv) interrupções do serviço.

87- Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=26409> Acesso em 02 de dez de 2013.

88- Despachos nº 4.783, 4.786, 4.787, 4.789, 4.807 e 4.808 /2012-PVCPA/PVCP/SPV, todos de 18 de julho de 2012, publicados no Diário Oficial da União de 19 de julho de 2012;

89- Despachos nº 5.156, 5.158 e 5.159/2012-PVCP/SPV, todos de 02/08/2012, publicados no Diário Oficial de 03/08/2012

90- Disponível em [http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecial.do?acao=&codItemCanal=1792&codigoVisao=\\$visao.codigo&nomeVisao=\\$visao.descricao&nomeCanal=Telefonia%20M%F3vel&nomeItemCanal=Medidas%20Cau%20do%20SMP&codCanal=278](http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalPaginaEspecial.do?acao=&codItemCanal=1792&codigoVisao=$visao.codigo&nomeVisao=$visao.descricao&nomeCanal=Telefonia%20M%F3vel&nomeItemCanal=Medidas%20Cau%20do%20SMP&codCanal=278) Acesso em 04/12/2013.

A Anatel tem procedido ao acompanhamento e avaliação dos Planos de Melhoria, por meio da Fiscalização e do Controle de Obrigações da Agência. Mas, entendemos, que tal como foi acertada a decisão cautelar adotada em 2012, o constante acompanhamento da Anatel das melhorias propostas deve seguir a mesma premissa. E avaliamos, ainda, que não deve se restringir apenas aos itens elencados acima, mas, principalmente, avançar no acompanhamento da qualidade percebida pelo consumidor.

CONSELHO DE USUÁRIOS DAS OPERADORAS

Os Conselhos de Usuários das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações foram criados a fim contribuir para o aperfeiçoamento da prestação dos serviços de telecomunicações. São formados por usuários e entidades caracterizadas pela defesa dos consumidores e são regidos pelo Regulamento de Conselho de Usuários, aprovado pela Resolução n.º 623, de 18 de outubro de 2013, que revogou a Resolução nº 490, de 24 de janeiro de 2008.

Possuem o caráter consultivo e atuam no âmbito das próprias prestadoras dos serviços de telecomunicações. Devem buscar o desenvolvimento e a disseminação de programas educativos, destinados à orientação dos direitos e deveres dos usuários; identificação, análise e debates visando propor soluções na ocorrência de eventuais conflitos entre usuários e prestadoras dentre outras atribuições; bem como propor melhorias de qualidade do atendimento e adequações dos serviços prestados aos usuários.

Em conformidade com o que estabelece o Art. nº 4 da referida Resolução n.º 623/2013, a implantação dos Conselhos de Usuários é obrigação das prestadoras. Hoje, inclusive, para todas as prestadoras dos principais serviços de telecomunicações usufruídos pela sociedade em geral (telefonia fixa e móvel; acesso à internet fixa e móvel; televisão por assinatura e telefonia via rádio). O Regulamento antigo previa essa obrigatoriedade apenas para as concessionárias do serviço de telefonia fixa. Portanto, um relevante avanço regulatório da atual gestão.

A participação como membro do Conselho é de caráter voluntário e não remunerada. Contudo, a operadora está obrigada a arcar com as despesas operacionais dos Conselhos dos Usuários, disponibilizando toda infraestrutura necessária para a realização das reuniões tais como transporte, alimentação e estadia dos membros do Conselho.

Em cada Conselho, o total de membros deverá ser de seis representantes para a categoria dos usuários do serviço e seis representantes para entidades de defesa do consumidor, totalizando doze membros. O secretário é o representante da empresa. Todavia não tem direito a voto nas reuniões do Conselho.

A Anatel poderá participar de reunião de Conselho de Usuários e poderá organizar fóruns com o objetivo de discutir e subsidiar a atuação dos Conselhos de Usuários. Cabe à Agência o acompanhamento do funcionamento dos Conselhos e, portanto, uma necessidade de maior proximidade especialmente da Superintendência de Relação com Consumidores - SRC para com os mesmos, tendo em vista suas atribuições regulamentares, pois como prevê o Regulamento:

“Art. 20. São atribuições do Grupo:

V - encaminhar, após cada reunião, as atas das reuniões dos Conselhos de Usuários e os relatórios de análises e de providências que foram entregues ao Conselho por ocasião da reunião, à Superintendência de Relações com Consumidores (SRC), que dará conhecimento ao Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST).” Resolução nº 623/2013.

Por fim, outras modificações inseridas no novo Regulamento que consideramos importantes, foram:

- A inclusão da figura do Suplente de Membro;
- A fixação das regras do processo de eleições em edital;
- Inclusão da possibilidade de atuação propositiva do Conselho de Usuários;
- Estabelecimento de prazo para que o Grupo apresente relatórios sobre demandas do Conselho de Usuários até a próxima reunião ordinária; e,
- Inclusão do fomento à participação da pessoa com deficiência nos Conselhos dos Usuários.

Atuação da Ouvidoria da Anatel

A Atuação da Ouvidoria da Anatel

Remontam aos tempos do Império Chinês os sinais iniciais da instituição da ouvidoria pública, quando foram abertos os primeiros canais para as reclamações do povo contra as injustiças administrativas. Posteriormente, o mais significativo registro nesse sentido ocorreu, na Suécia, há cerca de 200 anos, quando foi instituída a figura do ombudsman.

De forma divergente de sua origem, a figura do ouvidor no Brasil foi introduzida no período colonial. Em 1549, Tomé de Sousa nomeou o primeiro Ouvidor-Geral do Brasil, Pero Borges. Sua função era de representar a administração da justiça real portuguesa, atuando como juiz em nome do rei.

Somente nas últimas décadas do século passado, após um enorme período de letargia, a ouvidoria livre passou a ser incrementada, principalmente, pela ação das sociedades dos países portadores de alguma tradição democrática. Assim, após se instalarem naqueles países, as ouvidorias chegaram à América Latina, inclusive no Brasil, no final da década de 80, paralelamente ao processo de redemocratização do país.

No Brasil a luta da sociedade exigindo respeito aos direitos fundamentais do cidadão, impôs à Constituição de 1988, novos conceitos

legais, como os princípios da administração pública: Publicidade, moralidade, impensoalidade, legalidade e eficiência.

Nas esferas de governo, a Prefeitura de Curitiba (PR) foi a primeira a oferecer um serviço de atendimento ao cidadão disponível desde 1986.

Segundo MOURGEON⁹¹, a expressão “direitos fundamentais” congrega uma série de direitos com o objetivo de preservar a pessoa humana e seus atributos, isto é, direitos rigorosamente indispensáveis à integridade do corpo e independência do espírito.

Doutrinadores como BOBBIO⁹², BONAVIDES⁹³, NOVELINO⁹⁴ e outros, têm classificado os direitos fundamentais em gerações ou dimensões: 1^a geração - Estão os direitos de liberdade; 2^a geração - Os direitos sociais; 3^a geração - Direitos coletivos e difusos; e na 4^a geração - Direitos de solidariedade e fraternidade.

Destacamos aqui os Direitos de Quarta Geração, por entendermos que nesse âmbito é que se desenvolvem as atividades típicas de Ouvidoria Pública.

Na esteira de diversas alterações voltadas aos cidadãos e políticas públicas de maior abrangência social a partir de 2003, veio o

91- MOURGEON, Jacques. *Les droits de l'homme*. Paris, PUF, 1988, 4ed, p36.

92- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*, p. 6. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

93- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19^a Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2006.

94- NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 2.ed. Rev. Atual. e ampl. São Paulo: Método, 2008.

fortalecimento e valorização do instituto da ouvidoria pública no âmbito da administração pública federal. Em 2002 existiam cerca de 45 ouvidorias e atualmente são cerca de 280⁹⁵.

O Poder Executivo Federal conta com uma Ouvidoria-Geral da União,

"(..) ligada à Controladoria-Geral da União (CGU), é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

A Ouvidoria-Geral também tem a competência de coordenar tecnicamente o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, bem como de organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas e produzir indicativos quantificados do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal.⁹⁶" (grifo nosso)

Cabe aqui, destacar o conceito de Ouvidoria Pública expresso pela Ouvidoria-Geral da União OGU, em seu Manual de Orientações para Implementação de Unidade de Ouvidoria, “uma Ouvidoria deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado, permitindo que suas críticas e sugestões subsidiem a melhoria dos serviços públicos prestados”.

Aproximando esta realidade para as Agências Reguladoras, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, ao estudar as “Contribuições para Melhoria da Qualidade da Regulação no Brasil⁹⁷”, também fez uma análise detalhada das ouvidorias públicas e, especificamente, das Ouvidorias das Agências Reguladoras. Desse compêndio podemos destacar algumas diretrizes, a começar pelas principais características definidoras da Ouvidoria Pública:

“Autonomia administrativa e orçamentária: (...) é a capacidade que a instituição possui de tomar decisões com liberdade e sem medo de represálias. Inserida na realidade do instituto de Ombudsman, a formalização de normas e critérios acerca dos processos de seleção e nomeação, bem como de condições para demissão e substituição, denotam o seu grau de autonomia.

Matéria-prima: (...) recai, em regra, de forma ampla e genérica sobre todos os órgãos e agentes da administração direta e indireta. Em outras palavras, atua sobre o universo da administração pública.

Independência: (...) A independência propicia a imparcialidade e neutralidade no exercício dos poderes regulatórios. (...)

Acessibilidade: (...) é uma condição de acesso imediato, sem intermediação, da sociedade em geral com o Ombudsman para apresentação de queixas contra os poderes públicos por atos ilegais ou injustos, ou por disfuncionalidades da Administração. (...)

95- Fonte Ouvidoria-Geral da União OGU.

96- Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/>. Acesso em 22 de abr de 2013.

97- Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/livros/contribuicoes-para-melhoria-da-qualidade-da-regulacao-no-brasil/volume-ii> Acesso em 06 de mar 2013.

Transparéncia: (...) é fundamental para garantir legitimidade social à atuação do Ombudsman, principalmente por este gozar de independência e autonomia. (...)

Magistratura de persuasão: A atuação do Ombudsman é limitada, não exercendo competência anulatória nem disciplinar ou criminal. (...) Embora limitado, sua advertência ou a iniciativa de processos penais contribui, significativamente, para a contenção dos abusos do poder administrativo.

(...)

É neste sentido que a Ouvidoria constitui-se em um importante instrumento de aperfeiçoamento do controle social e da comunicação entre o cidadão e a Administração Pública, na medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades e fornecer informações para a melhoria dos serviços públicos.” (grifo nosso)

Analizando as Agências Reguladoras, o PRO-REG ressaltou que “A Ouvidoria da Anatel possui um importante papel institucional, articulando com órgãos do Ministério Público e outros, de forma a direcionar ações que possam repercutir em alterações estruturais no sistema regulatório”. (grifo nosso)

O PRO-REG identificou, também, alguns obstáculos para a realização das atividades das Ouvidorias nas Agências e aponta que:

“Entre os principais empecilhos para o funcionamento adequado das Ouvidorias, estão o reduzido quadro de pessoal e a falta de recursos financeiros que possibilitem a realização das atividades necessárias. (...) uma segunda reflexão acerca desse assunto constatou que quadro de pessoal e recursos financeiros são tão peculiares ao tipo de demanda do setor, que é adequado, nesse caso, contar com a magistratura da negociação do Ouvidor e com a lei 9986/2000, que estabelece, de maneira ampla, que a Agência Reguladora é responsável por assegurar “condição plena para o desempenho” das atividades da Ouvidoria.” (grifo nosso)

Por fim, dentre as conclusões do PRO-REG, temos o seguinte:

“De acordo com a análise diagnóstica realizada, é possível identificar necessidades de fortalecimento institucional das ouvidorias em três direções:

Melhoria da gestão da eficiência

Enfoca a relação entre o que foi entregue e o que foi consumido a quantidade de manifestações recebidas e a quantidade de respostas aos manifestantes direcionada pela preocupação com a conformidade normativa de suas ações.

Melhoria da gestão da eficácia

Enfoca a preocupação com o alcance de um resultado, ou seja, com a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao beneficiário.

Melhoria da gestão da efetividade

Enfoca os impactos decorrentes das ações da Ouvidoria no sistema regulatório

brasileiro. Trata-se de elevar as questões tratadas na Ouvidoria para uma perspectiva mais abrangente do ambiente regulatório. A gestão da efetividade trata do valor agregado produzido, da transformação produzida no contexto geral".(grifo nosso)

A partir da proposta de uma Ouvidoria Pública participativa e proativa, que atenda as orientações do PRO-REG, é que entendemos a necessidade da existência e atuação das Ouvidorias das Agências Reguladoras.

Ouvidorias que tenham suas portas abertas ao diálogo junto à população; como canal livre às reivindicações dos diversos segmentos; com diálogo junto às prestadoras dos serviços e interação constante junto aos órgãos de defesa do consumidor. Assim, o cidadão que tiver seus direitos tolhidos pela instituição, quer seja por omissão, quer seja pela ação, tem, através da Ouvidoria, o encaminhamento de suas insatisfações e a busca da reparação.

As Ouvidorias devem ser geradoras de recomendação para melhoria dos serviços no âmbito regulado, devem fazer ponderações preventivas diretas junto à mais alta direção das agências, e, também, devem prestar contas às autoridades públicas de sua abrangência, e, especialmente, à sociedade e ao público em geral.

A Ouvidoria Pública deve ser promotora da gestão ética, transparente, democrática e participativa. Ser um instrumento de controle social, em sua dimensão sistêmica, e, sobretudo, fomentar a relação de cidadania, incentivar uma cultura e uma prática cidadã e, principalmente, auxiliar na construção de experiências concretas que nos permitam superar os inquietantes limites da democracia representativa, atuando na construção efetiva da democracia participativa.

Isso pressupõe a capacidade de fomentar, nos setores sociais, exercícios que lhes possibilitem compreender o funcionamento dos mecanismos internos de poder, existentes no aparelho de Estado. Atuar em Ouvidoria Pública pressupõe, ainda, ações e práticas que busquem construir um processo que viabilize uma administração pública melhor, não apenas com capacidade de solucionar questões para o cidadão, mas que esteja preparada para solucionar questões com a participação do cidadão.

Com sutis variações secundárias as Ouvidorias das Agências Reguladoras do âmbito federal, têm as seguintes competências:

- a) Elaborar relatórios de avaliação crítica da atuação da agência.

