

# RELATÓRIO OUVIDORIA DA ANATEL AGOSTO 2016



# Relatório Analítico

## Ouvidoria da Anatel

Agosto de 2016



### **Ouvidoria da Anatel**

---

Aristóteles dos Santos  
Ouvidor da Anatel

### **Equipe da Ouvidoria:**

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





# SUMÁRIO

Apresentação .....	9
1. Ouvidoria na Anatel .....	13
1.1. Ouvidoria Pública .....	13
1.2. Por uma Política de Participação Social na Anatel .....	25
2. Regulação .....	29
2.1. Posicionamento da Ouvidoria sobre o Acesso à Internet Banda Larga Fixa .....	29
2.1.1. Análise da Atual Situação de Alteração na Oferta do Serviço Banda Larga Fixa ...	31
2.1.2. Dados Comparativos entre Países .....	34
2.2. Situação da Oi e o Papel do Regulador .....	39
3. Atendimento .....	41
3.1. Considerações sobre o Relatório 2015 da Ouvidoria .....	41
4. Ações da Ouvidoria .....	61
4.1. Processos de Trabalho da Ouvidoria da Anatel .....	61
4.2. Dados do Atendimento da Ouvidoria .....	64



# APRESENTAÇÃO

*"E me inventei neste gosto, de especular ideia."*

**Guimarães Rosa**

Considerando que este será o último relatório que faço nesta gestão como ouvidor da Anatel, uma vez que já houve minha recondução ao cargo não sendo permitida pela legislação outra recondução, ele adquire algumas características especiais.

Inicialmente, gostaria de sugerir a alta direção da Agência, especialmente aos membros do seu Conselho Diretor que adotem uma atitude de maior sensibilidade e acolhimento às avaliações, análises e sugestões trazidas pela Ouvidoria.

O legislador deu à Ouvidoria a responsabilidade de trazer um olhar analítico para o funcionamento da Anatel: seus regulamentos, suas normas e funcionamento operacional, dentre outros. Quando o legislador imputou à Ouvidoria a atribuição de apreciar criticamente a atuação da Agência, indicou-lhe agir no espaço de acolher as questões trazidas por aqueles que ao procurarem a Agência, se deparem com dificuldades em transitar suas questões ou mesmo em estabelecer seus diálogos com a Anatel através dos canais naturais.

Por isso, durante o período de exercício da função de ouvidor, estabeleceu-se em nosso processo de trabalho, com destaque o atendimento de demandas de reclamações, sugestões, elogios, críticas e mesmo queixas dos mais diversos grupos sociais como instituições, parlamentares, autoridades (com ou sem representação pública constituída) e, principalmente, de cidadãos consumidores a quem, a nosso ver, deve-se uma atenção especial devido a sua hipossuficiência perante o poder das operadoras e instituições de forma geral.

Na prática, o que pudemos constatar no período em que estivemos frente à Ouvidoria, é que temos conseguido um alto grau de eficiência em muitas de nossas proposições como demonstrado no balanço feito no relatório publicado em dezembro/2013.



No entanto, é importante reafirmar que é nossa percepção que vem aumentando (senão perpetuando) na cultura institucional uma resistência implícita, subliminar do acolhimento aos cidadãos que procuram a Anatel para apresentação de demandas.

Esta abordagem foi feita de maneira contundente no Capítulo 2: Atendimento do Relatório de setembro/2015 e volta a ser apresentada no Capítulo 3 deste Relatório.

Estou seguro de que não existe solução possível para a questão do atendimento da Anatel senão uma abordagem considerando toda a complexidade do tema de maneira a planejar uma intervenção abrangente em cada espaço da estrutura sistêmica das operadoras à Anatel, como descrito nos dois relatórios citados.

É muito importante olhar para essas questões com desprendimento e sem receio, uma vez que, fortalecer o instituto ouvidoria pública deveria ser proposição de qualquer cidadão e agente público cuja referência maior seja a convivência democrática.

Não poderia deixar de mencionar também que o estrangulamento econômico ocorrido no plano federal nesse último período, acabou por propiciar um corte orçamentário em todas as instituições públicas ligadas ao Governo Federal chegando, no caso da Anatel, a limites insuportáveis.

As restrições chegaram a colocar em dificuldade até mesmo atividades cotidianas fundamentais para a Agência como a fiscalização.

Ao longo desse Relatório apresentamos recomendações de ações que compreendemos serem importantes para o fortalecimento institucional da Anatel.

Pela importância do tema, insistimos, mais uma vez, na necessidade da alta direção da Agência compreender e absorver melhor o instituto da ouvidoria pública que além de trazer um outro olhar mais sensível às demandas sociais e coletivas dos cidadãos consumidores, apresenta frequentes sugestões para aperfeiçoamento e melhorias institucionais.

A Ouvidoria pode e deve ser acolhida pela alta direção como agente de produção de propostas que ao serem analisadas na amplitude de seus insumos passaria a ser utilizada como um estratégico instrumento de gestão.

Assim, estamos apresentando neste Relatório um capítulo especial sobre o instituto da ouvidoria pública na expectativa de estar potencializando a Agência para uma melhor compreensão, absorção e aproveitamento, ainda que parcial, dos produtos, análises, propostas e sugestões trazidas pela Ouvidoria inclusive na perspectiva de sua assimilação como instrumento de gestão.

Ao optar pela utilização da produção da Ouvidoria para o aprimoramento na tomada de decisão em diversos aspectos institucionais todos saem fortalecidos, a Anatel e a Ouvidoria que nesta perspectiva, aumentará sua eficiência e eficácia.

Por fim, apresento um afetuoso abraço a todos aqueles com os quais tive a oportunidade de conviver, trabalhar, produzir, trocar experiências e desempenhar atividades aqui na Agência.

Aristóteles dos Santos  
Ouvidor



# 1. OUVIDORIA NA ANATEL

*“Mas se desejarmos fortemente o melhor e, principalmente, lutarmos pelo melhor...*

*O melhor vai se instalar em nossa vida. Porque sou do tamanho daquilo que vejo,*

*E não do tamanho da minha altura.”*

**Carlos Drummond de Andrade**

## 1.1. Ouvidoria Pública

Objetivando trazer mais informação sobre o Instituto da Ouvidoria Pública no Brasil, buscaremos apresentar neste capítulo, os conceitos, normas, competências e a atividade concreta da Ouvidoria da Agência na expectativa de potencializar um melhor aproveitamento e maior eficácia para as atividades deste órgão, assim como melhor aproveitamento para a Agência como um todo a partir das ações, sugestões e atuação permanente da Ouvidoria assimilando-a também como potente instrumento de gestão.

Abordaremos inicialmente a redemocratização do país e o incremento das Ouvidorias Públicas, conceitos mais consolidados e características de gestão.

Situaremos nesse contexto a Ouvidoria da Anatel, algumas recomendações já feitas e acatadas pela Agência, assim como outras pendentes.

Finalmente faremos alguns esclarecimentos quanto às possibilidades e propostas de maior interlocução da Ouvidoria com a Alta direção da Agência na perspectiva de criar maiores condições de utilização da Ouvidoria como instrumento de gestão para a Anatel.

Ao deparar com a atribuição de fazer e publicar avaliação crítica sobre o funcionamento da Anatel apresentam-se peculiaridades e dificuldades necessárias de serem assimiladas nesse exercício.

Neste contexto é útil lembrar o filósofo grego Platão que apresentou em “O Mito da Caverna” um importante esclarecimento sobre o fenômeno de ser perfeitamente possível se ter visões distintas diante de um mesmo fato ou fenômeno, dependendo do ângulo e dos aspectos que norteiam nosso olhar.

Considerando essa premissa, passa a ser natural a compreensão de que se podem ter leituras distintas, sendo cada qual verdadeira e respeitosa, bastando para isso que se tenha tido vivências históricas e conhecimentos, também, distintos, o que é absolutamente comum em qualquer grupo humano.

Exatamente por isso é imperioso que se garanta nesse exercício, com a significância e importância devidas, os cuidados imprescindíveis para se manter a rigorosa guarda e respeito aos princípios básicos constitucionais definidos para a administração pública de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no exercício da crítica.

Outro zelo é manter a determinação de oferecer sugestões de melhorias, sempre que possível, uma vez que, a nosso ver, a crítica por si mesma não faz sentido, só adquirindo relevância se é adotada desde a origem como um exercício e ou instrumento de melhorias e aperfeiçoamentos institucionais.

A Figura (1) abaixo consegue traduzir bem o que entendemos ser o exercício da crítica necessário a uma ouvidoria pública.

**Figura 1**



### A democratização do País e as Ouvidorias Públicas<sup>1</sup>

Para uma melhor compreensão da instituição de Ouvidorias Públicas no Brasil é importante um breve resumo histórico.

Em 1824 houve uma proposta de criação de um *ombudsman* brasileiro, que comungava das mesmas intenções do *ombudsman* sueco. Tal proposta, contudo, não foi aceita no Brasil naquela época.

Após tímidas iniciativas ao longo dos anos, a discussão sobre o tema retornou apenas em 1960, quando iniciaram os debates para o estabelecimento de instituições similares dentro do Governo Federal, principalmente nas áreas de saúde e previdência social.

Entretanto, com o Golpe de Estado que instalou a ditadura militar no Brasil em 1964, todas as instituições democráticas foram relegadas ao silêncio forçado. Dentre elas a ideia de instituição das ouvidorias.

Nesse histórico pelo menos duas lições importantes se tiram: a primeira é a evidência de uma sintonia entre as democracias e o exercício das ouvidorias. A segunda lição que a história nos revela é a incompatibilidade total da convivência harmônica entre os ditadores e os ouvidores.

Por isso mesmo é que depois do represamento completo da vida democrática por mais de 20 anos desde abril de 1964 até a eleição da Assembleia Nacional Constituinte, culminando com a promulgação da chamada Constituição Cidadã em 1988, foi que novas experiências em Ouvidoria começaram a surgir no Brasil.

O próprio título “Constituição Cidadã” queria fazer referência aos avanços democráticos e direitos do cidadão contidos nessa nova carta constitucional. Dentre os avanços conquistados nesse bojo destacamos:

- Direitos Fundamentais;
- Princípios da Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade (transparência) e Eficiência; (Art.37);
- *Habeas Data* (Art. 5, LXXII);

---

<sup>1</sup> Esta abordagem já foi feita pela ouvidoria no Relatório Analítico da Ouvidoria da Anatel – Dez. 2007

- Juizados Especiais (Cíveis e Criminais) (Art. 24, X; Art. 98, I);
- Ouvidorias do Judiciário e do MP (Art. 103-B, §7º e Art. 130-A, §5º)
- Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990)
- As Ouvidorias Públicas

Doutrinadores como BOBBIO<sup>2</sup>, BONAVIDES<sup>3</sup>, NOVELINO<sup>4</sup> e outros, têm classificado os direitos fundamentais em gerações ou dimensões: na 1ª geração encontram-se os direitos de liberdade; na 2ª geração os direitos sociais; na 3ª geração temos os direitos coletivos e difusos; e na 4ª geração os 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.

Prosseguindo neste mesmo sentido, lembramos que a partir de 2002 foram implementadas no âmbito federal, outras definições relevantes em relação à cidadania, transparência, direitos dos consumidores e ouvidorias públicas como as mencionadas a seguir:

- Aumento de Ouvidorias Públicas no âmbito do Governo Federal, de 45 (2002) para 280 (2016), conforme dados da OGU<sup>5</sup>;
- Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC (Dec. nº 6.523/2008);
- Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011);
- Criação da Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON (Dec. nº 7.738/2012);
- Plano Nacional de Consumo e Cidadania – PLANDEC (Dec. nº 7.963/2013)
- Reconhecimento da Ouvidoria-Geral da União como Coordenadora das Ouvidorias Públicas Federais;
- Organização e desenvolvimento de Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*, p. 6. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2006.

<sup>4</sup> NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 2.ed. Rev. Atual. e ampl. São Paulo: Método, 2008.

<sup>5</sup> <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31-47d7-4485-ab65-abocee9cf8fe&ID=433000&Web=88cc5f44-8cfe-4964-8ff4-376b5ebb3bef> Acesso em 26/07/2016

### Conceito de Ouvidoria Pública

Destacamos aqui duas definições conceituais de Ouvidoria Pública, que se complementam, no sentido de demonstrar com maior clareza e exatidão, as referências centrais que adotamos. Uma da Ouvidoria-Geral da União que defende o seguinte:

*“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.”<sup>6</sup>*

Outra, do PRO-REG<sup>7</sup> (Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional de Gestão em Regulação):

*“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.”<sup>8</sup>*

Dentre os objetivos definidos no PRO-REG, destaca-se:

*“o desenvolvimento e aperfeiçoamento de mecanismos para o exercício do controle social e transparência no âmbito do processo regulatório”.*

Duas consultorias participaram desse trabalho, especificamente a de Caio Márcio Marini Ferreira com o objetivo de: *“apoiar o Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória e a apresentação de estudo sobre a organização e funcionamento das Ouvidorias das Agências.”*

E a de José S. Paoli com o objetivo de: *“apresentar estudo sobre a organização e funcionamento das Ouvidorias das Agências Reguladoras, incluindo comparação entre*

---

<sup>6</sup> Manual de Orientações para a Implantação de Unidade de Ouvidoria da Ouvidoria Geral da União – OGU.

<sup>7</sup> Objetivando o fortalecimento da capacidade institucional de gestão e regulação, o Governo Federal, lançou, através do Decreto nº 6.062, de 16/03/2007, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional de Gestão em Regulação – PRO-REG.

O PRO-REG contou com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e teve como objetivo desenvolver ações com vistas a promover o fortalecimento dos mecanismos institucionais para gestão em regulação, propiciando condições para a melhoria da qualidade da regulação, a consolidação da autonomia decisória das Agências Reguladoras federais, e o aperfeiçoamento dos instrumentos de supervisão e de controle social.