- b) Garantir o acesso à informação e a transparência da gestão pública.
- c) Viabilizar o exercício da cidadania participativa.
- d) Sugerir mudanças na política institucional e em sua operacionalização.

Orientados, portanto, pelos princípios formalizados pelo Governo Federal, através da OGU e do PRO-REG, a Ouvidoria da Anatel definiu premissas que orientam conceitualmente suas atividades.

Entendemos que a Ouvidoria Pública é um instrumento de gestão ética, democrática e transparente. É instância necessária de participação cidadã e consequente inclusão social que viabiliza as condições institucionais para o amplo exercício dos direitos do administrado, e que se traduz, também, no conceito do princípio da eficiência e eficácia.

Identificamos algumas características que são fundamentais para atuação da Ouvidoria Pública⁹⁸ conforme quadro a seguir:

1. Promover estrategicamente o fortalecimento da cidadania e da democracia participativa.
2. Servir como instância de participação social e cidadania.
3. Promover a defesa dos direitos do consumidor, observando os interesses coletivos.
4. Disponibilizar para a instância máxima de decisão e gestão, informações estratégicas para a tomada de decisões.
5. Gerar recomendações e proposições para o aperfeiçoamento da instituição e melhoria dos serviços prestados.
6. Ter autonomia administrativa e orçamentária.
7. Ter independência.
8. Transparência.
9. Ser eficaz, eficiente e buscar efetividade em suas ações.
10. Proatividade.
11. Ter compromisso com a democracia.
12. Ter estrutura e apoio administrativo.
13. Ter acessibilidade.
14. Promover o diálogo e melhorar o atendimento da Ouvidoria.

98- A definição destas características foi construída coletivamente pela equipe da Ouvidoria em Out/2012

Outro aspecto que vem ganhando força e destaque nos debates sobre Ouvidoria Pública é o papel da Ouvidoria enquanto instrumento de gestão. Nesta perspectiva, as ouvidorias públicas necessitam de uma boa gestão para que os insumos com os quais trabalhem possam ser utilizados de maneira eficaz e eficiente.

Neste tipo de gestão há duas estatísticas principais:

- a. Estatísticas da Ouvidoria que tratam das informações de monitoração do trabalho realizado, ou seja, são informações de interesse interno das ouvidorias;
- b. Estatísticas da Gestão são os elementos de atendimento, informações e fenômenos assimilados pela Ouvidoria, organizados em forma de dados e/ou estatísticas, apresentados ao gestor e que possibilitam subsidiar na construção de cenários, tendências e a apresentação de propostas e recomendações. São estatísticas de interesse de toda a instituição.

Destaque-se, no entanto, que a principal ferramenta de uma ouvidoria enquanto instrumento de gestão é a produção de documentos de apreciação crítica. E o principal resultado prático é conseguir colocar e preservar os interesses do cidadão no âmbito das discussões e deliberações da alta direção do órgão ao qual estiver atribuída.

Diante disso, a atuação da Ouvidoria da Anatel visa atender, basicamente, a dois princípios: (i) as determinações legais estabelecidas na LGT ao Ouvidor da Anatel e (ii)

as determinações implícitas de atender a sociedade em suas demandas.

Para que esta atuação seja feita de forma eficaz, com solidez e qualidade, é necessário estruturar este setor, garantindo, assim, as condições objetivas e o apoio administrativo necessário, conforme definido na LGT⁹⁹, para que o Ouvidor possa fazer as apreciações críticas da atuação da Agência com qualidade. A garantia deste apoio administrativo foi reafirmada pela Lei nº 9.986/2000¹⁰⁰, de 18 de Julho de 2000.

Considerando, que, atualmente, a Anatel atua com base em quatro competências (i) Avaliação técnica de telecomunicações, (ii) Regulação e Fiscalização, (iii) Equilíbrio de Mercado e Concorrência e (iv) Atendimento aos Consumidores de Telecomunicações, a Ouvidoria, sendo um setor auxiliar de participação social na Agência, necessita dispor de recursos humanos capazes de compreender os processos relativos a estas competências da Anatel, além de atuar nas questões próprias de uma Ouvidoria, quais sejam, a interlocução com a sociedade civil, permitindo e potencializando o exercício da democracia participativa junto ao Órgão.

99- Lei Geral de Telecomunicações LGT, Lei 9.472, de 16 de junho de 1997.

100- Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências.

PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO DA OVIDORIA DA ANATEL

Buscando se estruturar com o intuito de qualificar os produtos finais e suas ações foi que em setembro de 2012 a Ouvidoria da Anatel iniciou o mapeamento dos seus processos de trabalho. Atividade que resultou na elaboração do “Planejamento da Ouvidoria da Anatel para o período compreendido entre 2012/2014”.

Vale ressaltar que o referido trabalho visou:

- a) Areorganização interna e planejamento das rotinas de trabalho para a equipe interna;
- b) Oferecer análise técnica e planejada ao processo de reorganização da Anatel, para fundamentar o apoio administrativo necessário ao trabalho de reestruturação da Ouvidoria;
- c) Formular um exemplo e explicitação do que é, bem como do que deveria ser e como deve funcionar a Ouvidoria, demonstrando, inclusive a insuficiente estrutura, o que limita o adimplemento de suas atribuições.

O resultado deste mapeamento foi organizado num documento intitulado “Processos e Reestruturação” de forma a permitir que os atuais servidores da Ouvidoria, e aqueles que cheguem no futuro, tenham condições de compreender como é desenvolvido o trabalho no órgão e quais as razões e objetivos que motivam a realização deste trabalho.

Além do mapeamento de cada processo foram elaboradas propostas de intervenções nas rotinas de trabalho e aprimoramento dos produtos produzidos pela Ouvidoria.

Estas ações resultaram na definição de metas e estratégias, dos principais produtos da Ouvidoria e na descrição dos principais processos de trabalho.

Com a disponibilização desse Plano de Trabalho pretendeu-se contribuir para a manutenção e aprimoramento do conhecimento produzido na Ouvidoria e registrar as experiências obtidas na prática do trabalho, possibilitando reflexão e melhoria permanente destes processos.

Vale destacar, que permeou a estruturação deste trabalho: (i) o conceito de ouvidoria pública; (ii) os princípios da Ouvidoria Pública enquanto instrumento de gestão; e (iii) a legislação que determina as atribuições da Ouvidoria da Anatel (LGT - Lei 9.472/1997, Decreto nº 2.338/1997 e Resolução 612/2013).

Os atuais processos da Ouvidoria são os seguintes:

- Atendimento ao público.

• Apoio Técnico, que envolve participação em reuniões, relações institucionais, elaboração de estudos técnicos e análises de consultas públicas e internas, elaboração de votos de relatoria do Ouvidor e análises de matérias das reuniões do CDUST - Resolução nº 496/2008 e Consulta Pública nº 52/2013¹⁰¹, dentre outras.

¹⁰¹- Consulta Pública nº 52/2013, disponível em <http://sistemasnet/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C1728&Tipo=1&Opcão=andamento>

- Interlocução com Ouvidorias Públicas, SNDC - Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, ProTeste - Associação Brasileira de Defesa do Consumidor, IDEC - Instituto de Defesa do Consumidor, SENACON - Secretaria Nacional do Consumidor, órgãos do Poder Executivo, Congresso Nacional, Poder Judiciário, Universidades, dentre outros.
- Produção de Relatório de Análise Crítica da Atuação da Anatel.

No entanto, vale destacar que devido à falta de pessoal, parte importante destes processos não está sendo realizada. Desta forma, a Ouvidoria tem encontrado dificuldades enormes para cumprir com sua atribuição legal e normativa.

ATRIBUIÇÕES DA OUVIDORIA DA ANATEL

É imperioso destacarmos e compreendermos as atribuições legais da Ouvidoria e os pré-requisitos para o seu cumprimento. Pré-requisitos estes, que, se não forem providos à Ouvidoria, acabam por mitigar a sua função, subtraindo as condições necessárias para o cumprimento destas atribuições.

A Lei Geral de Telecomunicações LGT, Lei nº 9472 de 16 de Julho de 1997, determina em seu Art. 45 e Parágrafo único:

Art. 45. O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

Parágrafo único. O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral.” (grifo nosso)

O Decreto nº 2.338¹⁰², de 7 de Outubro de 1997, reforça que:

Art. 51. O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos e contará com o apoio administrativo de que necessitar, sendo-lhe dado o direito de assistir às sessões e reuniões do Conselho Diretor, inclusive as secretas, bem como de acesso a todos os autos e documentos, não se lhe aplicando as ressalvas dos arts. 21, § 1º, e 39 da Lei nº. 9.472, de 1997. (grifo nosso)

Já a Resolução nº 612/2013¹⁰³, Regimento Interno da Anatel, em seus artigos 27, 63, 138, 139 e 229, determina:

Art. 27. O Circuito Deliberativo destina-se a coletar os votos dos Conselheiros sem a necessidade da realização de Reunião ou Sessão.

102- Decreto que aprova o Regulamento da Anatel

103- Resolução aprovada em 29 de abril de 2013.

§ 3º O Procurador-Geral e o Ouvidor serão comunicados da abertura de Circuito Deliberativo, podendo manifestar-se a respeito da matéria em exame.

(...)Art. 63. A proposta de ato normativo será: (...)

III - quando formulada pelo Poder Executivo, pelo Conselho Consultivo ou pelo Ouvidor, sorteada pelo Presidente e submetida pelo Relator à apreciação do Conselho Diretor;" (grifo nosso)

(...)Art. 138. A atuação da Agência será acompanhada por um Ouvidor, nomeado pelo Presidente da República, com as competências definidas no art. 45 da Lei nº 9.472/1997, no Regulamento da Agência e na legislação aplicável.

Art. 139. O Ouvidor atuará com independência, não tendo vinculação hierárquica com o Conselho Diretor ou seus integrantes. (grifo nosso)

(...)Art. 229. A Gerência de Informações e Biblioteca tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Gestão da Informação: (...)

XV - organizar, em conjunto com a Secretaria do Conselho Diretor, as decisões emanadas dos órgãos da Anatel, bem como as apreciações críticas do Ouvidor tornando-as disponíveis para consulta, de modo a criar um repositório único de jurisprudência;

É atribuição específica, portanto, do Ouvidor, a participação nas Reuniões do Conselho Diretor, secretas ou não, bem como ter acesso a todos os autos e documentos em trâmite na Anatel, com a finalidade de, exercer sua função de controle e participação social. Assim, para cumprir com esta atribuição legal, de participar efetivamente das reuniões e sessões do Conselho Diretor, o Ouvidor necessita estar subsidiado com assessoria destinada a este fim.

Já para apresentar Ato Normativo, o Ouvidor necessita de elaboração de Estudos Temáticos e interação com áreas técnicas da Anatel e com órgãos organizados da sociedade civil.

Para, produzir semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência é necessário o desempenho das atividades já mencionadas e ainda acompanhar e contribuir com as Consultas Públicas e Internas; participar de reuniões, fóruns, eventos e Grupos de Trabalho (GT), interna e externamente à Anatel; e, ainda, garantir Atendimento ao Públíco externo e interno por ser uma importante fonte de informações que subsidiam as apreciações críticas da Ouvidoria.

Uma nova atribuição que está sendo colocada para o Ouvidor é a relatoria de matérias do CDUST¹⁰⁴. Esta atribuição pressupõe a aprovação da minuta do Regimento Interno do CDUST, pelo Conselho Diretor, nos mesmos termos em que já foi aprovada no CDUST.

104- O Regimento Interno do CDUST que está sendo alterado, já teve sua minuta aprovada pelo próprio CDUST e está aguardando análise, deliberação e aprovação pelo Conselho Diretor da Anatel, prevê em seus Art.6º ao Art. 13, que o Ouvidor fará relatoria de matérias.

REESTRUTURAÇÃO E PROCESSOS DA OUVIDORIA DA ANATEL

É importante destacar que no processo de reestruturação da Ouvidoria percebeu-se que os servidores que atuam neste setor devem ser capazes de compreender toda a dinâmica e processos desenvolvidos na Anatel. O que significa que é necessário contar com um quadro de pessoal com habilidades específicas.

A demanda por reestruturação da Ouvidoria com vistas a cumprir suas atividades legais é antiga. A Ouvidoria tem enfrentado dificuldades para qualificar a equipe e o trabalho prestado; para a realização de análises de matérias e estudos temáticos para o acompanhamento dos processos internos da Anatel; bem como, para elaborar recomendações que venham a subsidiar o Ouvidor no cumprimento de sua atribuição legal com maior robustez e qualidade.

Entendemos que o momento de reestruturação da Anatel, tornou-se propício à reapresentação desta demanda da Ouvidoria à Administração da Agência não só devido ao processo de reestruturação pelo qual a Agência esteve envolvida, mas também em função da importância que a gestão da Anatel vem dando às questões relativas ao relacionamento da Agência com a Sociedade.

Outro desafio que a legislação impõe como função da Ouvidoria é agregar à Agência a visão e as demandas da sociedade. Por isso, cabe destacar a necessidade de dispor à Ouvidoria uma equipe com servidores com habilidades e competências para cumprir as funções típicas de Ouvidoria Pública e serem capazes de perceber as questões que envolvem a Agência com um olhar externo, ainda que se possa contar, também, com os subsídios dos insumos colhidos nas manifestações da sociedade civil; nos atendimentos feitos pela própria Ouvidoria; e pela interlocução com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor-SNDC.

O Plano de Trabalho da Ouvidoria tem como objetivo implementar as Diretrizes da Ouvidoria, que são:

- “Utilizar todos os meios e instrumentos disponíveis para potencializar os setores da Agência ao melhor exercício de suas atribuições, de forma a assegurar à Anatel o bom desempenho de sua missão, de promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infraestrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional.
- Ser espaço especial na efetiva relação da instituição com o cidadão, zelando pelo melhor aproveitamento da sua contribuição junto à Agência, seja pela análise consistente do conteúdo, seja pela observação criteriosa de dados estatísticos, e pelo tratamento adequado das demandas e sugestões, transformando esta manifestação em análises robustas e informações estratégicas a serem disponibilizadas para a instância máxima de decisão, funcionando, dessa forma, como elemento catalisador do processo de aperfeiçoamento permanente da Agência em prol de uma gestão pública democrática, transparente, eficaz, participativa, ética e eficiente.”