<sup>8</sup> PRO-REG: Contribuições para melhoria da qualidade da Regulação no Brasil / Jadir Dias Proença (org.) – Brasília: Semear Editora / Presidência da República, 2010. Vol 2



*os casos existentes no Brasil e a experiência internacional, com o objetivo de apoiar ao Governo Federal na melhoria da qualidade regulatória.”*

### Características Definidoras da Ouvidoria Pública e Principais Desafios

Nos estudos produzidos pelo PRO-REG, sugere-se que as ouvidorias públicas devem ter as seguintes características:

- Autonomia administrativa e orçamentária
- Matéria-prima
- Independência
- Acessibilidade
- Transparência
- Magistratura de persuasão

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

- Melhoria da gestão da eficiência
- Melhoria da gestão da eficácia
- Melhoria da gestão da efetividade

### Características de Gestões das Ouvidorias Públicas

As ouvidorias públicas, criadas e estruturadas nesta caminhada, apresentam características e históricos distintos.

No entanto, todas têm em comum um olhar especial para o pronto acolhimento do cidadão e suas manifestações, seja reclamação, denúncia, sugestão, pedido de informação, crítica, agradecimento ou elogio.

A atuação eficiente da ouvidoria é pedagógica, esclarecedora e educativa buscando de um lado, restituir ao cidadão os direitos desrespeitados pela instituição e, de outro, de demonstrar, quando houver, os equívocos do cidadão. Dessa forma cabe

à ouvidoria atuar como restauradora da relação entre a instituição e o cidadão, influenciando positivamente para o bem da própria organização.

As ouvidorias públicas podem ser caracterizadas em três modelos:

**OMBUDSMAN:** Com enfoque na avaliação crítica sobre o funcionamento/desempenho do órgão público.

**ASSISTÊNCIA SOCIAL** – Atua, principalmente, como um espaço da assistência e tratamento das demandas recebidas dos cidadãos.

**INSTRUMENTO DE GESTÃO** – Analisa os elementos de atendimento, informações e fenômenos, de forma quantitativa e qualitativa, organizando dados e/ou estatísticas, o que possibilita subsidiar propostas e recomendações para a alta gestão, com vistas à construção de cenários e aperfeiçoamento da instituição.

Tentamos efetivamente exercitar uma ouvidoria que absorvesse as três características por acredita-las pertinentes e relevantes.

As definições normativas de atribuições e competência da Ouvidoria da Anatel lhe deram propriedades especialmente fortes para atuar como Ombudsman e ao definir acesso irrestrito às informações e participação das reuniões da mais alta direção da Agência, o Conselho Diretor, dá oportunidade às ponderações “online” e potencializa de alguma forma a atuação também como instrumento de gestão.

Diante deste cenário propício e por compreender que a crítica por si só não cumpre plenamente o objetivo de melhorar a Agência é que se buscou uma atuação mais eficaz ao fazer a apreciação crítica da atuação da Anatel, como determina a Lei Geral de Telecomunicações – LGT<sup>9</sup>.

Foi nessa perspectiva que sempre se buscou apresentar sugestões e recomendações para a solução e ou melhoramento para as questões objeto de

---

<sup>9</sup>LGT - “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)

apreciação desta Ouvidoria. Tentou-se assim atuar especialmente como instrumento de gestão ao utilizar-se dos mecanismos internos para efetivar o apontamento de questões a serem aprimoradas no âmbito da estrutura da Agência, sempre acompanhadas de sugestões dos aperfeiçoamentos necessários.

Reconhecemos, no entanto, que isto não foi plenamente compreendido e assimilado pela Anatel. Nota-se em muitos casos resistências oblíquas e culturais à algumas das proposições apresentadas pela Ouvidoria.

Um exemplo clássico que podemos apresentar é o fato de existirem servidores que interpretam definições legais como, por exemplo, o direito de petição do cidadão diante da Anatel, como uma definição meramente teórica, filosófica, abstrata; e não como o direito concreto, legalmente garantido na LGT<sup>10</sup>.

### Obstáculos Comuns às Ouvidorias das Agências Reguladoras

Nos estudos do PRO-REG<sup>11</sup> identificou-se claramente alguns obstáculos para a realização das atividades das ouvidorias nas agências, sendo que o **“reduzido quadro de pessoal e a falta de recursos financeiros que possibilitem a realização das atividades necessárias (...)”** mostraram-se comum a todas. (Grifo Nosso)

Este mesmo estudo sugere caminhos para superar esses obstáculos indicando que o ouvidor deve contar com a magistratura da negociação e com a Lei nº. 9.986/2000<sup>12</sup> (Art. 11 Parágrafo Único), que estabelece que a Agência Reguladora seja responsável por assegurar **“autonomia e independência de atuação e condição plena para desempenho de suas atividades”**. (Grifo Nosso)

No caso da Anatel essas limitações não se mostraram diferentes, como já mencionamos desde a reestruturação da Agência em 2013 e no Relatório de 2015, pg.57. A Ouvidoria da Anatel está trabalhando com um corpo de pessoal muito aquém de sua necessidade que foi quantificada, onde se considerou um período de

<sup>10</sup> Lei Geral de Telecomunicações – LGT – Art. 3º, XI.

<sup>11</sup> PRO-REG: Contribuições para melhoria da qualidade da Regulação no Brasil / Jadir Dias Proença (org.) – Brasília: Semear Editora / Presidência da República, 2010. Vol. 2

<sup>12</sup> Lei que dispõe sobre os Recursos Humanos nas Agências Reguladoras

três anos para calcular a média da produção, definições dos produtos, tempo médio gasto para a elaboração de cada produto e o quantitativo e características dos profissionais para se chegar ao quantitativo de homem/hora necessário para o desempenho de suas atribuições.

Este estudo detalhado foi entregue tanto à Gerência de Administração e Desenvolvimento de Pessoas da Anatel (AFPE) quanto ao Gabinete da Presidência (GPR) além de outras áreas de influência na estrutura administrativa e executiva da Anatel, mas apesar dos documentos que solicitavam atenção e consideração na definição do pessoal para a Ouvidoria, ficou-se o sentimento de que não foi devidamente considerado.

### A Ouvidoria da Anatel

Em termos de alcance, pode-se afirmar que dentre as agências reguladoras federais, a definição legal, conceitual e das competências da Ouvidoria da Anatel já prevê de forma sólida e consistente algumas das prerrogativas fundamentais ao bom funcionamento de uma ouvidoria. Para melhor compreensão destacamos algumas que nos parecem mais fundamentais e robustas.

A LGT define a Competência Legal e algumas prerrogativas da Ouvidoria da Anatel:

**“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 2.338/1997 (Regulamento da Anatel), 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 art.21, §1º, e art.39 da Lei nº. 9.472, de 1997.” (Grifo Nosso)

A Resolução nº612/2013 (Regimento Interno Da Anatel), lembra que:

*“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.”*

Vale destacar ainda, o disposto no Regimento Interno da Anatel que impõe a necessidade de articulação do Atendimento da Anatel também com a Ouvidoria, em razão das suas funções, vejamos:

*“Art. 220. A Gerência de Canais de Relacionamento tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Relações com Consumidores:*

*I - administrar a Central de Atendimento e demais canais de relacionamento, em articulação com as demais Superintendências, os órgãos vinculados ao Conselho Diretor, os órgãos vinculados à Presidência e a Ouvidoria; (Grifo Nosso)*

*(...)*

*VIII - orientar, em articulação com as demais Superintendências, órgãos vinculados ao Conselho Diretor, órgãos vinculados à Presidência, Superintendente Executivo e a Ouvidoria, sobre o atendimento e os procedimentos a serem observados pelos canais de relacionamento no que tange ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) da Sede, dos Escritórios Regionais e das Unidades Operacionais;” (Grifo Nosso)*

### Recomendações da Ouvidoria para a Atuação da Anatel

Ao longo dos últimos anos a Ouvidoria da Anatel fez uma série de recomendações à Agência, muitas foram bem assimiladas, absorvidas e resultaram em melhoramentos significativos de definições, regulamentos e ou da própria gestão da Agência, outras ficaram suspensas e por último ressaltamos as recomendações da Ouvidoria sobre o Atendimento da Agência, que foram rebatidas com enorme

dissenso como relatado no Capítulo 3 (Atendimento) desse mesmo Relatório, mas que não lograram êxito.

Ainda assim, destacamos algumas das ações da Ouvidoria que consideramos de significativa relevância:

Proposições da Ouvidoria para Atuação da Anatel que foram assimiladas pela Agência:

QUANTO A RELAÇÃO COM CONSUMIDORES:

- Reativação do CDUST (Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações) – Relatório de 2002, pg.49;
- Opinião dos consumidores no processo regulatório – Relatório de 2005, pg.33;
- Criação de Superintendência para Defesa dos Consumidores – Relatórios de 2005, pg.14 e 2012, pg.20;
- Parceria entre a Anatel e órgãos de defesa dos consumidores – Relatório de 2007, pg.36;
- Validade dos créditos de celular pré-pago – Relatório de 2007, pg.38;
- Obrigatoriedade de Ouvidorias nas Prestadoras – Relatório de 2007, pg.45;
- Cumprimento do Decreto do SAC (Serviço de Atendimento ao Cliente) – Relatório de 2009, pg.52;
- Exigir o cumprimento efetivo do CDC (Código de Proteção e Defesa do Consumidor) – Relatório de 2012, pg.39;

QUANTO AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR:

- Reajustes da assinatura Básica STFC – Telefonia Fixa – Relatórios de 2005, pg.47, 2007 pg.16 e 2009 pg.36;
- Transparência no custo da telefonia – Pulso x Minuto – Relatório de 2007, pg.19;
- Efetividade do AICE (Acesso Individual Classe Especial) – Relatórios de 2007, pg.20, 2009, pg.34 e 2012, pg.18;

- Universalização da telefonia fixa – Relatórios de 2007, pg.43 e 2010, pg.22;
- Universalização do acesso à Internet – Relatórios de 2007, pg.27 e 2009, pg.47;
- Efetivação do PNBL (Programa Nacional de Banda Larga) – Relatórios de 2010, pg.32 e 2012, pg.7.

#### QUANTO A GESTÃO DA AGÊNCIA:

- Modernização da Anatel – Relatórios de 2000, pg.19, 2002 pg. 78, 2005 pg. 37, 2007 pg. 35, 2009 pg. 25/26 e 2012 pg. 23/25;
- Qualificação do corpo técnico – Relatório de 2000, pg.28;
- Manutenção de talentos – Relatório de 2005, pg.39;
- Valorização do corpo de servidores – Relatório de 2012, pg.29;
- Eficácia dos TACs (Termos de Ajuste de Conduta) – Relatórios de 2002, pg. 92, 2005pg. 73 e 2009, pg. 23;
- Ausência de Padronização de Multas – Relatórios de 2002, pg. 87 e 2009 pg. 21;
- Prescrição de PADO (Procedimento de Apuração de Descumprimento de Obrigações) – Relatório de 2005, pg. 64;
- Morosidade nos PADOs – Relatório de 2012, pg. 40.

#### Proposições da Ouvidoria para Atuação da Anatel que ficaram Pendentes:

##### AÇÕES PENDENTES:

- **Melhoria no Atendimento;**

(Atendimento telefônico, registro de denúncias pelo Sistema FOCUS, Sala dos Cidadãos).

- **Garantia do Direito de Petição – LGT (Lei Geral de Telecomunicações) Art. 3º Inciso XI;**

(Reiteração/reabertura, ineficácia do modelo, sancionamento a com base nos registros do “call center”, soluções sistêmicas).

- **Estrutura da Ouvidoria**

(Condições necessárias para realização de seus processos de trabalho).

## **1.2. Por uma Política de Participação Social na Anatel**

### A Necessidade de Instituição de uma Política de Participação Social na Anatel

O papel das telecomunicações, cada vez mais, faz parte do cotidiano das pessoas. Em 27/06/2016 a Organização das Nações Unidas – ONU, por meio de seu Conselho de Direitos Humanos editou a Resolução 70/1. A/HRC/32/L.20 3 Assembleia Geral<sup>13</sup>, na qual reconhece que “a disseminação da tecnologia da informação, comunicação e interconexão global tem grande potencial para acelerar o progresso humano, para superar o fosso digital e desenvolver o conhecimento das sociedades.”

No item 12 da Resolução “O Conselho pede ainda que todos os Estados considerem formular, por meio de processos inclusivos e transparentes com todos os atores, políticas públicas nacionais relacionadas à Internet com o objetivo de permitir o acesso universal e a defesa dos direitos humanos.”<sup>14</sup> (Grifo Nosso)

Essa decisão da ONU vem se somar a tantas outras tomadas nos mais diversos fóruns mundiais sempre na direção de considerarem o acesso à internet como um direito fundamental das pessoas. Dessa forma é que entendemos que, como reguladora de um setor que adquire cada vez mais contornos de serviços essenciais ao pleno exercício das potencialidades cidadãs, a Anatel precisa aprimorar sua relação com a sociedade.

---

<sup>13</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/32/L.20](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/32/L.20) Acesso em 11/07/2016, Original em inglês. Tradução da Ouvidoria.

<sup>14</sup> <https://nacoesunidas.org/resolucao-da-onu-condena-paises-que-bloquearem-acesso-a-internet/>



A participação social está ligada diretamente à legitimidade que se espera da atuação dos órgãos da Administração Pública, como defendem BARROS, A.; BERNARDES, C; REHBEIN, M., 2015, (Apud REIS, Carlos V.B., 2016<sup>15</sup>), ao afirmarem que:

*“Se a legitimidade é essencial para qualquer regime político, mais ainda em um regime democrático, que conta com a participação dos cidadãos no próprio governo, mesmo que sob forma representativa.”*

Para isso é essencial que a Anatel compreenda a necessidade de assimilar em suas ações o diálogo com a sociedade civil. É nesse sentido que apresentamos algumas reflexões que a Ouvidoria vem construindo ao longo dos anos naquilo que diz respeito à relação da Anatel com os cidadãos de maneira tanto de assegurar, quanto de promover a Participação Social na Agência.