Vale destacar, inicialmente, que todo o planejamento desenhado e estruturado para a Ouvidoria requer, de toda a equipe, empenho, disciplina e compromisso, pois só assim é que se pode alcançar a concretização das diretrizes estabelecidas.

O Trabalho da Ouvidoria visa atingir metas estabelecidas para curto, médio e longo prazo, dentre elas a reestruturação da rotina de trabalho, capacitação da equipe para atuação de Ouvidoria Pública, elaboração de análises técnicas qualificadas de temas de interesse da Ouvidoria, elaboração de análises críticas e fomentação de debates de interesse do Setor, da Anatel e da Sociedade Civil.

Para alcançar estas metas é necessário:

- Estabelecer permanente diálogo com o Conselho Diretor, Superintendências, CDUST e Conselho Consultivo da Anatel.
- Estabelecer interlocuções com as Ouvidorias Públicas.
- Buscar interação e parcerias com instâncias do Governo Federal.
- Desenvolver ações de interlocução, contribuição e articulação com os atores do setor de telecomunicações.
- Promover e participar de fóruns junto à Sociedade Civil, através de seus organismos e representações políticas.

Da mesma forma como foram estabelecidas “Metas”, a Ouvidoria determinou também ações prioritárias, com base na estratégia definida, que devem ser cumpridas no curto, médio e longo prazo; algumas metas são próprias ao ambiente administrativo da Ouvidoria enquanto outras tratam da inserção e diálogo da Ouvidoria com a Agência e com a Sociedade.

A metodologia de trabalho é pautada pela participação da equipe, garantindo-se o diálogo e a construção coletiva dos processos de trabalho com vistas ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e o alcance dos resultados de forma qualificada.

Dados do Atendimento da Ouvidoria da Anatel

Dados do Atendimento Ouvidoria da Anatel

Primeiramente, vale destacar que as manifestações registradas na Ouvidoria da Anatel não se confundem com aquelas registradas nos canais de atendimento disponibilizados pela Agência à sociedade.

Enquanto os canais disponibilizados pela Agência visam acolher as manifestações dos cidadãos que pretendem registrar uma solicitação referente à prestação de serviços do Setor de Telecomunicações os da Ouvidoria têm por objeto o acolhimento das solicitações referentes à atuação da Anatel.

A Ouvidoria entende que os registros do atendimento da Anatel (aproximadamente 4.000.000¹⁰⁵) representam um rico manancial para análise e recomendações, especialmente se trabalhados em conjunto com outros dados como os disponibilizados pelo SINDEC. No entanto, por ora vamos analisar os dados da Ouvidoria ainda que haja significativa diferença entre a quantidade de manifestações aqui registradas (na ordem de 12.000¹⁰⁶), mas que trazem uma riqueza própria devido à sua especificidade.

Para este atendimento da Ouvidoria estão disponibilizados aos cidadãos os seguintes canais para contato:

- a. Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA, que é o sistema informatizado utilizado para o registro e tratamento de manifestações dos cidadãos junto à Ouvidoria. Está disponibilizado na Página da Anatel em Relacionamento com a Sociedade acessando em seguida Sobre Ouvidoria selecionando Fale com a Ouvidoria.
- b. E-mail encaminhando para o endereço eletrônico da Ouvidoria: ouvidoria@anatel.gov.br;
- c. Atendimento presencial, neste caso, apenas na Sede da Anatel em Brasília;
- d. Correspondência que pode ser encaminhada para a Ouvidoria da Anatel, para o endereço SAUS, Quadra 06 Bloco H 2º andar Brasília/DF Cep.: 70.070-940; e,
- e. Telefone (0xx61)2312-2081, de 2ª a 6ª feira das 8h às 18h exceto feriados (horário de Brasília). Neste caso é cobrado o valor de uma ligação local para quem liga do código 61 e interurbano para os demais códigos.

105- Fonte: FOCUS - Sistema informatizado do Atendimento da Anatel (projeção para o ano 2013).

106- Fonte: SOA - Sistema informatizado da Ouvidoria (projeção para o ano 2013).

A LGT - Lei Geral de Telecomunicações estabeleceu uma definição clara para a Ouvidoria da Anatel: fazer apreciações críticas sobre a atuação da Anatel. Assim, o atendimento da Ouvidoria, tem como objetivo principal acolher e dar tratamento àqueles consumidores que querem registrar uma manifestação em relação à algum procedimento adotado pela Agência.

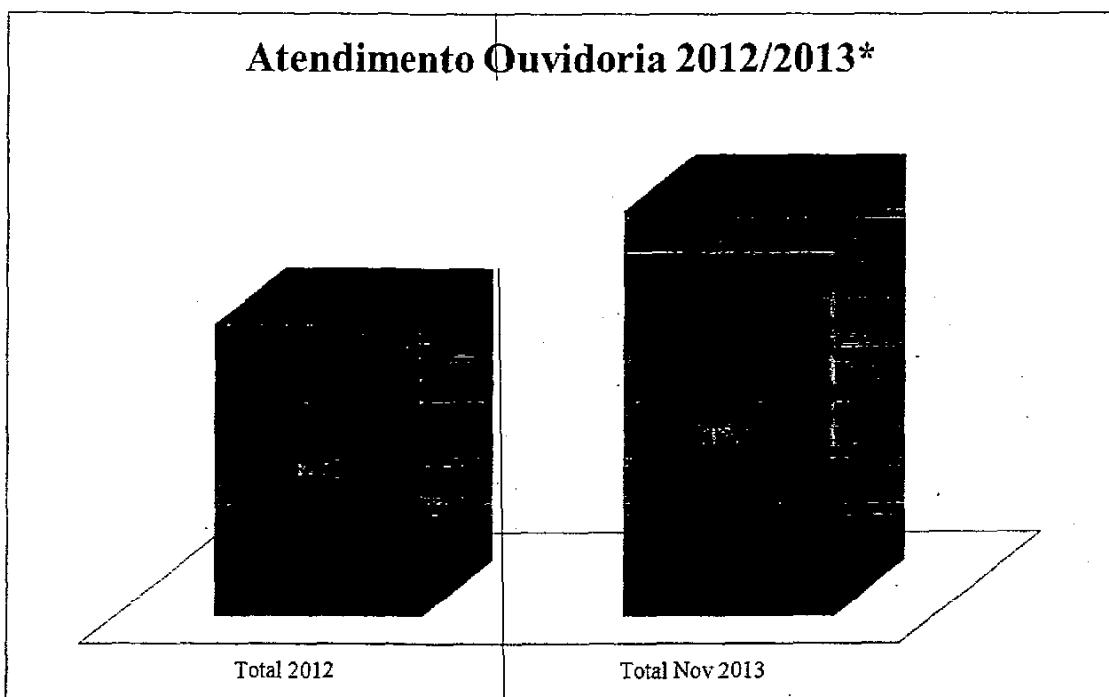
No entanto, é comum, consumidores que ainda não conhecem os canais de atendimento da Anatel, pela analogia com o termo Ouvidoria, buscarem nosso canal para o registro de sua manifestação em relação à prestação de serviços de telecomunicações.

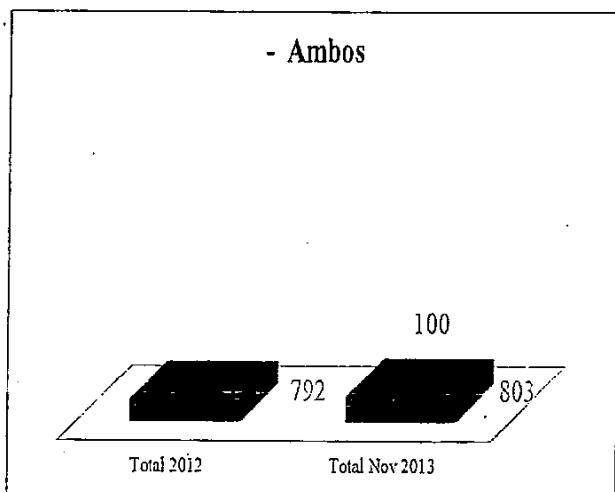
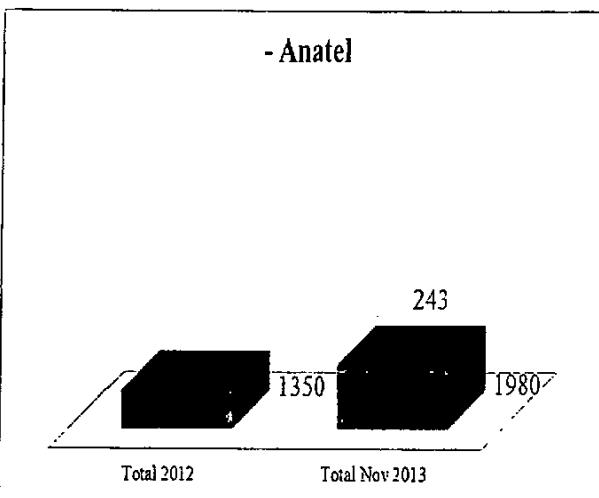
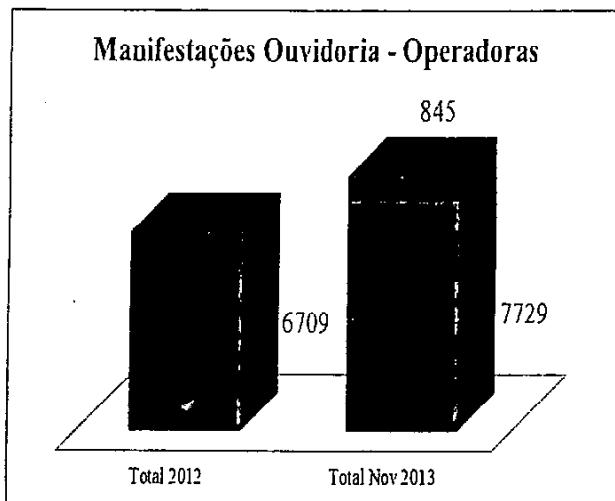
Nestes casos, a Ouvidoria indica o canal adequado para o registro e tratamento da manifestação pretendida, mas, extraí os dados quanto ao registro pretendido, com a perspectiva de apurar, do conjunto de atendimentos realizados, os motivos de manifestações em relação, também, à prestação de serviços pelas operadoras.

Desta forma, é possível extraír dos dados coletados na Ouvidoria informações importantes a respeito das principais dificuldades que os consumidores vêm enfrentando quanto à prestação dos serviços de telecomunicações.

Em outros casos os consumidores num mesmo contato com a Ouvidoria fazem uma manifestação em relação à atuação da Anatel e em relação à prestação de serviços. Quando ocorre este tipo de registro, é classificado, no Sistema de Ouvidoria da Anatel SOA, como sendo AMBOS. É importante salientar que o termo AMBOS não é a soma de dois registros, mas a classificação deste tipo específico de manifestação.

Feitas estas considerações, apresentamos a seguir dados referentes ao atendimento realizado pela Ouvidoria da Anatel no ano de 2012 e no período de janeiro a novembro de 2013.





Fonte: Sistema de Ovidoria da Anatel - SOA

* Dados até Nov 2013

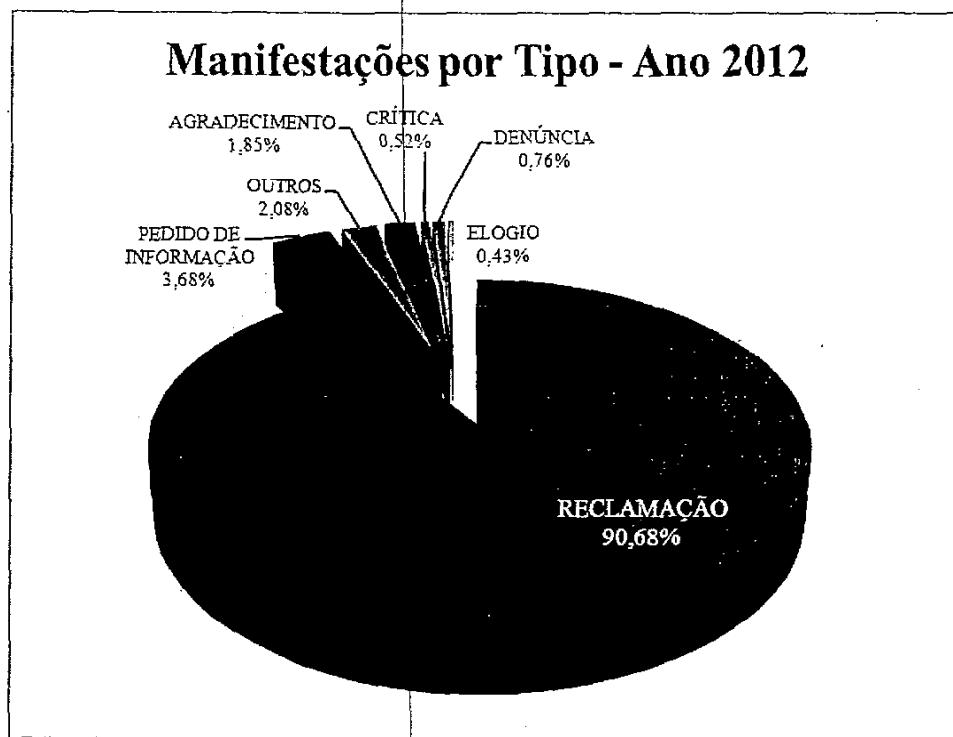
Há uma projeção (destacada em vermelho nos gráficos) de atendimentos previstos para Dez/2013 a partir dos dados computados até 10/12/2013

É possível observar nos gráficos ao lado que a maior procura de atendimento na Ovidoria ainda é para tratar de uma questão envolvendo prestadora de serviço.

Nestes casos, utilizamos destes dados como subsídio para a atuação da Ovidoria na perspectiva de observação com maior foco àquelas questões que vêm afetando de forma mais efetiva os consumidores dos serviços de telecomunicações e as possíveis ações que a Anatel possa adotar para minimizar ou mesmo equalizar estes problemas.