Entendemos que a Anatel tem buscado aprimorar seus instrumentos de participação social e transparência, como:

- a. Audiências públicas;
- b. Consultas Públicas;
- c. Divulgação dos sorteios de Relatorias de matérias no Conselho Diretor;
- d. Transmissão ao vivo de reuniões do Conselho Diretor;
- e. Fortalecimento do CDUST – Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações;
- f. Conselho Consultivo.

No entanto, em nosso entendimento essas medidas estão muito aquém do que de fato é necessário fazer. Isto porque falta à Anatel uma Política de Participação Social que busque promover uma cultura e prática de participação social na Agência, de forma a envolver seu quadro funcional e a capacitação dos servidores para que exerça a plenitude de sua Visão que é:

<sup>15</sup> Disponível em <https://souzareisadvocacia.wordpress.com/2016/06/30/a-garantia-da-participacao-social-na-regulacao-das-telecomunicacoes-em-face-da-limitacao-de-acesso-a-internet-por-franquias-de-dados-um-estudo-de-caso-da-atuacao-da-anatel/>

*“Ser reconhecida como instituição de excelência que promove um ambiente favorável para as comunicações no Brasil, em benefício da sociedade brasileira.” (Grifo Nosso).*

E, também, de seus Valores Institucionais: Capacitação Institucional, Segurança Regulatória, Transparência e Participação Social.

O aperfeiçoamento dos instrumentos é importante, mas sem uma política institucional que garanta de fato uma orientação com vistas à participação social, tornam-se ineficientes e, às vezes, caricaturas.

Um exemplo disso é o que ocorreu inicialmente na decisão cautelar sobre a temática da limitação da internet Banda Larga Fixa e que ainda tem repercutido na sociedade (tema abordado no Capítulo 2 deste Relatório.). O mesmo foi objeto de análise de artigo acadêmico, conforme citação a seguir:

*“Em que pese a ampla variedade de instrumentos de participação social e a possibilidade de repercussão de medidas sobre o relevante tema, a Anatel não se valeu de alguns desses mecanismos, especialmente daqueles que poderiam trazer maior transparência no sentido de accountability e de legitimidade para sua atuação. Não prestigiar a participação social fez perder-se, naquele momento, a oportunidade de interlocução e de ampliar a compreensão sobre o funcionamento institucional no debate em questão e sobre as políticas públicas envolvidas.” (Por REIS, Carlos V.B., 2016)<sup>16</sup>,*

Outro exemplo é o que ocorre, via de regra, nas consultas e audiências públicas sobre regulamentos que influem diretamente nos serviços de maior uso pelos cidadãos. Ainda que se promovam e divulguem estes instrumentos, ao utilizar uma linguagem técnica nos textos das consultas apresentadas ou na exposição das audiências públicas, o cidadão não especialista pouco pode efetivamente contribuir nestes instrumentos e ou espaços.

Mas, se ao contrário, se constrói, a partir de uma cultura de valorização da participação social, o reconhecimento da importância de se garantir a participação social neste processo, muito provavelmente se chegaria a um formato de

---

<sup>16</sup> Op. Cit.

apresentação das consultas e audiências, no mínimo, com o uso de uma linguagem mais acessível ao cidadão comum.

Acreditamos, que mais que nunca é necessário promover junto ao corpo funcional da Anatel o entendimento de que os esforços desempenhados pela agência devem ser “em benefício da sociedade brasileira.” (Grifo Nosso)

Portanto, achamos que o essencial aqui é compreender que são positivos os diversos instrumentos de participação existentes como também os seus frequentes aperfeiçoamentos.

Chegou, no entanto, a hora de elaborar uma definição clara de política de participação social que permita a definição de um projeto e um programa de ação que possam organizar todos esses instrumentos hoje desconexos em um plano de ação robusto que inclua metas, objetivos, planejamento sólido e a capacitação de pessoal de forma a transpor os limites atuais.

## 2. REGULAÇÃO

*"O real não está no início nem no fim,  
ele se mostra pra gente é no meio da travessia..."*

**Guimarães Rosa**

### 2.1. Posicionamento da Ouvidoria sobre o Acesso à Internet Banda Larga Fixa

Tendo em vistas o debate nacional sobre o tema envolvendo a possível mudança de algumas operadoras na oferta de planos de acesso à internet banda larga fixa com franquia limitada de dados para uso dos consumidores, bem como o escopo decisório iniciado na Anatel com a cautelar promulgada por parte da Superintendência de Relação com Consumidores – SRC, conforme publicação no D.O.U. de 18/04/2016, que proibia a limitação de acesso à internet por 90 dias a partir daquela data, e os consequentes percalços e tentativas de correção que têm sido produzidos pela Agência até o momento, esta Ouvidoria entende a necessidade de manifestar-se, novamente, sobre o tema.

No momento da decisão cautelar da Anatel, promovida pela Superintendência de Relação com Consumidores – SRC, já havia iniciado uma grande repercussão social e de manifestações junto à Agência, inclusive na Ouvidoria, quando uma das maiores operadoras do país divulgou que iria começar a comercializar planos de acesso à internet com franquia de dados mensais e que ao final do consumo destes teria o bloqueio do acesso até o novo ciclo ou nova aquisição de franquia extra. Mas que tal medida só se aplicaria a novos contratos, respeitando os vigentes.

Muitas pessoas não entenderam assim, acreditando ser um movimento de todas as operadoras, com o consentimento da Anatel, deu-se então início a uma articulação contra a limitação da internet banda larga fixa.

Em 2013 ao aprovar o novo Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia – SCM (Resolução nº 614/2013), a Anatel autorizou as empresas, que desejassem, a

ofertarem planos de serviço com modalidade de franquia de dados, e em caso de seu atingimento poder diminuir a velocidade ou cobrar pelo “consumo” excedente. Obviamente que todas essas condições deveriam ser previamente informadas aos consumidores de modo claro e expresso, conforme a Resolução nº 632/2014 Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC.

Entendemos que a interpretação desses dispositivos regulamentares da Anatel deve estar consoante com o Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965/2014, posterior, inclusive, ao referido Regulamento do SCM. O Marco Civil, em seu Art. 7º, inciso IV, proíbe claramente a interrupção de acesso, salvo caso de inadimplência.

Em 15/04/2016, a Ouvidoria enviou o Memorando-Circular nº 1/2016/SEI/OV ao Conselho Diretor da Anatel, defendendo a necessidade urgente de análise, debates e claro posicionamento por parte da Agência sobre a questão, com o máximo de celeridade possível evitando-se, assim, a possibilidade de ocorrer fenômeno, como já havia observado no último Relatório da Ouvidoria, publicado em setembro de 2015, especificamente ao apreciar a atuação da Anatel nas questões que envolveram o "bloqueio do acesso à internet móvel".

Foi destacada, no referido Memorando, a imperativa necessidade de preservação das garantias e direitos dos consumidores. E que esse processo requer a clara necessidade de informação e promoção da harmonia setorial por parte da Anatel, para com todos os atores da tríade regulatória.

Entretanto, a Medida Cautelar adotada pela Anatel, é necessário reconhecer, foi insuficiente e inadequada em face da relevância da questão. E frente à repercussão negativa da decisão cautelar, a Agência se viu obrigada a rever sua posição inicial e determinar que por tempo indeterminado nenhuma limitação de acesso à internet seria imposta aos consumidores e que a decisão sobre o tema seria tomada pelo colegiado da Anatel, ou seja, pelo Conselho Diretor.

### 2.1.1. Análise da Atual Situação de Alteração na Oferta do Serviço Banda Larga Fixa

O serviço regulado pela Anatel em questão é o Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, que promove ao cidadão o acesso à internet, independente do meio pelo qual isso ocorra (fibra ótica, cabo, par de cobre, wi-fi, satélite etc.)

A prestadora é a responsável pela infraestrutura da rede de acesso e não por seu conteúdo. Portanto, o que ela vende ao consumidor é o acesso à rede e o direito de trafegar por ela. Obviamente que quanto melhor for a estrutura dessa rede, mais qualidade de fruição terão os consumidores.

Historicamente, as operadoras comercializavam o acesso às redes de internet pela velocidade de tráfego, entretanto, elas ofertavam uma determinada capacidade, mas costumavam garantir apenas 10% (de fato, quase nunca chegavam a fornecer 100%).

A Anatel entrevistou e em 2011 determinou uma escala progressiva de garantia mínima de prestação. Atualmente estão obrigadas a garantir no mínimo 40% da velocidade instantânea e 80% da velocidade média de conexão, tanto para download quanto upload, percentuais considerados em relação à velocidade máxima contratada pelo assinante (Art. 16, III e Art. 17, III da Resolução nº 574, de 28 de outubro de 2011).

Como pano de fundo desta questão temos de um lado o que se denomina de engenharia de rede, ou dimensionamento de rede, que visa reduzir a degradação da qualidade da velocidade da via à medida que novos consumidores vão adquirindo o serviço, o que acaba por estabelecer um limite de usuários para compartilhar uma determinada via da rede, garantindo-se uma velocidade mínima.

É necessário lembrar que a prestadora é responsável pela rede e não pelos “pacotes de dados” que os consumidores fazem trafegar. Então, esses “pacotes de dados” não são um recurso limitado, sujeito à escassez e necessário de racionamento como a água, por exemplo. Mas, as vias, obviamente, são limitadas, não é possível trafegar pela via, num mesmo momento, uma quantidade ilimitada de dados.

Para comparar com o fornecimento de água, o melhor seria dizer que há uma fonte inesgotável de água e que a operadora apenas fornece as tubulações e conexões

para o fluxo da água entre os consumidores. Se todos deixarem suas torneiras abertas o tempo inteiro não acabaria a água, mas a vazão, ou pressão da água nas tubulações seria prejudicada.

De outro lado, temos um princípio básico em nossa sociedade que precisa ser resguardado, pois ao falarmos de acesso à internet não estamos falando apenas de dados. Estamos falando de preservar a expressão de cidadania, estamos falando de Inclusão Social e a base deste princípio requer políticas claras para sua consecução, cuja face nessa seara se traduz em Inclusão Digital.

Esse entendimento já está devidamente cristalizado na legislação nacional e nos programas de governo do Brasil, como o é em todo cenário de telecomunicações internacional (Art. 7º do Marco Civil da Internet). A esse respeito vale a seguinte citação:

*“A despeito do argumento de muitos, inclusive de parte da Anatel<sup>[6]</sup>, dizer que a era da internet ilimitada teria chegado ao fim é pronunciar-se contra a realidade da evolução da sociedade moderna, onde, cada vez mais, as soluções e dinâmicas da vida cotidiana caminham para uma realidade conectada, uma “sociedade online”. As soluções privadas e públicas caminham nesse sentido (internet banking, e-gov, Educação à Distância – EaD, comércio eletrônico, processos eletrônicos, teletrabalho, entretenimento, comunicação direta ou por redes sociais etc.). Uma das principais vertentes é a capacidade de articulação, mobilização e participação social que a inclusão digital promove.”*  
(REIS, Carlos V. B., 2016)<sup>17</sup>

O que fazer então diante do conflito aparente entre o gerenciamento de redes e a inclusão digital? Como conciliar o não impedimento ou bloqueio de acesso de um cidadão ao tráfego pela rede e as limitações lógicas que essas possuem?

*“Disciplinar o uso das redes de telecomunicações de modo que se evite os “congestionamentos”, mas também que não impeça o acesso dos cidadãos, que necessitam da inclusão digital e social, aparenta um conflito cuja solução suposta, seria a proibição de acesso ilimitado à rede.*

<sup>17</sup> Disponível em <https://souzareisadvocacia.wordpress.com/2016/06/30/a-garantia-da-participacao-social-na-regulacao-das-telecomunicacoes-em-face-da-limitacao-de-acesso-a-internet-por-franquias-de-dados-um-estudo-de-caso-da-atuacao-da-anatel/>

*Entretanto, esse disciplinamento harmônico pode ser alcançado, claramente, com o controle da velocidade de tráfego daqueles usuários que, porventura, tenham excedido o limite da quantidade de dados trafegados previamente contratada. Nesses casos, tal cidadão ficaria restrito a trafegar em uma velocidade inferior, não prejudicando, assim, os demais consumidores, nem ficando aliado do acesso à sociedade digital. O exercício da própria cidadania e participação na sociedade digital dependem, necessariamente, de provimento do serviço contínuo às pessoas.” (REIS, Carlos V. B., 2016)<sup>18</sup>*

Ou seja, se a prestadora vende acesso à rede a uma determinada velocidade, caso o consumidor utilize a via ao ultrapassar o limite de “dados” previsto em seu pacote contratado, então ficará restrito a trafegar em uma velocidade inferior à contratada, não prejudicando, assim, os demais consumidores, nem impedindo, também, o acesso do mesmo à internet.

A engenharia de rede é necessária para garantir o tráfego de dados condizente com os planos negociados, resguardando o princípio fundamental de se promover a inclusão digital. Acreditamos, portanto que a liberdade de mercado nas ofertas de planos diversos possibilita ao consumidor contratar aquele mais adequado às suas necessidades.

*“A variedade de planos de serviços de acesso a banda larga é, obviamente, favorável ao consumidor, tendo em vista que a diversidade atende de modo mais adequado às diferenças entre perfis de consumidores. E principalmente, quando essa diversidade de planos também ocorre entre diferentes empresas, pois se não está sujeito a uma determinada empresa apenas, o consumidor pode exercer o seu direito de escolha para consumo de um serviço que melhor lhe atende em preço e em condições. É a realidade de outros países como veremos a seguir.*

*Infelizmente, ainda enfrenta-se no Brasil, uma heterogênea realidade de provimento de acesso à internet, onde encontra-se concorrência em algumas cidades, mas em outras verdadeiros monopólios privados. Nestes casos, restringir a possibilidade de planos de serviço exclusivos, é retirar a*

---

<sup>18</sup> Op. cit.



*possibilidade de inclusão digital para parte significativa da população.” (REIS, Carlos V. B., 2016)<sup>19</sup>*

A própria Organização das Nações Unidas<sup>20</sup> já declarou que a Internet é um direito fundamental das pessoas, uma inserção no rol dos direitos humanos e, portanto não pode ser impedido o acesso à mesma.