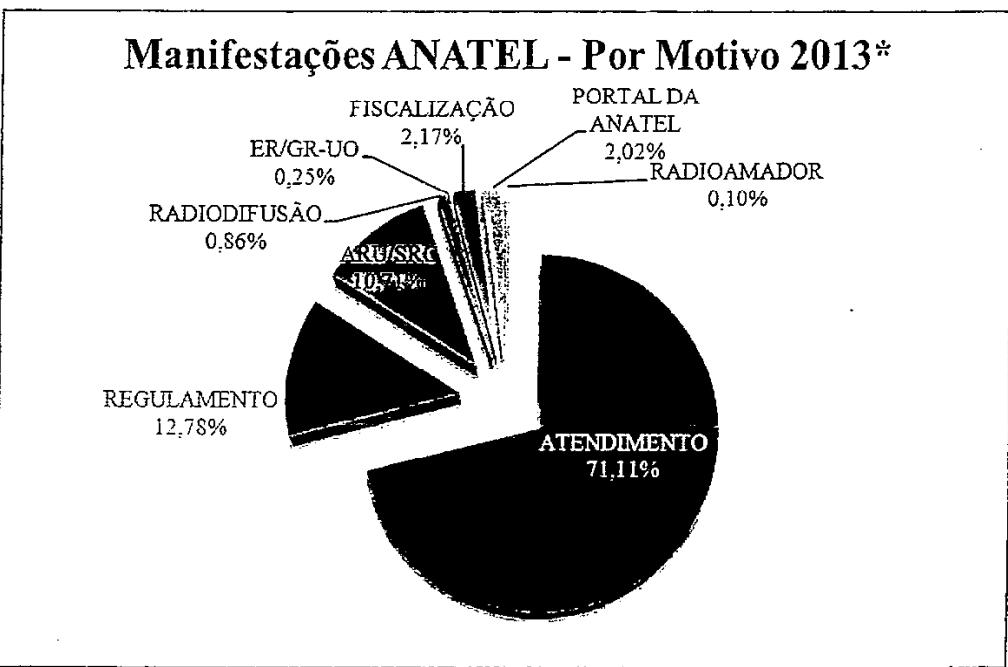
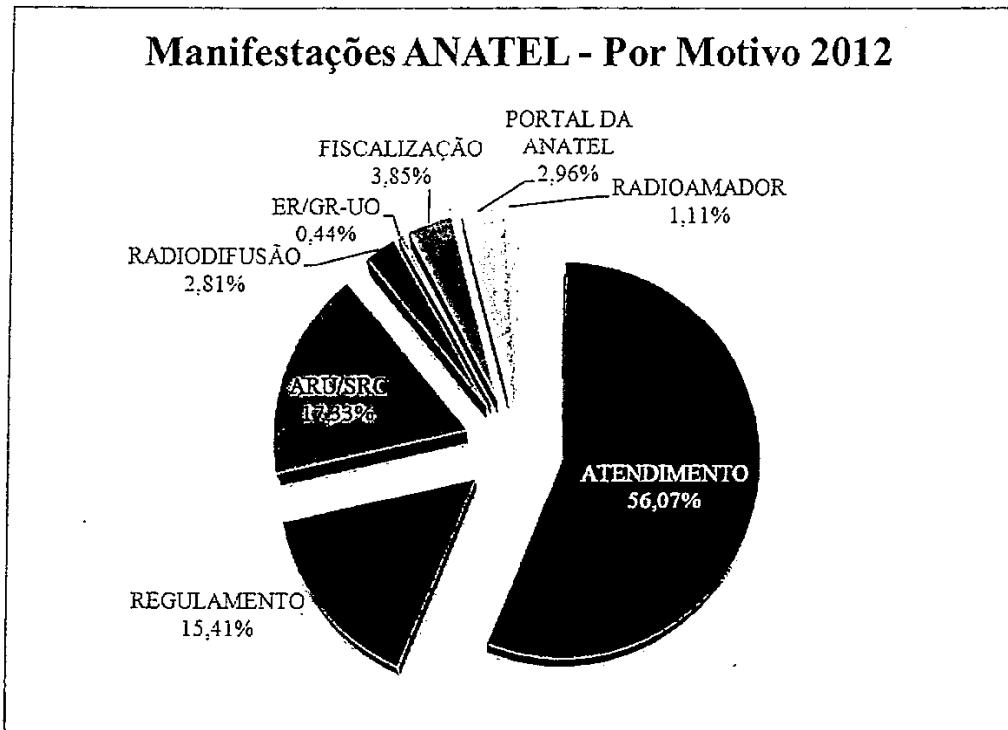
Ainda que haja um grande número de manifestações em que o cidadão busca a Ovidoria para tratar de uma questão referente à prestação de serviços pelas operadoras, temos notado um aumento significativo nas demandas dos cidadãos que buscam a Ovidoria da Anatel por insatisfação com a atuação da Agência.

Os registros feitos na Ouvidoria por tipo de manifestação podem ser observados nos gráficos seguintes, onde se constata que a maior busca pela Ouvidoria é para registrar uma reclamação.



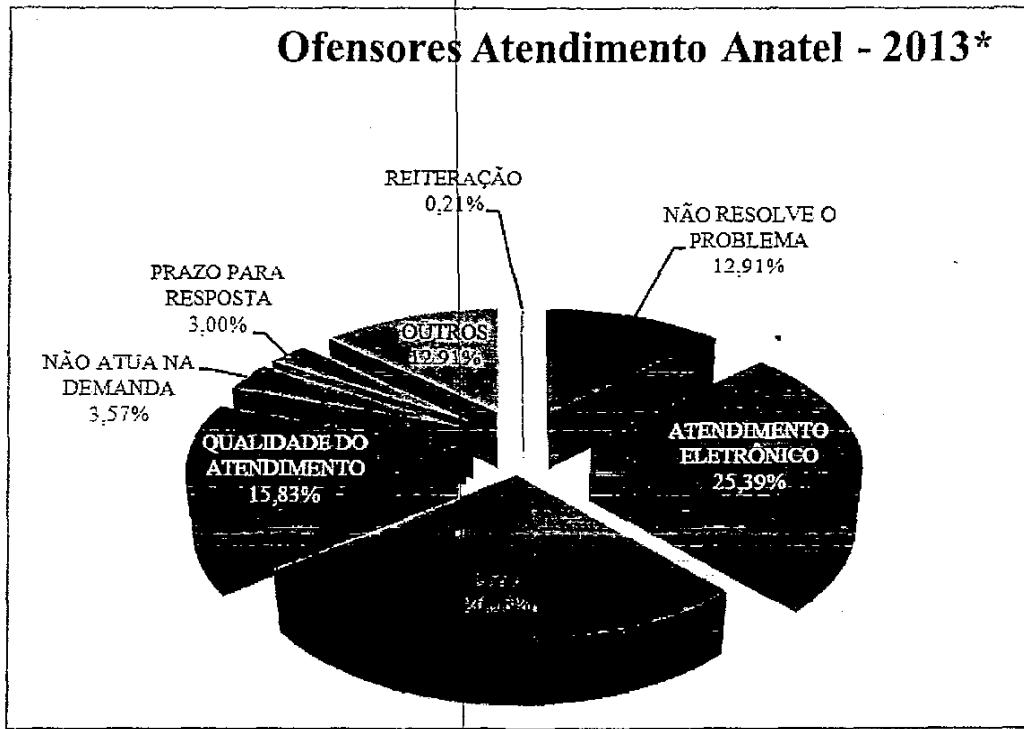
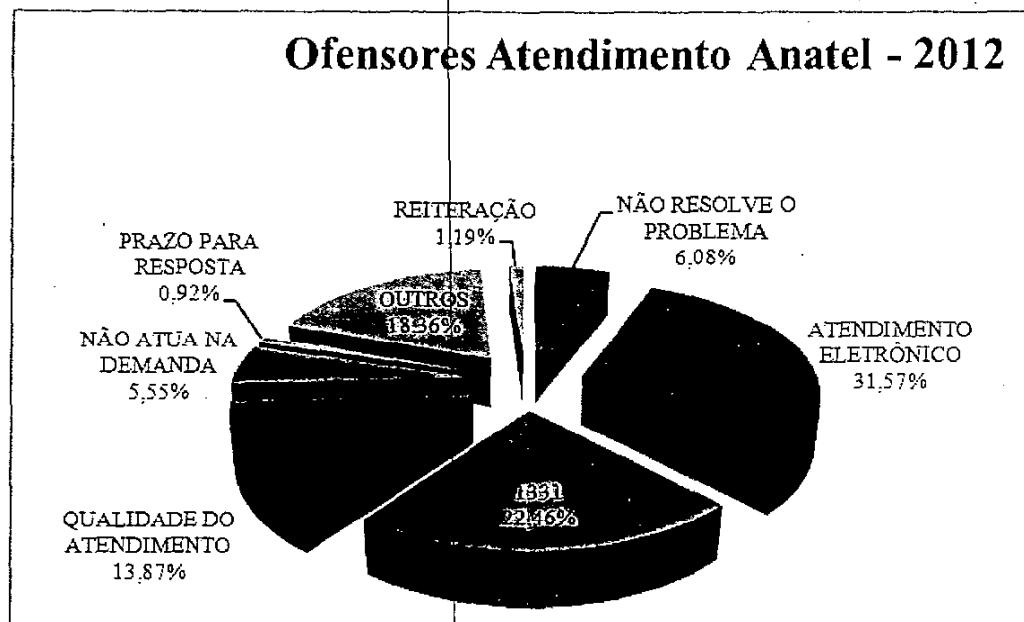
Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA - * Dados até Nov 2013

Ainda, conforme os dados dos atendimentos realizados na Ouvidoria no que diz respeito à atuação da Agência verifica-se que o principal item reclamado é o atendimento da Anatel com 56% em 2012 e 71% em 2013, seguido por questões envolvendo Atuação da ARU/SRC com 17% em 2012 e 10% em 2013 e por Regulamento 15% em 2012 e 12% em 2013. Nota-se ainda, que houve um aumento significativo de reclamações quanto ao Atendimento da Anatel no comparativo entre os anos de 2012 e 2013 e quedas no Motivo Atuação da ARU/SRC e em questões referentes a Regulamentos.



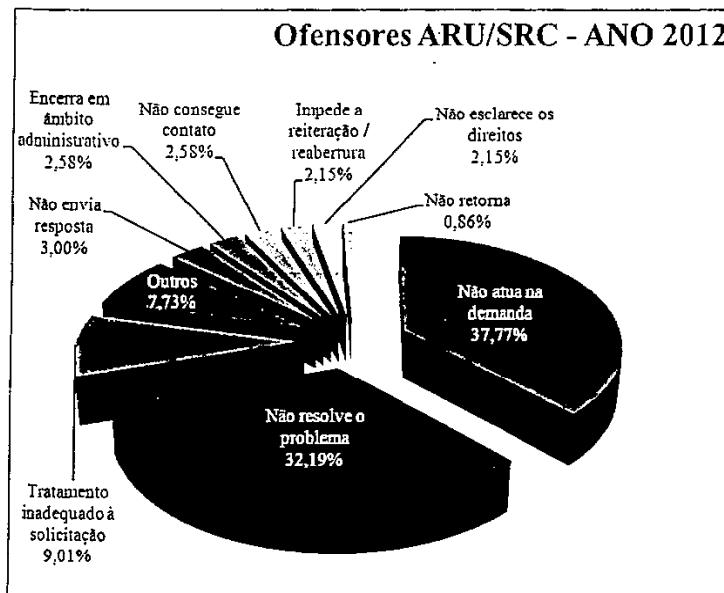
Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA - * Dados até Nov 2013

Ao analisar quais os principais motivos de insatisfação dos cidadãos com o Atendimento da Anatel, podemos verificar nos gráficos que seguem que são o Atendimento Eletrônico (31,57% em 2012 e 25,39% em 2013), o Call Center 1331 (22,46% em 2012 e 26,18% em 2013), Qualidade do Atendimento (13,87% em 2012 e 15,83%), Não Resolve o Problema (6,08% em 2012 e 12,91% em 2013) e Não atua na demanda (5,55% em 2012 e 3,57% em 2013).



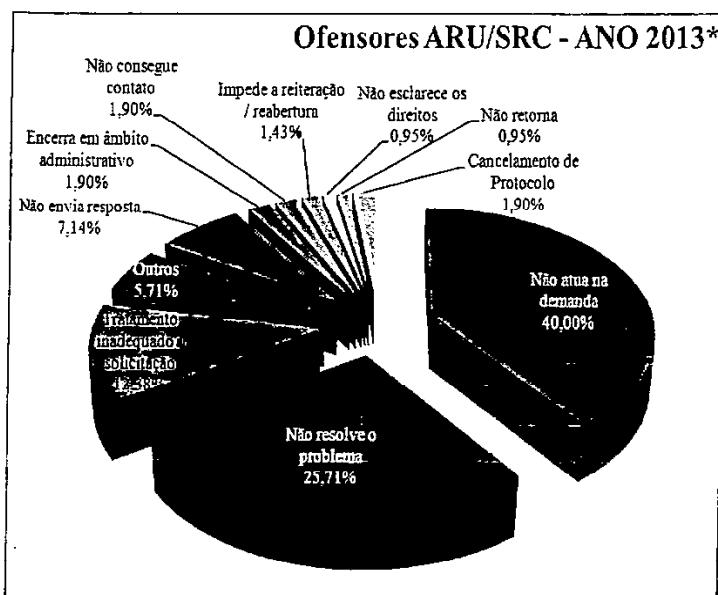
Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA - * Dados até Nov 2013

Já a insatisfação com a ARU no ano de 2012 se concentrou, basicamente, em Não Atua na Demanda (37,77%), seguida por Não Resolve o problema (32,19%) e por Tratamento Inadequado à solicitação (9,01%).



Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA

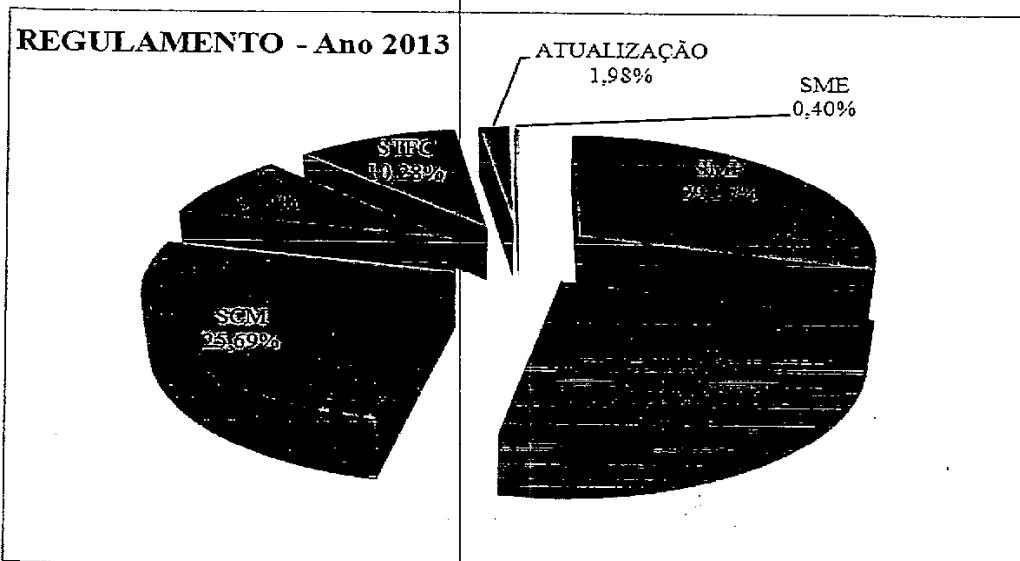
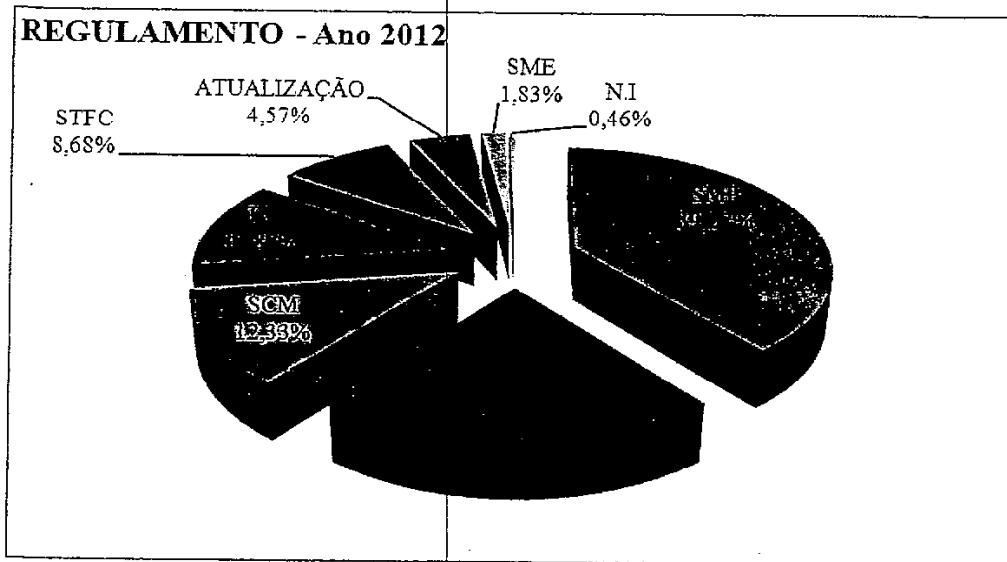
Este quadro se mostra praticamente inalterado quando se analisa o período de Jan a Nov/2013 onde as principais causas de insatisfação com a ARU/SRC¹⁰⁷ se mantêm sendo Não Atua na Demanda (40%), seguida por Não Resolve o problema (25,71%) e por Tratamento Inadequado à solicitação (12,38%), conforme o gráfico seguinte.



Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA - * Dados até Nov 2013

107- Com a reestruturação da Agência em maio/2013, temos manifestações quanto aos dois órgãos, ARU em 2012 até abril/2013 e SRC a partir de maio/2013.

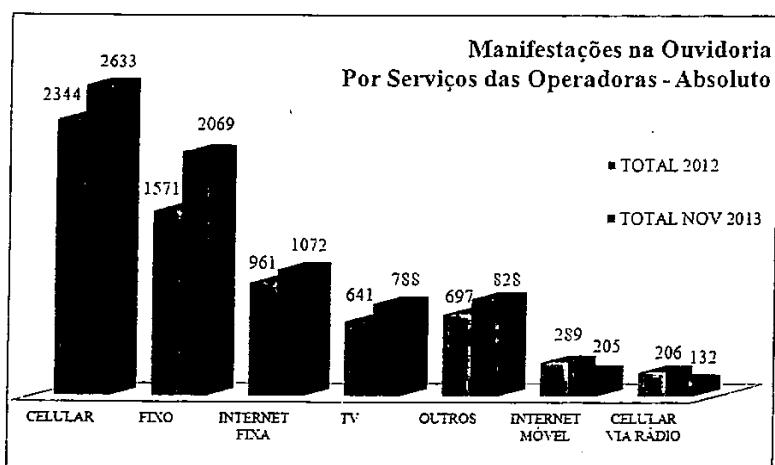
Já nas manifestações quanto aos regulamentos da Agência os principais itens reclamados são os regulamentos da Telefonia Móvel/SMP (39,27% em 2012 e 29,25 em 2013), seguido de Outros (21% em 2012 e 23,72 em 2013), destaque-se aqui, que estas reclamações concentram a insatisfação quanto a ausência de regulamento para COMBOS, depois por Internet Fixa (12,33% em 2012 e 25,69 em 2013); TV por Assinatura (11,87% em 2012 e 8,70% em 2013) e só então por Telefonia Fixa/STFC (8,68% em 2012 e 10,28% em 2013).



Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA
 * Dados até Nov 2013

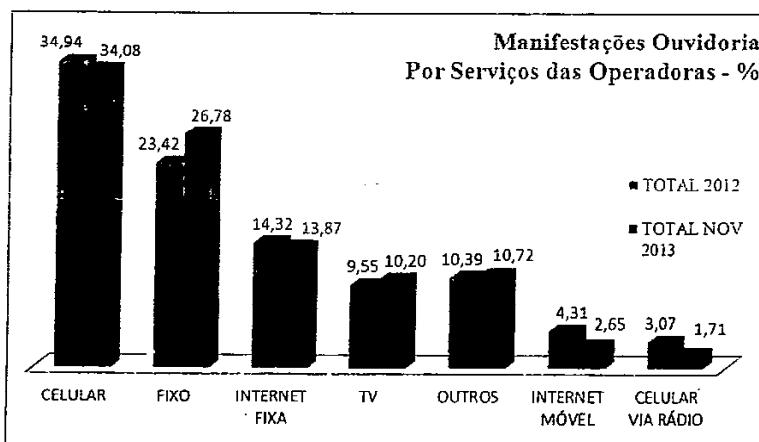
Percebe-se um aumento significativo, nas manifestações registradas na Ouvidoria da Anatel, quanto as questões envolvendo regulamentos de Internet Fixa e Telefonia Fixa.

Quanto às manifestações registradas na Ouvidoria, naquilo que diz respeito ao problema inicial que fez o cidadão buscar a atuação da Agência, é interessante observar que em termos de números absolutos pelo Tipo de Serviço ofertado pelas prestadoras, os itens reclamados têm a seguinte sequência Telefonia Móvel, Telefonia Fixa, Internet Fixa, Tv por Assinatura, Outros (conforme já explicitado englobam as manifestações referentes aos COMBOS) seguidas pela Internet Móvel e por Celular Via Rádio tanto nos anos de 2012 quanto no período de Jan a Nov de 2013. No entanto, enquanto os cinco primeiros serviços continuam aumentando em termos absolutos as manifestações da Internet Móvel e Celular Via Rádio vêm mostrando queda.



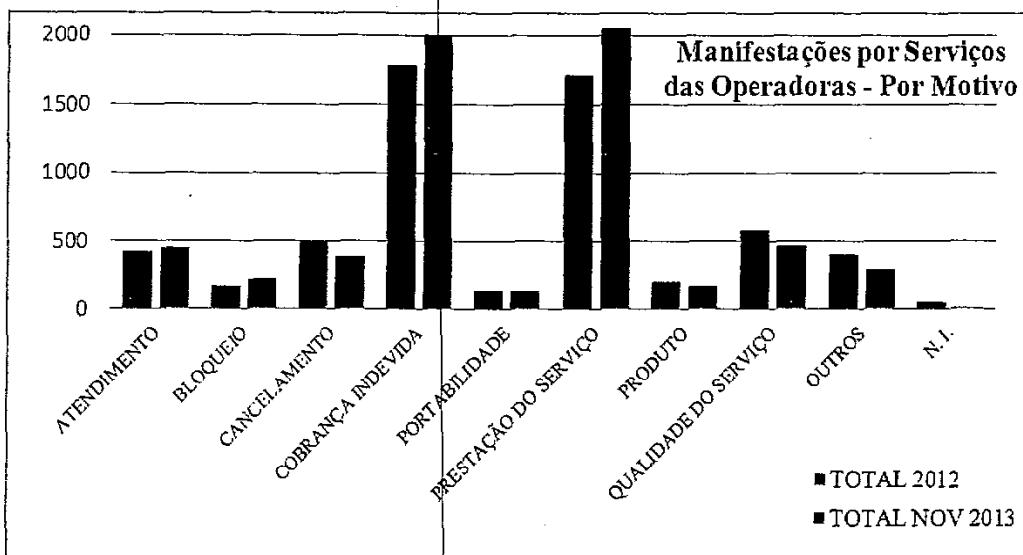
Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA

Quando se analisa estes dados em termos proporcionais, há uma alteração no cenário, ainda que se mantenha a ordem dos serviços reclamados Telefonia Móvel, Telefonia Fixa, Internet Fixa, Tv por Assinatura, Outros (englobando os COMBOS), Internet Móvel e Celular Via Rádio, percebe-se uma pequena queda nas manifestações quanto à telefonia móvel e a Internet Fixa. Um significativo aumento das manifestações da Telefonia Fixa e um aumento leve nas manifestações de Tv por Assinatura e no item Outros (englobando os COMBOS). A Internet Móvel e o Celular Via Rádio, repetem o mesmo fenômeno de queda nas manifestações tanto em números absolutos quanto em termos proporcionais.



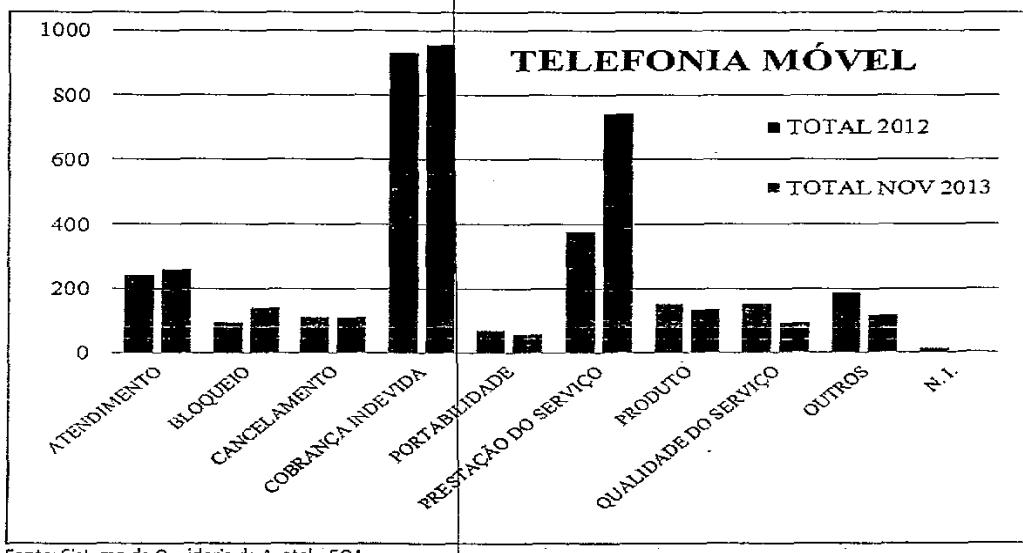
Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA

Ao observar os principais ofensores relativos as manifestações envolvendo as operadoras, considerando todos os tipos de serviços, observa-se que em 2012 a principal manifestação era em relação à Cobrança Indevida, seguida de Prestação de Serviços (que engloba reparo, instalação e continuidade na prestação do serviço), Qualidade do Serviço, Cancelamento e Atendimento. No período de Jan a Nov de 2013 há uma pequena variação entre estes cinco ofensores, ficando a seguinte ordem: Prestação de Serviços (que engloba reparo, instalação e continuidade na prestação do serviço), Cobrança Indevida, Qualidade do Serviço, Atendimento e Cancelamento.



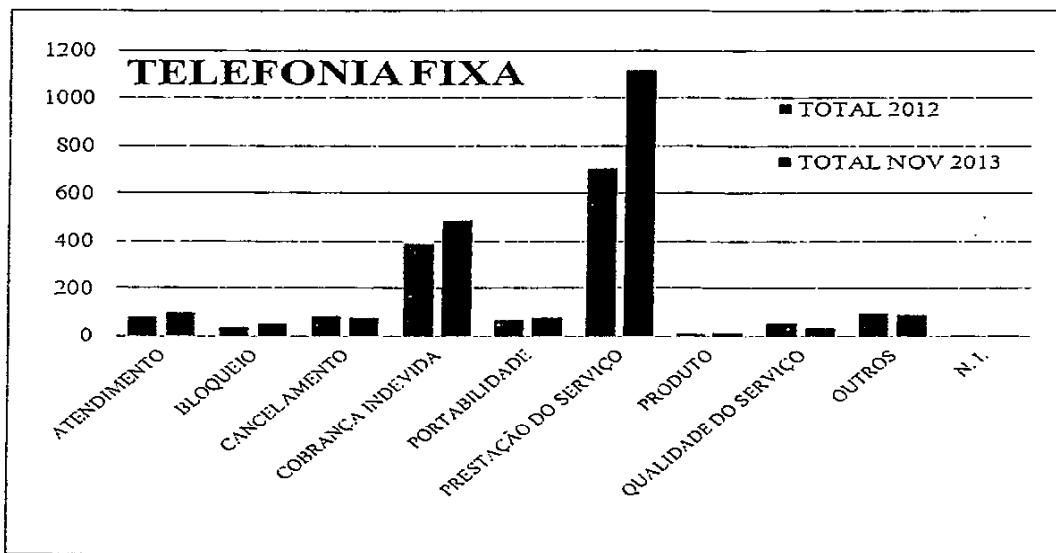
Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA

Ao analisar os dados considerando o Tipo de Serviço Prestado verifica-se que a cobrança indevida continua sendo a principal reclamação na Telefonia Móvel no entanto é significativo o aumento de manifestações quanto a prestação de serviços (que engloba reparo, instalação e continuidade na prestação do serviço) de 2012 para 2013. Nota-se a necessidade de medidas do órgão regulador no sentido de garantir melhorias na prestação deste serviço.