### 2.1.2. Dados Comparativos entre Países

Atinente às práticas de comercialização em outros países, esta ouvidoria fez um breve levantamento, em alguns países selecionados (Portugal, Chile, Austrália, Inglaterra, Canadá e Estados Unidos). Os detalhes podem ser observados na **Tabela 1** “Planos de Banda Larga Fixa em Países Selecionados”, inclusive com todas as referências.

Desse modo, os principais parâmetros que foram escolhidos para fins de avaliação foram os seguintes:

- a. Planos individuais, pois é sabido que na modalidade “combo”, os valores individuais de cada serviço tendem a ser menor, o que conduziria a valores subestimados, além de que, do ponto de vista do bem estar do consumidor é necessário que ele seja livre para escolher um plano sem a necessidade de contratar outro serviço que não tenha interesse;
- b. Identificação de planos que reduzem a velocidade quando se ultrapassa a franquia contratada;
- c. Nos planos de franquia limitada se buscou apurar a velocidade de download e upload informada pelas operadoras;

<sup>19</sup> Op. cit.

<sup>20</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/32/L.20](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/32/L.20) Acesso em 12/07/2016, texto original em inglês.

- d. Acerca da tipologia adotada, optamos por três tipos de planos: Básico, Intermediário e Avançado. Cada tipo de plano é ofertado para um tipo de demanda ou perfil de usuário.

Um dos pontos que se destaca é o de não ser possível asseverar a afirmação de que a era da internet ilimitada está chegando ao fim. Conhecemos e respeitamos os argumentos e ponderações daqueles que defendem esta premissa. No entanto, discordamos profundamente dessa visão pelos motivos que passamos a apresentar.

Contrariando a afirmação de que a fixação de um limite de franquia seria a tendência mundial, um estudo publicado pela ONU, como resultado do monitoramento da UIT (União internacional de Telecomunicações), quase 70% dos países possui grande parte de seus planos de banda larga fixa, sem franquia<sup>21</sup>. Portanto, observando outros exemplos no mundo, constata-se que esta tendência não se confirma.

É importante ressaltar que também a Consultoria ADVISIA contratada pela Anatel para o seu Planejamento Estratégico, fez um comparativo da oferta de Banda Larga em outros países (EUA, ALE e INGL).

Este comparativo apontou claramente a coexistência dos dois modelos de planos de serviços de acesso à internet: Ilimitados e planos de Franquia Limitada.

Constatou-se ainda que nos planos de Franquia Limitada quando se atinge a franquia contratada há tanto previsões de redução de velocidade como da cobrança pelo uso excedente.

Nos países pesquisados em nosso levantamento, não encontramos realidade diferente sendo observada a prática da coexistência de oferta de planos de serviços de franquia e ilimitada.

Portanto, observa-se que é possível a convivência de vários modelos de planos, o que sugere orientar o debate brasileiro em outra direção, qual seja não se proibir planos de franquias, mas sim, em estabelecer o quanto esses planos podem vir a

---

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.ebc.com.br/tecnologia/2016/04/quase-70-do-mundo-possui-internet-sem-franquia-aponta-onu>.

prejudicar o consumidor na medida em que se permita que as operadoras possam ofertar planos de franquia que não levem em conta os perfis de uso do consumidor brasileiro.

Permitir esse tipo de comercialização sem clareza total de suas limitações seria fomentar uma enorme fonte de problemas.

Neste levantamento foi possível observar que mesmo aquelas operadoras analisadas, que em seu cardápio de ofertas, têm somente planos de serviços limitados (franquia), em geral, apresentam franquias bem maiores se comparados com a realidade brasileira, produzindo mesmo nos extremos, situações mais confortáveis aos seus clientes.

Outro resultado que é possível extrair do levantamento<sup>22</sup>, como já mencionado, é que os planos de franquia tendem a serem planos básicos (mais baratos), e os planos ilimitados tendem a serem ofertados a usuários que requerem maior utilização (*heavy users*) e pacotes famílias.

A respeito das consequências de quando há extrapolação da franquia contratada, como a redução da velocidade ou a necessidade de contratação de franquia excedente, foi observada tanto uma coisa quanto outra.

Esta breve análise também teve a preocupação de avaliar, minimamente, o impacto do valor dos planos de serviços no poder de compra do trabalhador, e para isto foi escolhido a base do salário-mínimo praticado (em dólar) nos países estudados.

Esta escolha deu-se em função de se tentar apurar qual o nível de comprometimento financeiro que o acesso à internet banda larga fixa tem sobre o rendimento das camadas populares.

Preocupa-nos que caso o regulador venha permitir a comercialização somente de planos com franquia conforme desejo das operadoras, essa condição prejudique mais as camadas populares com menor capacidade de compra.

<sup>22</sup> Aqui cabe um esclarecimento. Mesmo tendo ciência do peso da palavra pesquisa, tratou-se apenas de um breve levantamento, conforme esclarecido anteriormente, aonde o método apenas se ocupou em entrar diretamente nos sites das operadoras, e se disponível, acessar os contratos dos respectivos planos, a fim de buscar outras informações como previsão de redução ou mesmo interrupção de velocidade quando extrapolasse a franquia contratada, com consequente contratação de franquia extra.

Esta situação ganha contornos ainda mais complexos quando ocorre ao mesmo tempo em que recentes decisões da ONU passam a considerar o acesso à internet como direito fundamental.

Na tabela seguinte, é possível observar que o brasileiro, em média, paga mais do que nos outros países, para aquisição a uma franquia menor.

Ressaltamos que essas observações requerem um cuidado especial, pois trata-se de um levantamento e não de uma pesquisa abrangente. Porém, mesmo assim, é possível apontar algumas conclusões:

- a. Planos com franquia convivem com planos ilimitados;
- b. Especificamente, os planos ILIMITADOS, são direcionados para usuários “Heavy Users”;
- c. Os planos com franquia, em geral, atendem a usuários de Plano Básicos, sendo, portanto, mais baratos;
- d. Os planos com Franquias Limitadas, em geral, ofertam mais que 100 GB por mês;
- e. Custo médio dos planos, em geral, comparado ao salário mínimo de cada país, custa mais caro no Brasil.

TABELA 1 - PLANOS DE BANDA LARGA FIXA EM PAÍSES SELECIONADOS													
EMPRESA/PRODUTO	PAÍS	VELOCIDADE DOWNLOAD	VELOCIDADE UPLOAD	FRANQUIA DE CONSUMO	PERFIL DE USO	TEM REDUÇÃO?	VALOR MENSAL EM US\$ (DÓLAR)	SALÁRIO MÍNIMO LOCAL EM US\$ (DÓLAR)	% DO VALOR PLANO EM RELAÇÃO AO SALÁRIO	MÉDIA GERAL EM RELAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO			
NET VIRTUA <sup>1</sup>	BRASIL	2 Mbps	500 Kbps	20 GB	BÁSICO	SIM	\$ 19,57	\$ 246,40	8%	15%			
		15 Mbps	1 Mbps	80 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 27,97		11%				
		30 Mbps	2 Mbps	100 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 33,57		14%				
		60 Mbps	3 Mbps	150 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 41,97		17%				
120 Mbps		4 Mbps	200 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 89,57	36%						
VIVO <sup>2</sup>		15 Mbps	1 Mbps	120 GB	BÁSICO	SIM	\$ 19,57		8%				
		25 Mbps	12 Mbps	130 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 22,37		9%				
		50 Mbps	25 Mbps	170 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 25,17		10%				
		100 Mbps	50 Mbps	220 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 25,45		10%				
		200 Mbps	100 Mbps	270 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 41,97		17%				
		300 Mbps	150 Mbps	300 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 55,97		23%				
TELSTRA <sup>3</sup>	AUSTRÁLIA	25 Mbps	5 Mbps	100 GB	BÁSICO	SIM	\$ 53,31	\$ 2.023,64	3%	3,7%			
		25 Mbps	5 Mbps	400 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 68,76		3%				
		25 Mbps	5 Mbps	1000 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 76,49		4%				
		25 Mbps	5 Mbps	1500 GB	AVANÇADO	SIM	\$ 115,12		6%				
OPTUS <sup>4</sup>		30 Mbps	2Mbps	200 GB	BÁSICO	SIM	\$ 54,08		3%				
		30 Mbps	2Mbps	ILIMITADA	BÁSICO	NÃO	\$ 61,81		3%				
		25 Mbps	5 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	NÃO	\$ 73,40		4%				
		50 Mbps	20 Mbps	ILIMITADA	AVANÇADO	NÃO	\$ 88,85		4%				
MEO <sup>5</sup>		PORTUGAL	30 Mbps	3 Mbps	ILIMITADA	BÁSICO	NÃO		\$ 22,64		\$ 600,38	4%	8%
			100 Mbps	10 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	NÃO		\$ 33,97			6%	
			200 Mbps	100 Mbps	ILIMITADA	AVANÇADO	NÃO		\$ 75,89			13%	
CABOVISÃO <sup>6</sup>	30 Mbps		3 Mbps	ILIMITADA	BÁSICO	NÃO	\$ 43,61	7%					
	100 Mbps		10 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	NÃO	\$ 42,47	7%					
	200 Mbps		15 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	NÃO	\$ 56,64	9%					
CLARO CHILE <sup>7</sup>	CHILE	8 Mbps	1 Mbps	SEM INFORM.	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 15,16	\$ 365,72	4%	8%			
		50 Mbps	2 Mbps	SEM INFORM.	INTERMEDIÁRIA	SEM INFORM.	\$ 28,82		8%				
TELEFÓNICA CHILE <sup>8</sup>		8 Mbps	550 Kbps	5 GB	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 28,82		8%				
		200 Mbps	20 Mbps	5 GB	AVANÇADO	SEM INFORM.	\$ 47,03		13%				
BRITISH TELECOM <sup>9</sup>	INGLATERRA	52 Mbps	SEM INFORM.	25 GB	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 6,90	\$ 739,76	0,93%	2,66%			
		52 Mbps	SEM INFORM.	ILIMITADA	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 13,80		1,87%				
O2 <sup>10</sup>		40 Mbps	2 Mbps	150 GB	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 20,01		2,71%				
		80 Mbps	20 Mbps	300GB	INTERMEDIÁRIA	SEM INFORM.	\$ 23,12		3,13%				
VERIZON <sup>11</sup>		50 Mbps	50 Mbps	SEM INFORM.	BÁSICO	SEM INFORM.	\$ 34,50		4,66%				
Xfinity - Scranton <sup>12</sup>	USA	25 Mbps	SEM INFORM.	ILIMITADA	BÁSICO	NÃO	\$ 39,99	\$ 1.256,50	3,18%	5,36%			
50 Mbps		SEM INFORM.	ILIMITADA	AVANÇADO	NÃO	\$ 59,99	4,77%						
Toast.net <sup>13</sup>		26 Mbps	3 Mbps	350 GB	INTERMEDIÁRIA	SEM INFORM.	\$ 67,00		5,33%				
Comcast <sup>14</sup>		16 mbps	3 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	SEM INFORM.	\$ 69,95		5,57%				
	25 mbps	10 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	SEM INFORM.	\$ 99,95	7,95%						
Teksavvy Toronto <sup>15</sup>	CANADÁ	15 Mbps	10 Mbps	150 GB	BÁSICO	SIM	\$ 52,93	\$ 2.532,34	2,09%	2,47%			
Acanac-inc -Toronto		10 Mbps	1 Mbps	150 GB	INTERMEDIÁRIA	SIM	\$ 31,59		1,25%				
Atalk - Alberta		7 Mbps	1 Mbps	ILIMITADA	BÁSICO	NÃO	\$ 37,92		1,50%				
		15 Mbps	1 Mbps	ILIMITADA	BÁSICO	NÃO	\$ 63,31		2,50%				
Comwave -Alberta <sup>16</sup>		25 Mbps	2 Mbps	ILIMITADA	INTERMEDIÁRIA	NÃO	\$ 82,31		3,25%				
		50 Mbps	4 Mbps	ILIMITADA	AVANÇADO	NÃO	\$ 107,63		4,25%				

LEGENDA		
BÁSICO	Excelente para a navegação, assistir a vídeos e recuperar o atraso em mídia social.	
INTERMEDIÁRIA	Grande se você compartilhar sua conexão, ver televisão on-line e fazer upload de fotos.	
AVANÇADO	Excelente para uma família ou se de sua conexão em uso regular e você transmitir filmes. Para usuários que querem o máximo de sua conexão de internet.	
REFERÊNCIAS	1	<a href="https://www.net.com.br">https://www.net.com.br</a>
	2	<a href="https://www.vivo.com.br">https://www.vivo.com.br</a>
	3	<a href="https://www.telstra.com.au/broadband/nbn/nbn-bundles">https://www.telstra.com.au/broadband/nbn/nbn-bundles</a>
	4	<a href="http://www.optus.com.au/shop/broadband/home-broadband/plans?bt=FBB&amp;tl=FTBL">http://www.optus.com.au/shop/broadband/home-broadband/plans?bt=FBB&amp;tl=FTBL</a>
	5	<a href="https://www.meo.pt/pacotes/mais-pacotes/adsl/net-voz?_ga=1.2420915.2090566361.1461683765">https://www.meo.pt/pacotes/mais-pacotes/adsl/net-voz?_ga=1.2420915.2090566361.1461683765</a>
	6	<a href="http://www.cabovisao.pt/pacotes_tv-net-voz_fibra-200_campanha-ano-novo.php">http://www.cabovisao.pt/pacotes_tv-net-voz_fibra-200_campanha-ano-novo.php</a>
	7	<a href="http://www.clarochile.cl/portal/cl/pc/personas/internet/banda-ancha-fija/#02-planes">http://www.clarochile.cl/portal/cl/pc/personas/internet/banda-ancha-fija/#02-planes</a>
	8	<a href="http://www.movistar.cl/PortalMovistarWeb/internet/banda-ancha-hogar">http://www.movistar.cl/PortalMovistarWeb/internet/banda-ancha-hogar</a>
	9	<a href="https://www.productsandservices.bt.com/products/infinity-broadband">https://www.productsandservices.bt.com/products/infinity-broadband</a>
	10	<a href="http://www.o2.co.uk/business/products/broadband/fibre-broadband">http://www.o2.co.uk/business/products/broadband/fibre-broadband</a>
	11	<a href="http://fios.verizon.com/fios-internet.html">http://fios.verizon.com/fios-internet.html</a>
	12	<a href="http://www.xfinity.com/locations/internet-service/pennsylvania/scranton.html">http://www.xfinity.com/locations/internet-service/pennsylvania/scranton.html</a>
	13	<a href="http://www.toast.net/services/internetaccess/">http://www.toast.net/services/internetaccess/</a>
	14	<a href="http://www.getcomcastbusiness.com/internet/">http://www.getcomcastbusiness.com/internet/</a>
	15	<a href="https://www.teksavvy.com/en/residential/internet/dsl">https://www.teksavvy.com/en/residential/internet/dsl</a>
	16	<a href="http://www.comwave.net/residential-internet/">http://www.comwave.net/residential-internet/</a>
	*	<a href="https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_minimum_wages_by_country">https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_minimum_wages_by_country</a>

## 2.2. Situação da Oi e o Papel do Regulador

Há cerca de quatro anos, a Ouvidoria detectou indícios de extrema gravidade na situação econômico-financeira da Oi com relevantes perspectivas de insustentabilidade futura.

Levamos essas preocupações à presidência da Agência assim como também a membros do Conselho Diretor. Recebemos como retorno a informação de que a Agência também já havia percebido esses sinais e vinha monitorando cuidadosamente esses dados e sua evolução.

Desde então, participamos de várias reuniões especiais do Conselho Diretor da Anatel que tratou dessa questão com análises e informações em total sigilo.

Atualmente com o pedido de Recuperação Judicial solicitado pela empresa, o tema ganhou maior amplitude pública e relevância, mas a nosso ver, salvo melhor juízo, a Anatel vem acompanhando a contento a questão que sem dúvida, é extremamente pertinente.



## 3. ATENDIMENTO

*Só há duas opções nesta vida:  
Se resignar ou se indignar.*

**Darcy ribeiro**

### 3.1 – Considerações sobre o Relatório 2015 da Ouvidoria

No Relatório da Ouvidoria, publicado no segundo semestre de 2015, havíamos dedicado especiais considerações sobre a atuação da Agência, dentre as quais se ressaltou a análise sobre a relação com os consumidores dos serviços de telecomunicações.

Vale esclarecer, mais uma vez, que tais considerações da Ouvidoria originam-se tanto nas críticas e sugestões que são manifestadas diretamente pelos cidadãos, quanto pelo acompanhamento que a Ouvidoria faz das deliberações do Regulador.

Busca-se que as mesmas sejam instrumentalizadas da forma mais objetiva possível, com dados e fundamentações técnicas, normativas e principiológicas, com vistas a levar ao conhecimento da alta administração considerações que muitas vezes se perdem em meio à estrutura das instituições, seja pelos trâmites burocráticos naturais, seja pela falta de percepção mais completa nos níveis intermediários de tomadas de decisão.

O claro intuito é de que a Ouvidoria desempenhe a sua devida função de oferecer mais do que um produto na forma de um documento, mas de servir-se como um instrumento de gestão para a Agência, cooperando com a participação social e legitimidade da regulação.

Ocorre, contudo que, algumas vezes, a ação da Ouvidoria pode não ser muito bem assimilada em suas funções, afinal, a avaliação independente conforme atribuída pelo Art. 45 da LGT expõe críticas, às vezes indesejadas, entretanto com o objetivo de serem construtivas e cooperadoras para o melhor funcionamento institucional.



Quanto ao referido conteúdo do Relatório de 2015, a Superintendência de Relação com Consumidores – SRC emitiu e publicou o seu posicionamento<sup>23</sup> sobre determinados assuntos ali analisados e em face dessa manifestação da Superintendência (SRC) e do transcorrer de algumas questões regulatórias desde então, é necessários tecermos as seguintes “Considerações da Ouvidoria”, senão vejamos:

#### **A. POSIÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES ENTRE OS MAIS RECLAMADOS NO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SINDEC):**

##### **Relatório Ouvidoria – 2015**

*“Não é demasiado afirmar que, ainda, há muito a se percorrer. Quando se observa os níveis de insatisfação dos consumidores e os “rankings” de reclamações junto aos órgãos de defesa, junto ao Judiciário e junto à própria Anatel, como analisados mais adiante no capítulo sobre o Atendimento ao Consumidor, a realidade dos fatos é muito distinta dos textos normativos (...) mais de 31% das principais reclamações registradas nos Procon’s do País referem-se aos serviços de telecomunicações, direta ou indiretamente. Muito superior, por exemplo, ao setor financeiro que alcançou aproximadamente 17% dos principais registros. (...) Esse mesmo fenômeno repercute diretamente no Poder Judiciário, com o abalroamento dos Juizados de Defesa do Consumidor nos estados. Em alguns casos, o volume dessas reclamações chega a tamanhas proporções que alguns Tribunais de Justiça criaram juizados específicos para atender demandas apenas relacionadas aos serviços de telecomunicações (Ex. Belo Horizonte, Curitiba, Bahia).” (pg.13).*

##### **Posicionamento da SRC**

*“Em primeiro lugar, é importante destacar – sem prejuízo das constatações mais gerais de que a participação do setor de telecomunicações lidera o ranking de reclamações, que o assunto “Aparelho Celular” não se refere a um serviço regulado pela Anatel, mas sim a um equipamento.(...) Isto posto, cabe considerar que o mercado de serviços de telecomunicações guarda particularidades em relação aos demais setores econômicos. O Brasil conta hoje com cerca de 365 milhões de acessos em serviço o que equivale ao mesmo volume de contratos de prestação de serviço entre prestadoras de telecomunicações e consumidores do serviço. Tal dimensão e complexidade dificilmente encontra paralelo em outro setor regulado. Não obstante o fato desta Superintendência atuar firmemente para melhorar o atendimento das prestadoras e sua capacidade de resolver as demandas dos consumidores, deve ser levado em conta que as reclamações registradas no Sindec representaram 0,21% dos acessos em serviço. Em outras palavras: para cada quinhentos contratos em serviço, apenas um deles gerou, durante todo o ano de 2014, algum tipo de reclamação nos Procons de todo o Brasil.”*

<sup>23</sup> PROCESSO Nº 53500.204989/2015-49 (seI) - INFORME Nº 4 DA SRC (MEM.CIRCULAR 126/2015/SEI/SUE)

### **Considerações da Ouvidoria – 2016:**

O Relatório da Ouvidoria não buscou identificar aparelho celular como serviço de telecomunicações, mas o texto faz referência que “direta ou indiretamente” as principais reclamações nos Procon’s têm referência com os serviços de telecomunicações. Obviamente é necessário o uso do terminal para utilização dos serviços, sem esquecer, também, que os aparelhos são certificados pela Agência, ainda que o sejam apenas quanto às questões técnicas e de radiofrequência.

O Relatório, também, não deixa de considerar o volume de acessos atuais no Brasil. De fato, é um setor extremamente pujante, mas não podemos concluir simplesmente que 4,3 milhões de registros no atendimento do “Call Center” da Anatel são “apenas” em torno de 1% do setor e que por isso seria eficiente em 99% dos casos.

É um raciocínio que busca justificar a ineficiência do modelo de atendimento. O que se vê é uma escalada numérica das reclamações. Ou seja, esse argumento, da diluição da quantidade de reclamação como percentual dentro do universo de acessos, busca minimizar o problema que continua existindo.

Mas, corroborando com a percepção colocada no Relatório sobre a grande “judicialização” das reclamações dos consumidores, o Conselheiro Otávio Rodrigues, ao tomar posse na Agência, segundo publicado pela imprensa<sup>24</sup>, declarou sua preocupação com esse cenário (que a Superintendência insiste em considerar normal), senão observemos:

*“Depois, em entrevista à imprensa, Otávio Rodrigues esclareceu que, por alguma disfunção, há um conflito nas relações com os consumidores que faz com que as questões terminem no Judiciário. “Não é só o setor de telecomunicações, são os outros setores também”, disse. Ele disse que para reduzir o que chama de excesso de judicialização das relações, é preciso entender primeiro porque isso acontece. Reconhece que a judicialização não se dá só do lado dos consumidores, mas também dos agentes econômicos. E mesmo sem querer comentar um item da pauta da reunião ordinária da Anatel de amanhã, que deverá examinar o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) da Oi, o novo conselheiro afirmou que, em tese, os modelos de sanção alternativos são necessários e que “o TAC se insere entre esses modelos”.*

---

<sup>24</sup> FONTE: <http://www.telesintese.com.br/temos-que-identificar-o-porque-da-judicializacao-diz-otavio-rodrigues/>

## **B. POSICIONAMENTO DA ANATEL EM RELAÇÃO AO BLOQUEIO DA CONEXÃO DE DADOS DE CONSUMIDORES DO SMP APÓS O CONSUMO INTEGRAL DA FRANQUIA CONTRATADA**

### **Relatório Ouvidoria – 2015**

“Um exemplo a ser citado diz respeito à judicialização dos bloqueios do acesso à “internet móvel” daqueles consumidores que esgotassem a franquia contratada antes de completar o ciclo mensal. Desde o início de 2015, as operadoras móveis decidiram bloquear o acesso à internet para aqueles consumidores que atingissem o uso da quantidade de dados do pacote contratado para cada mês. Para a maioria dos clientes, vigorava a regra de que, quando essa franquia de dados fosse alcançada, o acesso à internet teria a sua velocidade reduzida, mas não se bloqueava a conexão. Travou-se então a disputa judicial. (...) Apesar das “soluções” apontadas em decisões liminares pela justiça brasileira e que deve levar tempo nos tribunais, é observável que a Anatel não tenha adotado medidas para conciliação e solução deste conflito de interesses econômicos e coletivos dentro do Setor que regula. Não se trata de uma disputa concorrencial, onde o mercado se ajusta, mas sim de mudanças unilaterais adotadas pelas operadoras, de forma unânime, contra os consumidores. (...) Há quem acredite que essa medida foi adotada a partir de uma incapacidade das operadoras em suprir, com agilidade, o significativo aumento da demanda de dados ocorrido nos últimos tempos, sem o proporcional aumento da infraestrutura, o que na prática, já vinha denunciando, uma incapacidade das empresas que vendem em ritmo exponencial serviços e terminais móveis com multifunções, o que acabou por estrangular suas redes. Assim, preferiram sacrificar seus clientes nessas situações a permitir uma explícita compreensão dos usuários sobre sua insuficiente infraestrutura ocasionando sua ineficiência operacional. (...) Apesar do direito das prestadoras de suspenderem o serviço, pois “se consome aquilo que se paga”, também é observável a necessidade de se resguardar os direitos daqueles consumidores que firmaram seus contratos sob a égide de termos que lhe impunham apenas a redução da velocidade, mas não o bloqueio em caso de esgotamento da franquia contratada” (pg. 13-14).

### **Posicionamento da SRC**

“Cabe ressaltar que alteração e extinção de Planos de Serviços e promoções não são possibilidades oriundas de regras da Agência. Estas possibilidades estão relacionadas ao regime de prestação dos serviços, conforme definido no art. 128, inciso I da Lei Geral de Telecomunicações – Lei nº 9472/1997. (...) Impedir a alteração de Planos de Serviços também impediria que a edição de novas regras pela Anatel tivesse efeito sobre um Plano de Serviço vigente, se aplicando apenas a novos Planos ou contratos. Assim, regras mais benéficas ao consumidor só valeriam para novos consumidores, não afetando contratos em curso. No entanto, a própria LGT, em seu artigo 130, autoriza, de forma transversa, a alteração no Plano de Serviço do consumidor quando estabelece que “a prestadora de serviço em regime privado não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização ou do início das atividades, devendo observar os novos condicionamentos impostos por lei e pela regulamentação”. (...) Em síntese, as prestadoras de serviço móvel, respeitadas a regulamentação de telecomunicações, o Código de Defesa do Consumidor e as ofertas com prazo determinado, podem criar, extinguir e alterar Planos de Serviços e promoções, orientando-os a seu modelo de negócios e à competição no Setor, podendo, inclusive, optar, na oferta de conexão de dados móveis, pelo bloqueio da conexão após o consumo da franquia contratada, pela redução de velocidade ou por qualquer outra modalidade criada para se ofertar o serviço.” (...) Simultaneamente, a Anatel notificou as operadoras e convocou reuniões para que explicassem o que estava compreendido na mudança (cronograma, impacto na base, comunicação aos clientes e mecanismos de acompanhamento do consumo).”

### **Considerações da Ouvidoria – 2016:**

A nosso ver, a SRC não está conseguindo interpretar corretamente esse dispositivo legal e, por conseguinte não analisa bem esses dados. É nítido que a intenção do legislador quando definiu que

*“a prestadora de serviço em regime privado não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização ~~ou~~ do início das atividades, devendo observar os novos condicionamentos impostos por lei e pela regulamentação”*

foi a de proteger os consumidores e não facultar às operadoras a possibilidade de fazerem alterações unilaterais de contratos existentes o que é vedado também pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor – CDC (lei nº 8.078, de 11/09/1990), exatamente ao contrário da interpretação da Superintendência.

Quanto à alegada impossibilidade de se fazer alterações mais benéficas aos consumidores, em lugar algum está definido que não se pode renegociar adendo ou cláusula contratual mais benéfica aos consumidores, o que está vetado são as alterações unilaterais sem negociação. Além do que, efetivar condições mais benéficas ao consumidor, por liberalidade, nunca foi proibido.

Não entendemos de onde surgiu a ideia de que seja um direito das Operadoras a liberdade de alteração dos contratos de serviço, de modo unilateral, e que ao consumidor deve ser resguardado apenas o direito de ser comunicado com antecedência dessa alteração.