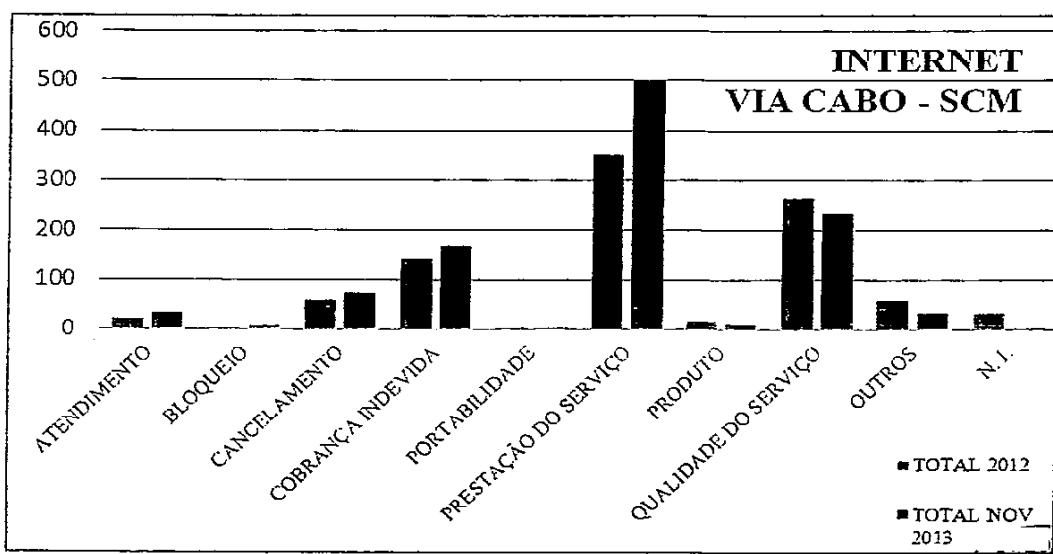
Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA

Já na telefonia fixa, serviço onde as obrigações são mais rigorosas por se tratar de um serviço de concessão causa grande preocupação verificar que a prestação do serviço (que engloba reparo, instalação e continuidade na prestação do serviço) é o principal ofensor, sendo quase o dobro das manifestações envolvendo cobrança, o segundo ofensor desta modalidade. Cabe à Anatel maior observância na fiscalização do cumprimento (ou descumprimento) das obrigações das concessionárias.



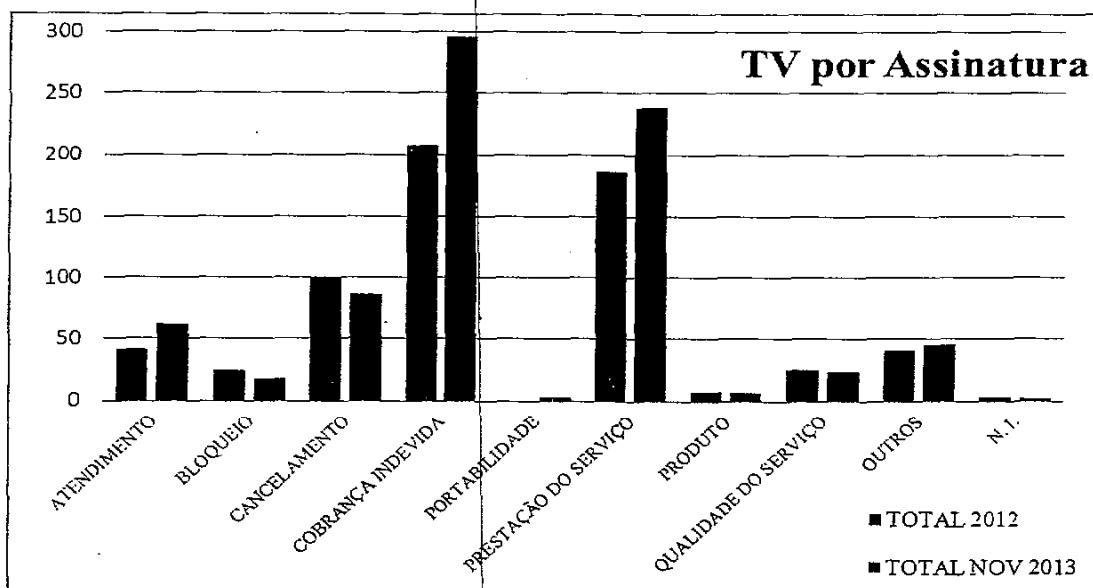
Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA

Ao observar o gráfico seguinte, Internet Via Cabo SCM percebe-se, novamente, o mesmo fenômeno que ocorre na Telefonia Fixa, qual seja, que a prestação do serviço (que engloba reparo, instalação e continuidade na prestação do serviço) é o principal item de insatisfação dos consumidores de internet banda larga fixa, seguido da qualidade do serviço prestado para só então aparecer as manifestações envolvendo cobrança. É recomendável que a Agência adote medidas que garantam não só o acesso à banda larga fixa, mas também a prestação e qualidade deste serviço.



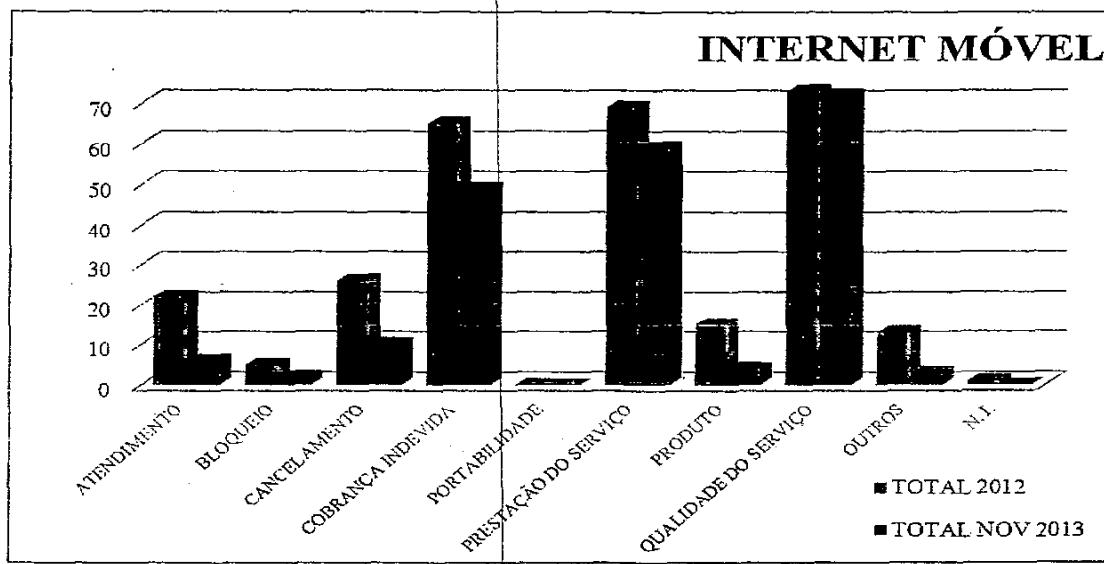
Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA

Já no gráfico TV por Assinatura podemos observar que o principal ofensor da modalidade é a cobrança, seguido pela prestação de serviço (que engloba reparo, instalação e continuidade na prestação do serviço), cancelamento e atendimento.



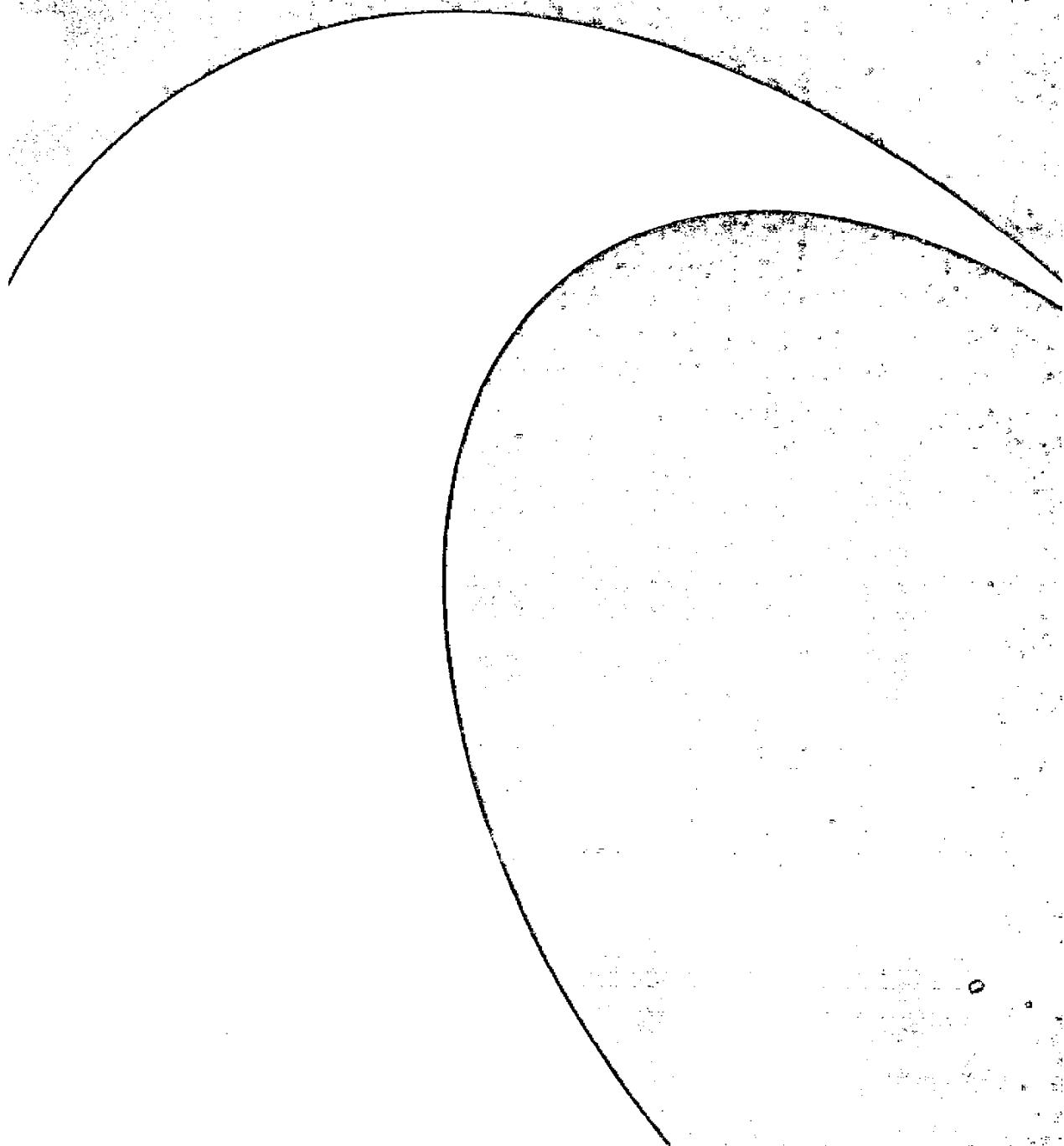
Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA

Na Ouvidoria as manifestações envolvendo internet móvel têm apresentado em 2013 uma queda em relação ao ano de 2012. Dos registros feitos o mais reclamado foi a qualidade do serviço, seguido por prestação do serviço (que engloba reparo, instalação e continuidade na prestação do serviço) e por cobrança indevida.



Fonte: Sistema de Ouvidoria da Anatel - SOA

Ações da Ouvidoria



Ações da Ouvidoria da Anatel

BREVE HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DA OUVIDORIA DA ANATEL

Desde 2004 a Ouvidoria possibilitou parcerias efetivas com vários setores da sociedade civil e órgãos governamentais, tais como: Ministérios Públicos Federal e Estaduais; Tribunal de Contas da União - TCU; Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça - DPDC/MJ e, atualmente, com a Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON/MJ; Procon's; associações de defesa do consumidor etc.

Além disso, a Ouvidoria tem primado pelo fortalecimento do conceito de Ouvidoria Pública através do trabalho desenvolvido junto às demais ouvidorias públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal e da participação na Associação Nacional dos Ouvidores Públicos - ANOP.

Muitas são as ações, articulações, análises, debates e recomendações que a Ouvidoria tem pautado ao longo de sua história na Agência. Vale destacar que grande número destas ações, que trouxeram benefícios para a sociedade e consumidores dos serviços de telecomunicações, contaram com a parceria e o apoio de outros órgãos públicos e privados.

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES DA OUVIDORIA À ANATEL E SUA EFETIVIDADE

Um objeto de debate e avaliação nos fóruns mais avançados sobre ouvidoria pública é a questão da efetividade das recomendações e sugestões feitas por estes órgãos.

A questão tem se mostrado um desafio, pois não existe um modelo ou procedimento que aponte formas para aferir essa efetividade. Não se sabe, inclusive, se é possível ou não medir a efetividade atribuída às ouvidorias, uma vez que as ouvidorias têm na magistratura da persuasão seu principal instrumento para a efetividade.

No âmbito da Anatel essa questão nunca foi mensurada nessa dimensão objetiva. Portanto, não existem históricos ou experiências anteriores que possam nortear este exercício hoje.

Entretanto, considerando que a Anatel passa por uma fase de redefinições, inclusive com sua reestruturação e a produção de inúmeras resoluções e decisões fundamentais, tornou-se oportuno fazer uma espécie de “balanço” sobre os principais temas abordados e recomendações feitas pela Ouvidoria ao longo desses últimos anos.

Neste sentido, apresentamos no quadro seguinte os principais temas abordados, avaliações e sugestões feitas pela Ouvidoria e a situação atual dentro da Agência.