Vemos aqui uma inversão, onde a intenção de se estabelecer uma proibição às operadoras quanto à manutenção de condições contratuais quando houver renovação de leis ou regulamentos mais favoráveis aos consumidores, na interpretação da SRC, foi transformada numa garantia contra esses mesmos consumidores.

E, nas próprias palavras do citado Informe, tudo isso de “forma transversa”. É lamentável e controversa esta visão até o momento não revista pela alta direção da Agência, mas que entendemos ainda pode desfazer esse equívoco.

A título de exemplo, talvez valha a citação de referência jurisprudencial sobre o assunto cerne da questão: Alteração Unilateral do Contrato x Princípio da Preservação Contratual, concluindo pela hipótese de **Cláusula Abusiva**:

*AUMENTO UNILATERAL DE TARIFA - IMPOSSIBILIDADE - Prestadora de serviço de telefonia móvel - Elevação de tarifa - Alteração unilateral de contrato - Impossibilidade . As cláusulas estipuladas em publicidade da empresa, reconhecida como fornecedora de serviço pelo CDC, devem ser observadas durante toda a vigência da oferta. Qualquer alteração unilateral no contrato, como aumento da tarifa em plano de ligações, é abusiva perante o consumidor. A cobrança mostra-se abusiva e sua devolução deve ser efetuada em dobro. Recurso improvido. (TJDF - 1ª T. Recusal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais; ACi nº 2006.01.1.023497-3-DF; Rel. Des. Esdras Neves; j. 6/3/2007; v.u.)*

Esperamos que esta visão tenha sido restrita a essa área e àquele momento, uma vez que desconsidera as reiteradas decisões judiciais sobre a específica questão e não menciona qualquer posicionamento da Procuradoria ou mesmo do Conselho Diretor da Agência sobre o assunto. Ignora inclusive as declarações que já haviam sido emitidas por conselheiros da Agência sobre o tema, onde defendiam a preservação dos direitos firmados nos contratos (como bem observou a Ouvidoria no Relatório de 2015).

Apesar das observações não acolhidas pela Anatel, a mesma problemática voltou a ocorrer com a “Limitação do Acesso à Banda Larga Fixa”. No dia 15/04/2016, a Ouvidoria encaminhou o Memorando-Circular nº 1/2016/SEI/OV, defendendo a urgente necessidade de análise, debates e claro posicionamento por parte do Conselho Diretor da Anatel sobre a questão, com o máximo de celeridade possível. Evitando-se, assim, a possibilidade de ocorrer fenômeno, como já havíamos observado sobre o “bloqueio do acesso à internet móvel”.

Nesse mesmo sentido, ocorreu a decisão adotada pela Anatel, a partir da Medida Cautelar por parte da SRC, conforme publicação no D.O.U. 18/04/2016. A seguir, sobreveio tamanha repercussão à Agência, até mesmo com ataques virtuais aos sistemas de informática do órgão.

A nosso ver, a edição de uma medida cautelar, naquele momento, deveria ser apenas no intuito de suspender a alteração da forma de oferta da internet banda larga fixa, para garantir à Agência a utilização mais ampla possível dos instrumentos de participação social, como agora tem sido implementada por

decisão do Conselho Diretor e pelas discussões no Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações – CDUST, o qual vem defendendo a necessidade da ampliação desse debate com outros representantes da sociedade civil para a construção da solução do problema, como proposto na última reunião ocorrida no dia 29/07/2016.

Portanto, foi necessário que a Ouvidoria manifestasse novamente, conforme análise específica constante do capítulo anterior deste Relatório.

### **C. AFIRMAÇÃO DE QUE HÁ ESPECULAÇÕES SOBRE FECHAMENTO OU REDUÇÃO DO ATENDIMENTO AOS CONSUMIDORES PELA ANATEL**

#### **Relatório Ouvidoria – 2015**

*“Hoje, os números da Central de Atendimento da Anatel são de aproximadamente 13 milhões de interações ao ano com custo de contrato na casa dos R\$ 20 Milhões, que provocam limitações tanto gerenciais quanto institucional. Ainda mais, observando, atualmente, sob a perspectiva de retração econômica e dos recursos da União. (...) Especulações e ponderações são trazidas à baila em situações como estas, a exemplo de que a Anatel não deveria atender os consumidores, ou então que deveria não facilitar esse acesso, para que os custos não aumentassem ainda mais. Outros chegaram a especular que se deveria realizar convênios com os Procons para que as reclamações se concentrassem ali. (...) Apesar da clareza normativa e legal quanto ao direito do cidadão de peticionar junto à Anatel, ainda, evidencia-se prevalecer, na percepção de parte do corpo funcional da Agência, a ideia de que obrigações claras expressas em Leis, Decretos e Regulamentos têm uma função apenas filosófica. (pg.42-43) grifamos.”*

#### **Posicionamento da SRC:**

*“O atendimento ao consumidor é prioritário para a Anatel. Mesmo nos momentos de forte contingenciamento orçamentário ou de diminuição de repasses financeiros à Anatel, buscou-se sempre manter em patamares adequados os níveis de atendimento dos canais da Anatel. A prioridade estratégica deste tema vai além: na verdade, todas as ações tem sido feitas no sentido de ampliar o leque de opções de atendimento, fortalecer a capacidade de atendimento e, especialmente, tornar ainda mais fácil o exercício, pelo consumidor, de seu direito de peticionar na Agência. (...) Adicionalmente, desde a época da reestruturação, foram empreendidos esforços para garantir que o cidadão exerça, com ainda mais facilidade, o seu direito de peticionar. (...) A Anatel também investiu fortemente na ferramenta de atendimento disponível no site da Anatel, o Fale Conosco, ao promover uma alteração substancial em seu layout e sua navegabilidade. Os mecanismos de cadastramento foram aprimorados em uma nova árvore de motivos, implementada em 1º janeiro de 2015, que tornou o registro mais simples, lógico e intuitivo.”*

### **Considerações da Ouvidoria – 2016:**

A Ouvidoria vem sugerindo reiteradas vezes, há mais de uma década, melhorias nas questões do atendimento ao cidadão que busca a Anatel. Portanto, vimos acompanhando com atenção o desenvolvimento da área e já tivemos a oportunidade de mencionar aqui essas melhorias.

A própria existência da Superintendência de Relações com Consumidores – SRC com as características que tem hoje, com três gerências, sendo uma dedicada especialmente ao atendimento do consumidor, foi incisivamente defendida pela Ouvidoria da Anatel à época da reestruturação da Agência. Vale lembrar que na proposta inicial o atendimento da Anatel restringia-se a uma única gerência no escopo da Superintendência de Controle de Obrigações – SCO.

A Ouvidoria foi um dos atores que muito atuou junto ao Conselho Diretor no sentido de sensibilizá-lo quanto à necessidade de se garantir uma Superintendência de Defesa dos Consumidores na nova estrutura da Anatel com uma robusta arquitetura que permitisse o tratamento adequado e qualitativo aos cidadãos.

No entanto, o que estamos tentando fazer entender dessa vez é que, por mais que se consigam melhoras de forma pontual em algumas das questões do atendimento, não se atingirá o objetivo se não houver revisão nos conceitos fundamentais que o norteiam.

Exemplificando, o que alertamos é que da mesma forma que não é suficiente instalar um som multimídia, polir a pintura e trocar o revestimento interno de um automóvel, que por mais benéfico que sejam não o tornam seguro e eficaz para grandes viagens se seu motor e sistema de transmissão andam falhando terrivelmente, também não são suficientes as ações que reconhecidamente garantiram modernização à superfície e aos periféricos do Atendimento da Anatel, sem, no entanto, alterar sua essência. É necessário alterar o modelo de atendimento da Agência.



Outro aspecto importante de ressaltar é o direito de petição dado ao consumidor na LGT que é desprezado no Atendimento da Agência que apenas repassa suas manifestações para as operadoras e considera que tenha cumprido com sua responsabilidade institucional, tornando tal procedimento questionável pelo próprio consumidor a quem se oferece esse serviço da Anatel.

Ainda que seja gratificante observar as melhorias nos aspectos do atendimento a exemplo da agilidade no atender, educação do atendente, facilidade para o uso dos canais, a nosso ver é imprescindível que se estabeleça a preocupação com o resultado final da satisfação do cidadão, depois de todo o procedimento, podendo medir o grau de satisfação em relação à solução da questão apresentada.

Também quanto ao formato do atendimento, acreditamos existir um número de reiterações extremamente alto que muitas vezes ficam embutidos em dados não explicitados devido à forma de classificação, fechamento e abertura de nova inteiração quando de fato trata-se de uma reabertura de questão não solucionada.

Seria interessante também apurar, de forma comparativa, o quantitativo de registros reconhecidos como procedente pelas operadoras. Estima-se que este dado alcance altíssimo nível das manifestações registradas na Anatel.

É interessante observar que em Benchmarking<sup>25</sup> realizado, a pedido da própria Anatel, pela Consultoria Advisia no atual processo de Planejamento Estratégico da Agência, outros países como Austrália e Reino Unido se tornam referência na atuação de reguladores de telecomunicações quanto ao tratamento das reclamações dos consumidores, senão vejamos o que foi obtido de resposta de cada uma dessas autoridades regulatórias, quanto à seguinte pergunta:

#### **Qual abordagem é usada em relação aos consumidores?**

- a. *“Austrália - Os direitos e obrigações dos titulares de licenças de suporte são determinados pelas condições estabelecidas no Anexo 1 da Lei das Telecomunicações. No entanto, as principais obrigações para com os clientes e os direitos dos clientes constam no CSG, já referido.*

---

<sup>25</sup> Acompanhamento da rodada - A partir nov-2015 - Benchmarking internacional



Operadoras licenciados são obrigados a estar inscritas no Telecommunication Industry Ombudsman (TIO). Todas as operadoras são obrigadas a ter procedimentos de resolução de litígios para permitir que os clientes façam queixas e tenham seus problemas resolvidos. Se o processo interno não resolver as questões de satisfação do cliente, o cliente pode remeter a questão para o TIO. As operadoras devem pagar para o TIO de forma proporcional ao uso por seus clientes. Isso incentiva a resolução dos problemas dentro da própria operadora sem recorrer ao TIO.

Resumo - **O país criou uma entidade independente que funciona como uma instância para resolução de litígios.** Todas as operadoras licenciadas devem contribuir com essa entidade proporcionalmente ao número de reclamações.” (Grifo Nosso)

- b. **“Reino Unido”** - Os contratos entre provedores de comunicação eletrônica e usuários finais estão sujeitos às Condições Gerais do Regime da Autorização[5] e incluem obrigações referentes à inclusão das seguintes informações: 1. Identidade e endereço do fornecedor; 2. Serviços prestados, (...); 3. Níveis de qualidade mínima dos serviços prestados; 4(...); 5. Tipos de manutenção e serviços de apoio ao cliente; 6. Quaisquer restrições impostas à utilização dos terminais fornecidos; 7. Meios de inclusão dos dados pessoais em um diretório; 8. Detalhes de preços e tarifas; 9. Duração do contrato, incluindo informações de uso mínimo ou a duração; 10. Encargos relacionados à portabilidade dos números; 11. Todos os encargos rescisão de contrato; 12. **Qualquer reparação aplicável caso os níveis de serviço não sejam cumpridos; 13. Procedimentos para a resolução de litígios.**(...). (Grifo Nosso)

Vale observar ainda, no Benchmarking realizado, que, na Austrália, o **“TIO toma medidas conforme exigido caso a caso com as prestadoras de serviços individuais”** e que os Níveis de Reclamações no TIO e as principais reclamações no TIO são utilizados como indicadores de qualidade.

Chegamos a considerar que a Ouvidoria pudesse estar equivocada em entender que esse tipo de atendimento seja ineficaz. Afinal, há mais de uma década que os Relatórios de apreciação crítica trazem o mesmo tipo de constatação e recomendações. Parece-nos que refletir a respeito e repensar o modelo de atendimento da Anatel é algo estranho à visão interna, um verdadeiro desafio.

Mas ao considerar as interações dos cidadãos que procuram a Ouvidoria, fortalece cada vez mais em nós a esperança de que esta atual cultura do atendimento da Anatel seja superada.

#### **D. PAPEL DA ANATEL E DAS PRESTADORAS NO TRATAMENTO DAS RECLAMAÇÕES REGISTRADAS PELOS CONSUMIDORES NA AGÊNCIA;**

##### **Relatório Ouvidoria – 2015:**

*“Entretanto, outras estagnações e retrocessos também são verificados. Permanece a constatação de que as manifestações não são devidamente tratadas e respondidas pela Anatel ao consumidor. A crítica dos consumidores reiterada é de que a Anatel apenas “repassa” a manifestação às operadoras. Além disso, é preciso considerar, ainda, a existência do alto volume de reaberturas de reclamações e reiteraões feitas junto ao Sistema de Atendimento (FOCUS). (...) É compreensível que a Agência não tenha condição de tratar individualmente os milhares de cidadãos que buscam seus serviços diariamente. Mas, também, não é razoável que a Agência não consiga dar tratamento às questões “fora da curva”, àqueles que fogem ao padrão natural, gerando um vácuo de atuação para as exceções que sempre existirão. É como negar o direito individual, prevalecendo a percepção assimilada pelos consumidores de que para a Anatel, eles “não são levados em conta” (...) Além de aferir a realidade coletiva das reclamações dos cidadãos, é necessário também corrigir a visão da Anatel quanto às manifestações individuais, que, também, merecem toda a atenção. O cidadão quando procura uma instituição pública, por mais equivocado e às vezes indignado que possa estar em sua manifestação, é um cidadão que acredita nas instâncias públicas e democráticas, acredita nos órgãos de Estado e, portanto, deve ser acolhido respeitado e tratado com a dignidade devida pelas instituições e pelos servidores públicos.” (pg.44,45e.48)*

##### **Posicionamento da SRC**

*“Nesse sentido, todos os processos voltados ao tratamento de solicitações dos consumidores (assim entendidas tanto as demandas recebidas de órgãos e entidades que se refiram a questões relativas a consumidor, quanto as solicitações formuladas por consumidores e recebidas pelos canais institucionais da Anatel) foram mapeados e organizados em fluxos de trabalho sistematizados e otimizados, de modo a permitir a máxima utilização dos dados e informações passíveis de serem extraídos das demandas que chegam aos canais da Agência.” (...) “Entendemos que a verificação do comportamento agregado dos consumidores e das prestadoras mostra que o processo de tratamento atinge graus elevados de eficiência. (...) A taxa de respostas às reclamações abertas à Anatel em até 5 (cinco) dias úteis, permite verificar a agilidade das prestadoras em atender às demandas registradas pelos seus consumidores junto à Anatel. Observa-se que, em 2015, em média 75% das reclamações registradas no call center da Agência tiveram respostas das prestadoras em até 5 (cinco) dias úteis.(...) Quando um consumidor discorda da resposta encaminhada pela prestadora, ele tem o direito de reabrir a reclamação, manifestando assim a sua insatisfação. Acompanhando o montante de reclamações sobre as prestadoras com reabertura desde 2012, a taxa nunca ultrapassou o patamar de 12%. Lendo-se o número de outra forma: em 88% dos casos, os consumidores que registraram reclamações na Anatel não manifestaram, junto aos canais de atendimento da Agência, qualquer tipo de insatisfação com a resposta que lhe foi providenciada durante o*

processo.” (...) “Do total de atendimento prestado, em média, 74% dos consumidores aceitam participar da pesquisa de satisfação do Atendimento. Destes, 60% respondem estar satisfeitos ou muito satisfeitos com o atendimento. Ainda como forma de garantir a qualidade no atendimento, diariamente a Anatel gera amostras para realização de oitivas das gravações de atendimento pela equipe de monitoria do Call Center e uma sub-amostra é extraída para oitiva da própria Anatel. Divergências acentuadas nas avaliações realizadas pela Anatel e Plansul – empresa contratada - serão motivos de calibragem entre as equipes.” (...) As reclamações registradas pelos consumidores permitem também à Anatel calcular e divulgar o Ranking das Operadoras (Índice de Desempenho no Atendimento), que possibilita à sociedade conhecer e comparar as empresas que melhor atendem às demandas do consumidor.

### **Considerações da Ouvidoria – 2016:**

O primeiro grande atributo para se solucionar um problema é conhecê-lo e compreendê-lo.

Parece-nos situar-se aqui a mais contundente divergência entre a interpretação da SRC conforme exposta no Informe e a análise da Ouvidoria, tanto nas questões onde existe subjetividade quanto nas questões mais objetivas.

Não pretendemos fazer disto um “cabo de guerra” entre os números. No entanto, é nossa responsabilidade e competência institucional, jogar luz sobre os possíveis equívocos existentes nesse processo de forma a sensibilizar a Anatel e especialmente o seu Conselho Diretor a se dedicar mais detidamente sobre a possível existência de alto índice de retrabalho, baixa eficiência e grande insatisfação dos consumidores que buscam apoio da Anatel em seus conflitos com as prestadoras, situação esta que vem afetando negativamente a imagem da Agência junto à opinião dos cidadãos.

Acreditamos que a existência de esforços visando algum melhoramento na análise por amostragem, não justificam a inobservância e o não tratamento dos graves percalços desse sistema de atendimento no que diz respeito à solução de problemas.

Avaliamos que quando a SRC afirma que:

*“(...)A taxa de respostas às reclamações abertas à Anatel em até 5 (cinco) dias úteis, permite verificar a agilidade das prestadoras em atender às demandas registradas pelos seus consumidores junto à Anatel. Observa-se que, em 2015, em média 75% das*

*reclamações registradas no call center da Agência tiveram respostas das prestadoras em até 5 (cinco) dias úteis.” (Grifo Nosso)*

A SRC, na verdade, indica apenas a taxa de resposta no protocolo e não de resolubilidade, uma vez, que numa análise qualitativa ficará perceptível que a resposta em até 5 dias úteis pela operadoras é muitas vezes meramente protocolar, não sendo a resolução final do problema que motivou a abertura da manifestação junto à Anatel.

Considerando que são efetuados aproximadamente 4,3 milhões de registros ao ano pelo “Call Center” da Anatel, mas que segundo dados da própria SRC acontecem pelo menos 13 milhões de interações com o atendimento da Agência no mesmo período, tem-se uma diferença significativa de aproximadamente 8,7 milhões de interações que não aparecem nesta contabilização.

Quando se argumenta e informa que apenas 12% das reclamações na Anatel são reabertas, a SRC termina por se confundir nos números e nas conclusões.

Isto porque quando a área técnica afirma que se tem apenas 12% de reaberturas, este percentual está sendo contabilizado apenas em relação aos aproximadamente 4,3 milhões de registros efetivados, ou seja, cerca de 516 mil, desprezando portanto as outras 8,2 milhões de interações dos consumidores com a Anatel. Logo, este dado fica totalmente destoante da realidade.

Parece-nos, que essa diferença de cerca de 8,2 milhões de interações se dá principalmente em razão das reiterações dos consumidores em seus protocolos que não são classificadas no Sistema Focus como Reabertura.

Observamos, principalmente, a partir das interações dos cidadãos que procuram a Ouvidoria, que as reiterações ficam mais volumosas naqueles registros que não receberam nenhum tratamento da operadora após sua primeira reabertura pelo Sistema Focus, independentemente de quantas reiterações foram feitas por esse consumidor.

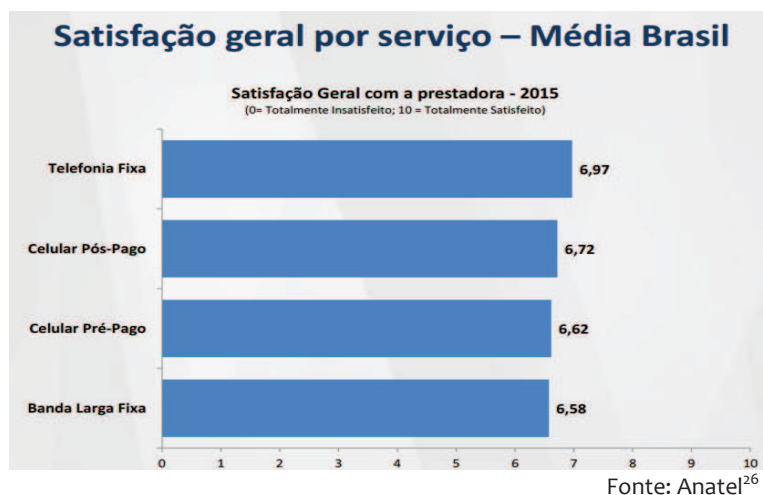
Acreditamos ainda que compõe este quantitativo as reiterações que o consumidor passa a fazer no protocolo solicitando posicionamento da Agência (que o ignora,

pois seu método impõe a análise coletiva não permitindo tratamento individual em qualquer hipótese), criando a situação de grande frustração deste cidadão também com a Anatel.

Já quanto ao nível de satisfação com o canal de atendimento, ou mesmo da forma como foi atendido, como apresentado pela SRC, destacamos que a metodologia utilizada mede apenas a satisfação quanto aos procedimentos para o registro das manifestações. Entretanto, não é adequada para avaliar a satisfação do consumidor com o resultado final de todo o processo do Atendimento, incluindo o tratamento do mérito demandado, pois esse ainda não foi concluído.

Neste contexto, é pertinente, também, trazer alguns dados da “Pesquisa de Qualidade Percebida” promovida pela Anatel em 2015 junto aos consumidores sobre as prestadoras dos serviços de telecomunicações.

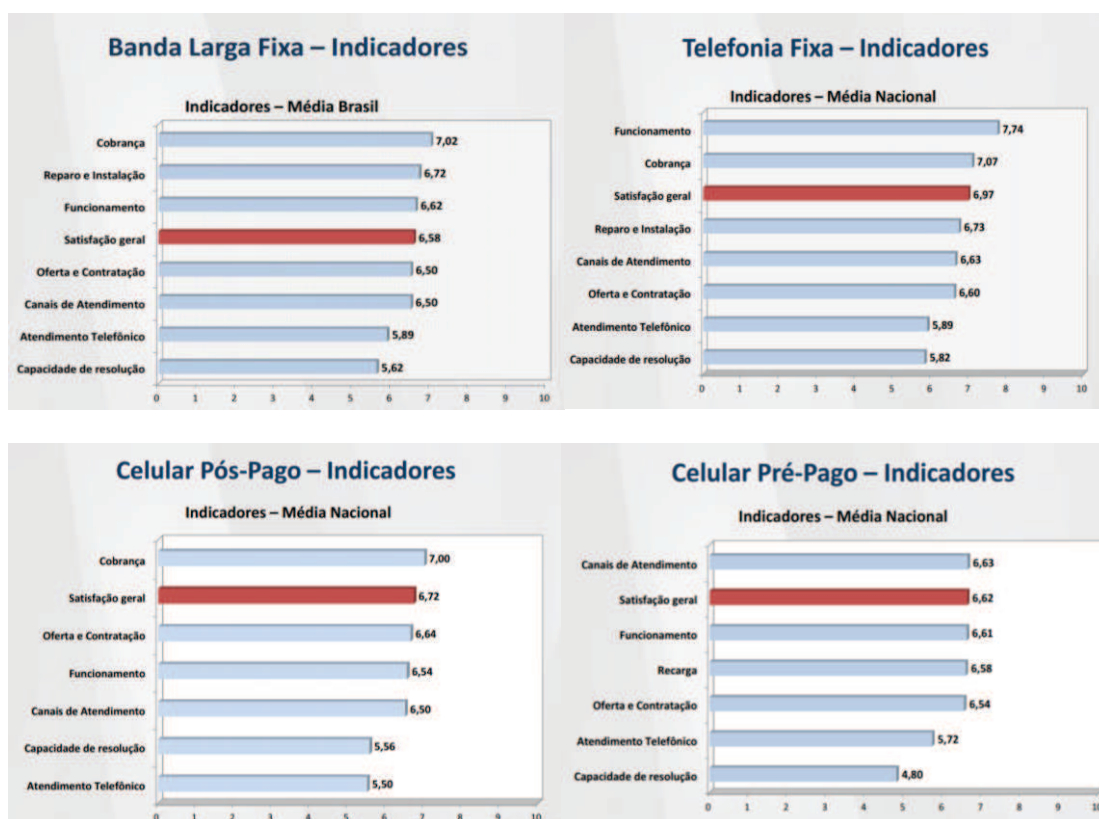
Tal pesquisa revelou que o índice médio de satisfação geral dos consumidores com as prestadoras em 2015, seja qual for a modalidade do serviço não ultrapassa o nível 7 (numa escala de 0 a 10). Ou seja, no mínimo tem-se 30 % de reprovação geral com os serviços prestados, independentemente, da modalidade.



Observando ainda mais especificamente os aspectos avaliados pela referida pesquisa, resta claro e evidente que o motivo de insatisfação principal dos consumidores dos serviços está relacionado especialmente com a “**Capacidade de**

<sup>26</sup> [http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala\\_imprensa/29-3-2016--10h4min48s-APR\\_PESQUISA2015\\_COLETIVA\\_20160329\\_FINAL.pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala_imprensa/29-3-2016--10h4min48s-APR_PESQUISA2015_COLETIVA_20160329_FINAL.pdf)

**Resolução”** das questões apresentadas pelos próprios clientes às empresas, ou seja, a Ineficiência do Atendimento quanto à sua finalidade básica:



Fonte: Anatel<sup>27</sup>

A realidade dos números mostra que em média perto de 50% dos consumidores dos serviços de telecomunicações estão insatisfeitos em relação à capacidade de solução dos problemas pelas empresas prestadoras de serviço. É a principal deficiência apontada.

E, para esta Ouvidoria, não é coincidência o que, de longa data, temos relatado sobre a necessidade de se repensar o modelo de atendimento aos consumidores do setor de telecomunicações como um todo (operadoras e Agência), e reafirmamos merecer uma solução sistêmica, conforme defendemos no Capítulo de Atendimento do Relatório de 2015, pois a deficiência diagnosticada é generalizada. Cenário este que repercute na própria Anatel e transborda para os órgãos de defesa dos consumidores e também para os tribunais brasileiros.