CUSTO DA TELEFONIA	PROBLEMA E SUGESTÃO	ACOES	SITUAÇÃO
Reajustes abusivos da Assinatura Básica · É necessário estabelecer parâmetros, reduzir o valor e corrigir excessos nos reajustes da Assinatura básica decorrente do modelo vigente. As prestadoras de telefonia fixa (STFC) adotaram modelo onde foi priorizado o aumento da assinatura básica mensal. Devido a falta de concorrência no segmento o consumidor acabar por aceitar o valor. Mas a Anatel deve agir para corrigir a falha no valor da tarifa reduzindo-a ao efetivamente necessário para manutenção dos serviços. - 2005, pg.47	Renovação dos Contratos de Concessão do STFC em 2006 Revisão da Norma para Cálculo do Índice de Serviços de Telecomunicações IST - RESOLUÇÃO Nº 532, DE 3 DE AGOSTO DE 2009		
 Necessário corrigir reajustes excessivos possíveis pelo modelo vigente antes do IST - Índice de Serviços de Telecomunicações. Destacava que entre 1998 e 2007, a Assinatura básica subiu cerca de 200% enquanto a inflação (IPCA) foi de aproximadamente 83%. - 2007, pg.16	Redução do Valor da Assinatura Básica do AICE, conforme Decisão do Conselho Diretor em 04/04/2012 Fonte: http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=25071		Contemplado Parcialmente
 A Assinatura básica é insumo principal para a universalização do serviço. Não deve ser simplesmente eliminada. Mas deve ser mantida ao custo para manutenção e disponibilidade do terminal. 2009, pg.36			
Créditos de celular pré-pago · A existência de prazos de validade para créditos pré-pagos da telefonia móvel, retrocesso que deve ser corrigido. 2007, pg.38			
Falta de transparência no custo da telefonia · A alteração da forma de cálculo de reajustes na telefonia fixa, trocando o IGP-DI pelo IST (Índice dos Serviços de Telecomunicações) tornou os preços economicamente mais justos. Contudo, a			

CDUST		
PROBLEMA E SUGESTÃO	ACÕES	SITUAÇÃO
Ausência de funcionamento do CDUST <ul style="list-style-type: none"> Ativação de fato do CDUST, posto que, em 2002, já havia dois anos desde a última reunião do comitê. - 2002, pg.49 	Consulta Pública nº 52/2013	Contemplado
Tempo entre reuniões do CDUST <ul style="list-style-type: none"> Menor lapso de tempo entre as reuniões do comitê e coordenação das ações por uma superintendência para tratamento das demandas de usuários. - 2012, pg.22 		

POLÍTICA DE RH		
PROBLEMA E SUGESTÃO	ACÕES	SITUAÇÃO
Qualificar corpo técnico <ul style="list-style-type: none"> Uma agência em início de vida precisa de um corpo técnico próprio e qualificado. Isso requer um concurso que considere a experiência como critério de seleção. - 2000, pg.28 	A Anatel deu início à realização de Concursos Públicos a partir de 2004, entretanto, ainda percebe-se elevado o índice de desligamento de servidores.	
Precariedade do vínculo <ul style="list-style-type: none"> O corpo de funcionários da Anatel possuía precariedade do vínculo de trabalho e insuficiência de pessoal para as demandas que uma Agência com as atribuições da Anatel necessitava. - 2002, pg.81 		Parcialmente Contemplado
Manutenção de talentos <ul style="list-style-type: none"> A Anatel demorou cerca de seis anos para realizar seu primeiro concurso (2004/2005). O 1º Concurso trouxe boas expectativas, mas também preocupações. A Ouvidoria recomendava a criação de atrativos para manter profissionais de importante contribuição para regulação. - 2005, pg.39 		
Valorizar o corpo de funcionários <ul style="list-style-type: none"> É necessário valorizar o conhecimento acumulado pelo corpo funcional da Agência e promover o engajamento do quadro de profissionais da Agência. - 2012, pg.29 		

OVIDORIAS DAS PRESTADORAS		AÇÕES	SITUAÇÃO
PROBLEMA E SUGESTÃO			
Ovidorias das prestadoras <ul style="list-style-type: none"> Visando garantir espaços sólidos para que o cidadão efetive seus direitos, a Ovidoria recomendou que a Anatel deveria seguir o modelo adotado pelo Banco Central orientando que as prestadoras criassem suas próprias Ovidorias. - 2007, pg.45 			Não Contemplado

QUALIDADE E UNIVERSALIZAÇÃO DA BANDA LARGA		AÇÕES	SITUAÇÃO
PROBLEMA E SUGESTÃO			
Universalizar o acesso à Internet <ul style="list-style-type: none"> Não foi concluída ainda a universalização da telefonia fixa (STFC) e já é necessário tratar da universalização digital. Iniciativa importante: PNBL. - 2007, pg.27 <p>Universalização digital não é projeto de consumismo econômico, é projeto de investimento social. Defesa de um PNBL. Valorização de novas tecnologias. - 2009, pg.47</p>		Aprovado o Regulamento de Gestão de Qualidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado RGQ-STFC. - Resolução nº 605, de 26 de dezembro de 2012 Aprovado o Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal RGQ-SMP - Resolução nº 575, de 28 de outubro de 2011 Aprovado o Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia (RGQ-SCM). - Resolução nº 574, de 28 de outubro de 2011 Aprovado o Regulamento de Obrigações de Universalização e dá outras providências. - Resolução nº 598, de 23 de outubro de 2012	Contemplado Parcialmente
Efetivar o PNBL <ul style="list-style-type: none"> A Anatel deve incorporar e cumprir as atribuições da Agência na implementação do PNBL então aprovado. - 2010, pg.32 <p>Importância da universalização da Banda Larga para o desenvolvimento do país em várias áreas. - 2012, pg.7</p>			

INCORPORAÇÃO DO CDC E RELACIONAMENTO COM ÓRGÃOS DE DEFESA DOS CONSUMIDORES		
PROBLEMA E SUGESTÃO	AÇÕES	SITUAÇÃO
<p>Opinião dos consumidores no processo regulatório</p> <ul style="list-style-type: none"> · Nas Consultas públicas acaba prevalecendo a participação das prestadoras, associações de classe e outros grupos organizados. São interesses legítimos, mas a opinião do consumidor individual fica fragilizada. Por isso é importante ouvir os órgãos de defesa do consumidor para consolidar propostas aos consumidores. 2005, pg.33 	<p>Aprovado o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado STFC - RESOLUÇÃO Nº 426, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2005</p> <p>Aprovado o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal - RESOLUÇÃO Nº 477, DE 7 DE AGOSTO DE 2007</p>	
<p>Parceria com órgãos de defesa dos consumidores</p> <ul style="list-style-type: none"> · É necessário debater em reuniões específicas com o Ministério Público, DPDC/MJ, Procons e demais órgãos de defesa dos consumidores para levantamento de temas e questões relevantes para revisão dos regulamentos de STFC e SMP. 2007, pg.36 	<p>Aprovado o Novo Regimento Interno da Anatel - RESOLUÇÃO Nº 612, DE 29 DE ABRIL DE 2013</p>	Contemplado
<p>Cumprir o decreto do SAC</p> <ul style="list-style-type: none"> · É necessário que as empresas que atuam no setor de telecomunicações cumpram as determinações do decreto 6.523/2008, que determina as normas de funcionamento dos SAC Serviço de Atendimento ao Consumidor por telefone. - 2009, pg.52 	<p>Celebração de Acordo de Cooperação Técnica, em 01/11/2013, entre a Anatel e a Senacon/MJ (Secretaria criada para tratar de demandas específicas relacionadas aos direitos dos consumidores)</p>	
<p>Exigir cumprimento efetivo do CDC</p> <ul style="list-style-type: none"> · A Anatel precisa se tornar referência e absorver efetivamente na elaboração de seus novos regulamentos, as definições e conceitos do Código de Defesa de Consumidor CDC. - 2012, pg.39 		

PROCESSOS DE SANÇÃO		ACOES	SITUAÇÃO
PROBLEMA E SUGESTÃO			
Ausência de padrão para aplicação de multas · A ausência de um regulamento único para sanções compromete a eficácia punitiva por infração à ordem legal. - 2002, pg.87		Aprovado o Novo Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas RASA - Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012.	
Prescrição de PADO · A quantidade de PADO encerrados por prescrição intercorrente é muito grande. É necessário qualificar a estrutura da Agência para instaurar e aplicar sanções. 2005, pg.64		Aprovado o Novo Regulamento de Fiscalização - Resolução nº 596, de 6 de agosto de 2012	Contemplado
Ausência de padrão para aplicação de multas · Recomendada profunda revisão dos processos sancionatórios da Agência visando um modelo único que garanta confiabilidade, transparência e controle. - 2009, pg.21			
Morosidade na aplicação de PADO · Proposta para agilizar o processo visando evitar prescrição e diminuir morosidade. Auto de infração lavrado e entregue ao infrator pelo fiscal já iniciando a contagem de prazos. Processo na área técnica já seria avaliado com auto de infração e defesa inicial do infrator. - 2012, pg.40			

AICE			
PROBLEMA E SUGESTÃO	AÇÕES	SITUAÇÃO	
<p>Efetividade do AICE</p> <ul style="list-style-type: none"> O AICE foi regulamentado trazendo grandes obstáculos tarifários aos potenciais assinantes em virtude de suas altas tarifas. - 2007, pg.20 O AICE mantém resultados ruins, devido seus elevados custos. - 2009, pg.34 Apesar dos alertas da Ouvidoria de que o custo estava elevado, a regulamentação do AICE criou um produto com custo elevado que acabou ficando nas “prateleiras” das prestadoras. Frustrando a política pública instituída. Defende reformas no novo modelo em elaboração. - 2012, pg.18 	<p>Aprovado o Novo Regulamento do Acesso Individual Classe Especial AICE, do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral STFC, prestado em regime público. - Resolução nº 586, de 5 de abril de 2012</p> <p>Cabe revisão do valor da taxa de habilitação e franquia.</p>	Parcialmente Contemplado	

ATUAÇÃO POR PROCESSOS OU POR SERVIÇOS			
PROBLEMA E SUGESTÃO	AÇÕES	SITUAÇÃO	
<p>Modernização da Anatel</p> <ul style="list-style-type: none"> Organização da Agência por processos. Desta forma visava evitar personalismos e gerar uma interdependência saudável entre as áreas. - 2007, pg.35 É recomendável adotar a organização por processos, um conceito moderno e menos vulnerável que o vigente. - 2009, pg.26 A Anatel deve adequar sua organização aos conceitos modernos de estrutura administrativa. Deve organizar-se por processos e desta forma evitar ações descompassadas entre superintendências no exercício das funções da agência. - 2012, pg.25 	<p>Aprovado o Novo Regimento Interno da Anatel - Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013</p>	Contemplado	

TAC	PROBLEMA E SUGESTÃO	ACOES	SITUAÇÃO
Pouca eficácia das multas · Implementar os TAC por se tratar de instância prévia e condicional à instalação de PADO, capaz de inibir tendência de morosidade e pouca efetividade da Agência no exercício da regulação. - 2002, pg.92		Aprovado o Regulamento do TAC na 724ª Reunião do Conselho Diretor em 05/12/2013	
Descumprimento de TAC Retomada dos TAC assinados e aplicação das multas previstas nestes documentos. - 2005, pg.73			Contemplado
Penalidades para descumprimento de TAC · Conclusão dos TAC com aplicação das sanções cabíveis para que estes não se tornem incentivos ao cometimento de infrações. - 2009, pg.23			

TELEFONIA RURAL	PROBLEMA E SUGESTÃO	ACOES	SITUAÇÃO
Universalização da telefonia fixa · Dez anos após a privatização os consumidores das regiões rurais ainda não tiveram suas necessidades atendidas. É necessário tratar o tema com atenção utilizar as novas tecnologias em busca das soluções. - 2007, pg.43 · Propõe que seja revisto no próximo PGMU o critério de "adjacência" utilizado para configuração de uma localidade visando adequar a norma à realidade das áreas rurais brasileiras e promover inclusão de populações. - 2010, pg.22		Licitação das faixas de 2,5 GHz e de 450 MHz do (4G na faixa de 2,5 GHz e serviços de voz e dados nas áreas rurais - Edital da Licitação n.º 004/2012/PVCP/SPV ANATEL (Conforme apresentado no capítulo Interesses Estratégicos de Estado deste Relatório) Aprovado o Regulamento sobre a Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Público em Geral (STFC) Fora da Área de Tarifa Básica (ATB). - Resolução nº 622, de 23 de agosto de 2013.	Parcialmente Contemplado

REESTRUTURAÇÃO		AÇÕES	SITUAÇÃO
PROBLEMA E SUGESTÃO			
<p>Agilizar e modernizar a Anatel</p> <ul style="list-style-type: none"> É necessário rever rotinas de modo a garantir mais agilidade na tramitação de processos. Faz-se necessário, também, delegar competências a esferas inferiores ao Conselho Diretor. - 2000, pg.19 <p>Necessidade de coordenar as ações das Superintendências</p> <ul style="list-style-type: none"> Descompasso entre discursos de modernização e prática. Necessário delegar funções do Conselho Diretor e qualificar e fortalecer a SUE enquanto órgão de integração entre as Superintendências. - 2002, pg.78 	<p>Aprovado o Novo Regimento Interno da Anatel - Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013</p>		
<p>Agilizar e modernizar a Anatel</p> <ul style="list-style-type: none"> É necessário alterar não só estruturas, mas também conceitos. Propõe qualificar, especialmente, estrutura para atendimento aos cidadãos, gerenciamento de sanções e um sistema para controle de PADO. - 2005, pg.37 <p>Adequar a estrutura da Anatel à realidade do setor</p> <ul style="list-style-type: none"> A atual estrutura da Anatel não tem correspondido às expectativas e demandas da sociedade, do governo, nem do segmento regulado. - 2007, pg.35 <p>É necessário retomar o processo de reestruturação para que a Anatel repense sobre si mesma e consiga atender as demandas que recaem sobre a Agência. - 2009, pg.25</p> <p>A Anatel precisa rever seus processos e estrutura para dar conta de dois macro desafios intrínsecos do setor: gigantismo e processo de permanente inovação no setor. - 2012, pg.23</p>		Contemplado	

SEMINÁRIO OUVIDORIA PÚBLICA: PARTICIPAÇÃO E INSTRUMENTO DE GESTÃO

Contribuir efetivamente para que a participação da sociedade nas decisões da Administração Pública se torne prática cotidiana e viabilizar o exercício da cidadania plena com a efetivação dos direitos dos cidadãos, inclusive os direitos de consumidor e de contribuinte do Estado, compõem o conjunto de atribuições fundamentais de uma Ouvidoria. Mas tal atribuição é uma tarefa complexa que exige, em diversas ocasiões, a interlocução entre um ou mais órgãos da Administração Pública.

Partindo desta constatação prática, a Ouvidoria da Anatel busca estabelecer parcerias estratégicas com setores do governo que atuam na defesa dos cidadãos, consumidores em geral e na promoção da participação social. Em 2013 essa orientação para um trabalho colaborativo com outros órgãos culminou em uma importante e relevante parceria entre a Ouvidoria da Anatel, a Ouvidoria-Geral da União-OGU e a Secretaria-Geral da Presidência da República.

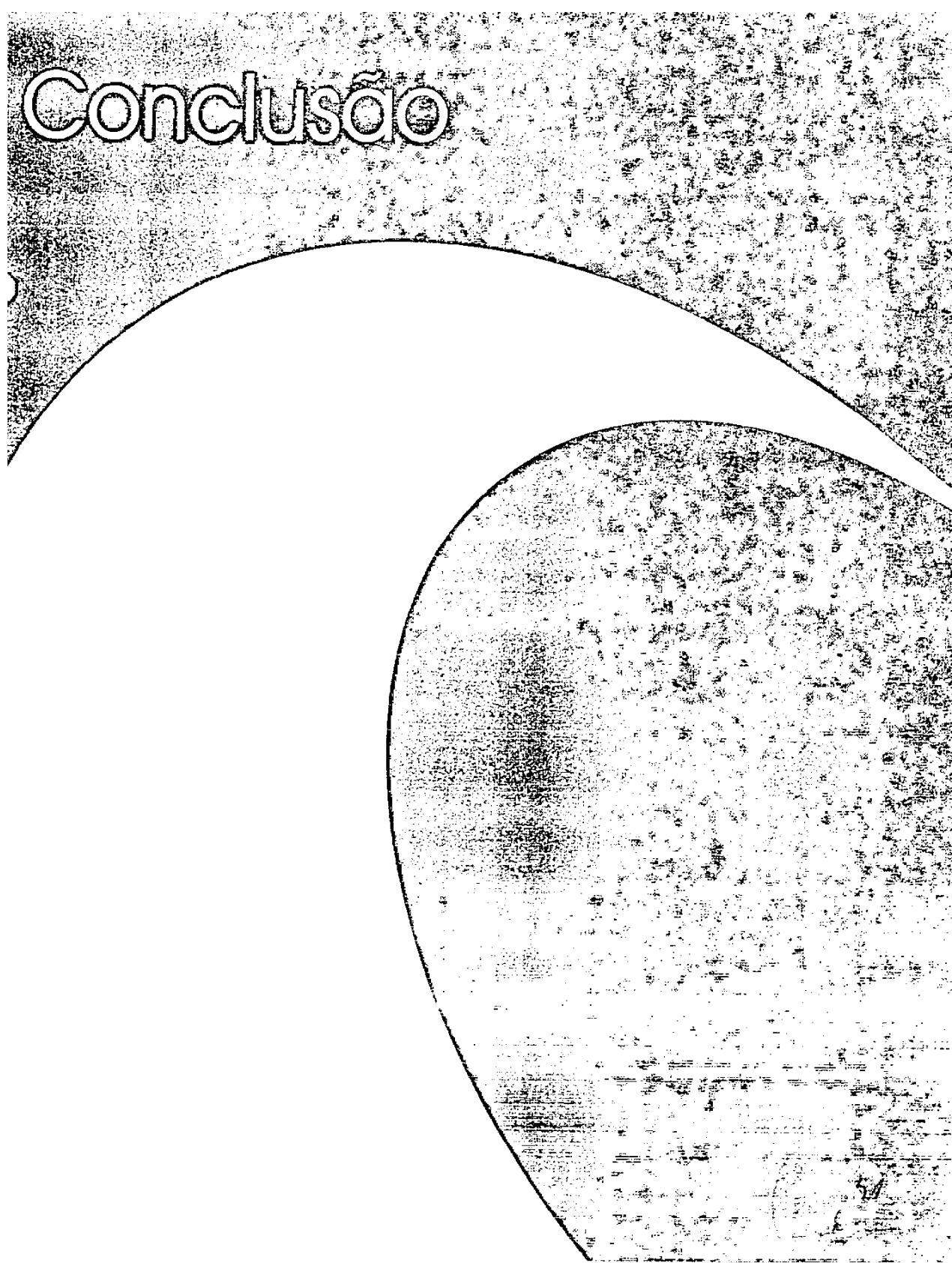
Um resultado desta parceria foi a realização do Seminário “Ouvidoria Pública: Participação Social e Gestão Pública”, realizado no Centro Cultural da Anatel, em Brasília, nos dias 20 e 21 de Agosto de 2013. O evento trouxe para dentro da Anatel representantes de 77 órgãos e entidades, vindos de 12 Estados e do DF; ao todo, foram 130 participantes. A representatividade do evento foi marcada não só pela quantidade e diversidade dos participantes, que incluiu ministérios, Agências e órgãos da Administração Direta Federal, mas também, pelas contribuições trazidas pelos palestrantes e participantes do evento.

O seminário foi realizado ainda sob o efeito e repercussão das manifestações populares de junho e julho de 2013. Naturalmente estas manifestações permearam muitas das falas de palestrantes e participantes. Os debates que surgiram a partir daí trataram da democracia representativa e da necessidade de fortalecer instrumentos de democracia participativa. Os diálogos relativos ao tema se desenvolveram de maneira relevante e indicaram as Ouvidorias Públicas como instrumentos estratégicos da administração pública neste contexto.

No bojo destes debates, a Secretaria-Geral da Presidência da República apresentou aos participantes as consultas públicas sobre a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. A Ouvidoria-Geral da União disponibilizou, também, a Consulta Pública organizada para a criação do Sistema Federal de Ouvidorias Públicas. Foram indicadas as formas para participação nestas consultas e apresentados questionamentos sobre conceitos e definições presentes nas minutas, sobretudo notocante às Ouvidorias Públicas e suas funções.

A relevância de se debater formas de aprimoramento da democracia representativa e aproximar a Administração Pública das demandas que são realmente impactantes para a sociedade fez com que fossem trazidos ao seminário os debates mais atuais sobre Participação Social.

O fato de o seminário ter sido realizado com apoio da administração e estrutura da Anatel e de forma colaborativa entre a Ouvidoria da Agência, Secretaria-Geral da Presidência da República e Ouvidoria-Geral da União, são indicativos de uma disposição da Ouvidoria para trabalhar por uma relação de qualidade entre a Agência e a sociedade; assim como indicam que a interlocução com outros setores do governo deve ser o método preferencial para efetivação deste trabalho.



Conclusão

Vimos que a Anatel passa por extraordinárias modificações, o processo de sua reorganização, a edição de várias resoluções estruturantes e definidoras de diretrizes, procedimentos, métodos e ajustamentos diversos.

Observamos aspectos bastante positivos nas várias deliberações do Conselho Diretor, ressaltamos a existência de grande diferença a partir do fato da atual composição do Conselho Diretor ter membros mais sensíveis e colaborativos para a implementação das políticas públicas produzidas pelo Executivo.

Vimos, em parte, questões referentes à reestruturação, a reformulação das áreas técnicas, com atenção especial para as Superintendências de Relações com Consumidores - SRC, de Planejamento e Regulação - SPR e de Controle de Obrigações SCO.

Destacamos o planejamento da Ouvidoria, os conceitos que norteiam seus procedimentos e sua organização, seus produtos, a definição técnica da estrutura necessária para contemplar suas atribuições e

competências normativas, além das necessidades encontradas hoje e algumas das consequentes dificuldades objetivas derivadas deste quadro.

De toda forma, acreditamos que estamos em um ambiente extremamente positivo, onde os principais equacionamentos, definições e alterações estão sendo efetivadas, de tal forma que podemos esperar ser capaz de agregar ao Setor outro fôlego e real capacidade de transformar as telecomunicações do Brasil, especialmente quanto à qualidade e acessibilidade.

Quando nos referimos à qualidade e acessibilidade, estamos falando de cobertura, melhoria nas condições de prestação dos serviços e acessíveis valores cobrados, de forma a criar outra realidade que suprime esse enorme contencioso de insatisfações com as telecomunicações.

De fato, esse Setor, como nenhum outro, dialoga com os avanços mais proeminentes da tecnologia mundial de forma tão direta e abrangente, além de movimentar capital da grandeza de 4,8%¹¹⁰ do PIB Produto

110- Fonte: http://www.telebrasil.org.br/component/docman/doc_download/1137-o-desempenho-do-setor-de-telecom-series-temporais-9m-12?Itemid=1 - Acesso em 16 de dez de 2013. A Receita Operacional Bruta do Setor de Telecomunicações foi de R\$ 200,5 bilhões em 2011 - valor mais alto da história do setor de telecomunicações e equivaleu a 4,8% do PIB.

Já o PIB do Setor de Telecomunicações está inserido no indicador “PIB-Serviços de Informação”, que inclui atividades de Telecomunicações, Informática, Audiovisual, Agência de notícias e Serviços de jornalismo. Em 2011 foi correspondente a 4,9%, já em 2012 alcançou 2,9%. Fonte: http://www.teleco.com.br/estatis_pib.asp - Acesso em 16-dez de 2013.

Interno Bruto em 2011. Espera-se que possa aplicar todo esse universo de domínio de tecnologia e recursos na busca do aperfeiçoamento da qualidade percebida pelos consumidores e se coloque realmente na vanguarda dos serviços prestados à sociedade, de tal forma, que a imagem negativa que os usuários hoje têm sobre o Setor se tornem sombra do passado em curto espaço de tempo.

Para tal, é necessário identificar e atuar sobre os desafios existentes na Agência, que, a nosso ver, estão em: identificar e solucionar bem os ajustes e desdobramentos do processo de reestruturação; conseguir um gratificante e agradável ambiente laboral que potencialize um clima organizacional e contribua impactando positivamente na qualidade dos produtos da Agência; e na necessidade de resposta do sistema de atendimento aos consumidores, como explicitamos abaixo.

É relevante a elaboração do Portal do Consumidor, importante instrumento de comunicação e informações que deve mudar substancialmente a capacidade da Agência se comunicar e informar melhor ao cidadão, além da elaboração de um Manual de Serviços de Telecomunicações, em cooperação com a Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON. O referido Manual ainda está em fase de construção prévia à divulgação.

Cabe, ainda, lembrar a importância de se utilizar bem a massa de dados gerada especialmente no Call Center da Anatel, com vistas à organização dos regulamentos, fiscalização, controle de obrigações e outras iniciativas que refletem, mais de perto, as necessidades reclamadas pelos consumidores, permitindo inclusive, antever problemas que porventura possam ser evitados.

No entanto, o maior desafio para esse novo período parece-nos ser relacionado ao devido equacionamento e solução para a central de atendimento aos consumidores.

O crescimento vertiginoso do setor, a variação de serviços ofertados e a pouca atenção das empresas com uma maior qualidade na prestação destes serviços e nos cuidados que se deve ter no pós venda, fazem com que o setor de atendimento da Anatel, área onde no passado houve forte dificuldade para se compreender sua dimensão e importância para o bom desempenho da Agência em suas atribuições normativas, viva uma permanente pressão por crescimento da infraestrutura e qualidade no tratamento das demandas e dos dados gerados.

De um lado existe a preocupação em não adotar um procedimento que provoque crescimento permanente e demasiado desse serviço, uma vez que seu custo operacional já está na faixa de 20 milhões de reais/ano, para um atendimento que recebe, em média, 30 mil chamadas por dia, impondo-se assim, um modelo limitado sem a devida estrutura de retaguarda e suporte para fazer as análises e determinar os encaminhamentos corretos.

É sabido que esse extraordinário aumento de demanda do atendimento ocorre, principalmente, devido a baixa qualidade dos serviços ofertados pelas operadoras, a precária atenção no pós venda e especialmente ao fato dos Call Center's das empresas, no geral, não atuarem, efetivamente, com poder e qualidade para solucionar problemas e esclarecer com respostas consistentes às demandas cada vez maiores.

Sabemos também que não seria agigantar indefinidamente o Call Center da Anatel a melhor forma de solucionar esta questão. Até mesmo porque, não é cabível à União substituir a responsabilidade das empresas.

Muitos cidadãos reclamam da Anatel chocados pelo procedimento de serem

reencaminhados às operadoras quando recorrem à Agência, sendo que a contestação do mau ou não-atendimento pelas empresas é, exatamente, o motivo da procura pela Anatel. Esse fato gera um retrabalho porque a repetição de operações, sem análise, impõe uma baixa eficiência e motiva as inúmeras reiterações.

Desde a aprovação da reorganização da Anatel, e o início da estruturação da Superintendência de Relações com Consumidores - SRC, vem se construindo diversas alternativas fundamentais, além da percepção da necessidade de se buscar uma nova abordagem para a questão. Atualmente, por exemplo, a Superintendência introduziu a análise por amostragem, que já de início tirou algumas empresas da “situação de conforto” refletindo em diminuição das reclamações, inclusive na Ouvidoria.

Por outro lado, em mesmo período, aumentaram os registros sobre o funcionamento da Agência, o que deve ser acompanhado com atenção para entender suas reais causas e identificar a solução mais adequada e devida aos consumidores.

Estão equacionadas e construídas as condições objetivas e subjetivas para a Anatel concluir esse grande passo de se rever e se refazer. As condições estruturais e objetivas com a nova absorção de pessoal prevista para 2014, aperfeiçoamentos na infraestrutura, reorganização da área de tecnologia da informação com investimentos em equipamentos e novo contrato de suporte técnico, um Conselho Diretor adaptado ao novo cenário e uma grande vontade política confirmam nossa convicção.

Sabe-se, no entanto que, para que essas condições realmente produzam os resultados desejados, deve-se ter empenho e cuidado suficiente nas etapas vindouras, uma vez que, transposto os principais obstáculos, o perigo passa a residir nos detalhes. É aí onde se escondem outras armadilhas que, se não observadas com atenção, podem nos levar a não alcançar os resultados. É sabido que quem executa também planeja a execução, segundo Carlos Matus, estudioso e formulador de métodos, modelos e técnicas para um Planejamento Estratégico Situacional - PES. Assim, no processo de aplicação e experimentação de toda a reestruturação e planejamento, deve-se estar preparado para conferir, ajustar, aperfeiçoar e corrigir lacunas para que um bom início não seja frustrado com o tempo.

Deve-se sempre olhar para trás, para ter uma leitura clara da realidade e assimilar o quanto estão sendo efetivos os esforços, mas não se pode descuidar de lembrar sempre do fato de que ainda há muito por se fazer.

111- Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm> Acesso em 16 de dez de 2013.

112- Carlos Matus era chileno, foi Ministro do Governo Salvador Allende (1973). Concebeu a teoria do Planejamento Estratégico Situacional PES que propõe uma forma específica de planejamento para governos. Esta metodologia foi criada a partir de uma profunda reflexão da experiência do governo Allende. Sua obra mais conhecida sobre o tema é a novela *Adeus,*