<sup>27</sup> [http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala\\_imprensa/29-3-2016--10h4min48s-APR\\_PESQUISA2015\\_COLETIVA\\_20160329\\_FINAL.pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala_imprensa/29-3-2016--10h4min48s-APR_PESQUISA2015_COLETIVA_20160329_FINAL.pdf)



Corroborando com essa análise crítica, estudos científicos e acadêmicos que têm sido realizados sobre a judicialização da regulação das telecomunicações, identificando que isso se dá, basicamente, quanto às questões consumeristas, que deveriam ser melhor defendidas pela Anatel. A título de exemplo, transcrevemos parte da conclusão do estudo sobre a “Judicialização das Políticas de Regulação das Telecomunicações Brasileiras no Âmbito da Defesa dos Consumidores” (REIS, Carlos.V.B. 2016)<sup>28</sup>

*“Perceptível, portanto, que a não prestação de um atendimento devido pelas prestadoras dos serviços e perante Órgão responsável pelo setor, para a solução das solicitações dos cidadãos, reflete diretamente no ingresso de ações judiciais para a composição dos conflitos e obter do Judiciário aquilo que na esfera privada ou administrativa já poderia ter sido equacionado.” (...)*

*“É possível concluir, a demonstração da omissão institucional da Agência na atuação regulatória para garantir os direitos dos consumidores junto aos prestadores de serviços telecomunicações, especialmente o de atendimento e resolução dos conflitos advindos da relação consumerista.*

*A repercussão final dessa falha regulatória tem sido a impropriedade da excessiva judicialização dessas demandas, tanto individuais, quanto coletivas, com o consequente traslado da política de telecomunicações de defesa do consumidor para dentro do Judiciário.”*

## **E. PARTICIPAÇÃO DA SRC NO ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR NO TOTAL SOBRE OS ATENDIMENTOS DA OUVIDORIA**

### **Relatório Ouvidoria – 2015:**

*“Nos anos de 2012 e 2013 o principal ofensor era o atendimento ficando com os índices de 56,07% e 71,49% respectivamente, seguidos por ARU/SRC (17,33%) e Regulamento (15,41%) em 2012 e em 2013 ficando Regulamento (12,62) e SRC (10,54%). No entanto, em 2014 e no 1º semestre de 2015 apesar de o Atendimento manter-se como maior ofensor verifica-se que há um aumento significativo de insatisfação com a SRC 36,63% em 2014 e 45,85% no 1º semestre de 2015, enquanto o Atendimento ficou com 54,85% em 2014 e 47,67% no 1º semestre de 2015. Ou seja, a insatisfação com a atuação da SRC, praticamente, igualou-se com a insatisfação com o Atendimento da Anatel (...) Ainda que tenha havido a qualificação da estrutura de atendimento com a criação da SRC,*

<sup>28</sup> Disponível em <https://souzareisadvocacia.wordpress.com/2016/06/24/a-judicializacao-das-politicas-de-regulacao-das-telecomunicacoes-brasileira-no-ambito-da-defesa-dos-consumidores/>

*uma melhora significativa no Portal da Anatel, tornando-o mais amistoso, e o lançamento do Aplicativo Anatel Consumidor, estes dados nos levam a refletir que a Anatel não tem conseguido dar respostas satisfatórias aos cidadãos. A insatisfação com o atendimento e tratamento da SRC está praticamente se igualando à insatisfação com o Atendimento da Anatel e o principal motivo indicado desta insatisfação é por “Não Atuar na Demanda”. (...) Parece-nos que a opção institucional da Anatel por um modelo de atendimento com tratamento apenas coletivo, ou por amostragem das solicitações, sem atuar diretamente na demanda, daqueles que se encontram fora da curva, tem gerado um aumento preocupante de insatisfação naqueles cidadãos que buscam o Estado, por meio da Anatel, na tentativa de solucionar os problemas enfrentados no Setor de Telecomunicações (páginas 66, 67 e 69).”*

### **Posicionamento da SRC**

*“Os dados quantitativos fornecidos pelo Relatório não possibilitam, sem maiores informações, comentários por parte da SRC. Categorias como “Atuação da SRC” e “Atendimento”, por exemplo, podem ser confundidas, caso não existam maiores informações sobre que tipo de demanda que é efetivamente inserida em categoria. Contudo, há de se considerar que mais de 7 milhões de usuários estão cadastrados no Sistema Focus. Apenas em 2014, cerca de 1,8 milhões de cidadãos registraram reclamações na Agência. Embora esta SRC não disponha de dados relativos à quantidade de cidadãos que interagem com a Agência por outros motivos, tais como participantes de consultas públicas, representantes do setor regulado, radioamadores, etc, é de se supor que todos estes, somados, compõem uma parcela muito inferior aos consumidores que buscam os canais de atendimento da Anatel geridos pela SRC. Neste sentido, observada a natureza da atividade da Superintendência e o volume de interações com a sociedade é perfeitamente natural que os registros na Ouvidoria seja, em sua grande maioria, relativos a Canais de Atendimento e à SRC.”*

### **Considerações da Ouvidoria – 2016:**

Nossa reconsideração a este respeito enseja concordar que, a título de apresentação, a classificação e legenda dos referidos motivos de manifestação sobre a Anatel junto à Ouvidoria não ficaram devidamente esclarecidas para o leitor.

Explicou-se a quantificação de manifestação sobre Operadora, Anatel e Ambos (pg.64). Mas ao apresentar os motivos de manifestações sobre a Anatel não se explicitou qual é a distinção de classificação entre Atendimento e ARU/SRC (sendo que ao final, ambos dizem respeito ao Atendimento da Anatel de um modo geral). Daí, portanto, a “confusão” apontada pela SRC em seu Informe e que prejudica a apresentação dos gráficos e dados conseguintes.

Reconhecemos a necessidade de aprimoramento destes dados do Atendimento da Ouvidoria o que já fizemos a partir deste Relatório conforme apresentado no Capítulo 4.



Ainda assim, há que se observar, que mesmo que venham a ser identificados como um mesmo ou distinto tipo de manifestação sobre a Anatel, os submotivos dessas classificações, por si só, já revelam como evoluíram e se concentraram as reclamações contra a falta de atuação da SRC nas demandas registradas junto ao Atendimento da Anatel.

## F. PROPOSTAS DE NOVO MODELO DE ATUAÇÃO

### Relatório Ouvidoria – 2015

*“Cumpra ao Regulador promover ações, visando que os prestadores sejam estimulados a desempenharem um padrão de qualidade que busque a eliminação dos motivos das reclamações e não, por exemplo, o mero atendimento a uma meta de respostas no prazo normativo).”(…)* Precisamos olhar todo o Setor, a partir das prestadoras, passando pela regulação e atuação da Agência, buscando respostas para cada uma das diversas faces desse prisma. Acreditamos que, dentre outras, as medidas necessárias passam por: 1. Garantir qualidade nas informações a serem prestadas ao consumidor no ato da venda, esclarecendo com exatidão o que ele está contratando, de forma que o consumidor tenha clareza daquilo que pode esperar dos serviços adquiridos. 2. Adotar procedimentos para garantir, junto às prestadoras, qualidade nos acessos e esclarecimentos acessíveis e consistentes no pós venda, sempre que necessário. 3. Capacitar e estruturar os centros de atendimento presenciais e à distância atribuindo-lhe poder para solucionar os problemas apresentados de forma ágil e eficiente possibilitando reter esse consumidor em sua “carteira de clientes” pela satisfação percebida e não por outros artifícios. 4. Institucionalizar ouvidorias nas operadoras de telecomunicações, com atribuição e capacidade de supervisão sobre o atendimento de primeiro nível e de solução das questões não resolvidas a contento e a elas recorridas ((página 49 e 51).”

### Posicionamento da SRC

“Tais pontos convergem com a visão da SRC – e ações estão sendo empreendidas neste sentido desde a criação da Superintendência, em específico no que se refere à necessidade de aprimoramento dos mecanismos que garantam a boa qualidade do atendimento pelas prestadoras. A atuação da Anatel, assim, já tem como premissa evitar que o consumidor chegue ao descontentamento de ter que buscar a Agência Reguladora para resolver seus conflitos. (...) Nesse sentido, cumpre destacar que a edição do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, teve como objetivo justamente aumentar a transparência nas relações de consumo e ampliar os direitos de quem utiliza os serviços de telefonia fixa e móvel, banda larga e televisão por assinatura, focando em questões relacionadas ao atendimento, as ofertas, as contratações e as cobranças.” (...) “Quanto à sugestão de implementar ouvidorias nas operadoras, cumpre ressaltar que a SRC discutiu o tema durante o processo de Análise de Impacto Regulatório sobre um possível Regulamento de Tratamento de Demandas de Consumidores de Serviços de Telecomunicações, já submetido à Procuradoria e, posteriormente, à Consulta Interna encerrada em 16 de outubro último. Com a participação de várias áreas da Anatel, dentre elas a própria Ouvidoria, além da sociedade civil e prestadoras, a proposta deu início à análise a viabilidade de implantação de segundo nível de atendimento nas prestadoras (o que pode ser efetuado por ouvidoria ou estrutura similar) e do monitoramento, pela Anatel, do tratamento das reclamações nas prestadoras.”

### **Considerações da Ouvidoria – 2016:**

Sem dúvidas, a Ouvidoria reconhece e contribui para a elaboração dos avanços regulatórios da Agência, especialmente no que tange aos novos regulamentos ante a dinâmica do Setor de Telecomunicações.

Apenas a título de exemplificação destacamos as contribuições no Regulamento de Defesa do Consumidor (RGC) e das reiteradas recomendações desta Ouvidoria para a institucionalização nas ouvidorias das empresas do setor.

Especialmente quanto a este tema, recebemos com otimismo o acolhimento da Anatel a esta recomendação da Ouvidoria. Esta indicação foi feita pela Ouvidoria pela primeira vez no Relatório de 2007, mesmo período em que o Banco Central, agindo como regulador, estabeleceu esta obrigação para as instituições financeiras por meio da Resolução nº 3.477, de 26/07/2007.

Foi também com satisfação que verificamos que as sugestões que apresentamos tanto em nossas participações no processo de discussão interna quanto para o aprimoramento da minuta da resolução que determina a implementação de ouvidorias pelas empresas do setor, foram assimiladas e contempladas no texto final encaminhado pela SRC para análise da Procuradoria Federal Especializada junto a Anatel.

No entanto, preocupa-nos os desdobramentos seguintes:

- a. Que a SRC em sua análise sobre o tema tenha flexibilizado a faculdade de implantar “segundo nível de atendimento nas prestadoras (o que pode ser efetuado por ouvidoria ou estrutura similar)”.
- b. Que não se tenha o zelo necessário quanto às orientações e ao perfil dos titulares das ouvidorias das empresas que deve ser adequado para essa função, primando pelo acolhimento e busca de solução das demandas apresentadas por seus clientes.

Caso isto não seja observado, corre-se o risco de instituir uma caricatura de ouvidoria o que certamente acarretará o desgaste deste instituto. Portanto, é

necessário um cuidado extraordinário para que a promoção da institucionalização das ouvidorias prime pela sua eficácia.

Deste modo, nesse item, o que se procurou deixar exposto no Relatório foi que a mudança de cultura/modelo de atendimento deveria ocorrer junto às empresas e também junto à Anatel, uma mudança, portanto, sistêmica e não apenas a necessidade de avanços normativos.

Vale a citação novamente do Relatório nos seguintes textos, com os quais concluímos essas considerações:

*“A atuação da Agência deveria ser tal que provocasse um outro tipo de comportamento “sistêmico” às prestadoras, desejando e buscando, por assim dizer, que seus clientes consumidores não tivessem que reclamar sobre sua operacionalidade na Anatel. O obsoleto padrão de redirecionamento das reclamações para empresas e ineficiência dos indicadores medidos pelo atendimento da Anatel, precisam dar lugar a soluções rápidas e efetivas, corretivas e educativas para o Setor.” (pg.48)*

*“Assim, o que vier para o “Call Center” da Anatel, deve provocar na Agência medidas que exijam imediata e completa reparação ao dano quando houver ou esclarecimentos quando for o caso, análises qualitativas e quantitativas robustas de forma a provocar uma efetividade tal em suas ações de fiscalização, sanção e aperfeiçoamento regulatório, além de outros procedimentos que garantam que as prestadoras ajam de forma a reduzir o atual quadro de transbordamento de insatisfação dos seus consumidores.*

*Só assim, poderemos planejar e esperar a necessária e factível redução da demanda na Anatel como consequência da maior satisfação pela qualidade sistêmica percebida pelo consumidor e estaremos cumprindo, de fato, nossa responsabilidade e competência institucional ao resguardar o que está estabelecido claramente na LGT (Art. 3º, XI), sobre o direito do consumidor de peticionar perante a Anatel e, logicamente, ter sua demanda devidamente tratada.” (pg.51)*

## 4. AÇÕES DA OUVIDORIA

*“Mas na profissão, além de amar tem de saber.*

*E o saber leva tempo pra crescer.”*

**Rubem Alves**

### 4.1. – Processos de Trabalho da Ouvidoria da Anatel

#### A. APRECIÇÃO CRÍTICA DE ATUAÇÃO DA AGÊNCIA PUBLICADA EM RELATÓRIO

(Art. 45 da LGT e Art. 51 do Decreto 2.338/1997):

Para cumprir sua atribuição, a Ouvidoria desempenha as seguintes atividades:

- Atendimento;
- Elaboração de Estudos Temáticos;
- Análise de Matérias pautadas para reuniões do Conselho;
- Participação em reuniões internas da Agência e Grupos de Trabalho;
- Participação em reuniões e ou atividades externas;
- Interlocução com Presidência da República; Senado; Câmara dos Deputados; Ministérios; MP; SENACON (Secretaria Nacional do Consumidor); Ouvidoria-Geral da União; Órgãos de Defesa do Consumidor; Organizações de Ouvidorias; dentre outros.

#### B. PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS DA ANATEL:

- Realização da Pesquisa de Satisfação conforme Dec. nº 6.932/2009;
- Articulação a partir da SUE (Superintendência Executiva da Anatel), AUDITORIA e SRC com a OUVIDORIA;
- Acordo de Cooperação Técnica entre a ANATEL e o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Quanto a este processo destacamos que a Anatel está implementando seu Planejamento Estratégico e que, dentre os Programas Estratégicos, existe o Programa de Fortalecimento Institucional sob a coordenação do Conselheiro Igor Vilas Boas de Freitas e da Superintendência Executiva da Agência – SUE.

Destacamos, neste Programa de Fortalecimento Institucional o Projeto de Avaliação da Satisfação de Usuários dos Serviços Prestados pela Anatel.

Um dos instrumentos deste projeto é a *Pesquisa de Satisfação dos Serviços Prestados pela Anatel aos Cidadãos* que está sob a coordenação executiva da Ouvidoria.

A obrigatoriedade de fazer a pesquisa de satisfação está prevista no Art. 12 do Decreto 6.932/2009 *“que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências”*.

É importante elucidar que “Pesquisa de Satisfação” é um instrumento específico que não pode ser confundido com outros instrumentos avaliativos. Por se tratar de uma determinação legal tendo objetivos e funcionalidades específicas aos quais devem se ater os órgãos da Administração Pública, devendo ser compreendido como um instrumento de aferição da qualidade dos serviços do órgão frente aos cidadãos.

O Decreto é claro ao afirmar que a pesquisa se destina a “reorientar e ajustar os serviços prestados” (Art. 12, caput), bem como “objetiva assegurar a efetiva participação do cidadão na avaliação dos serviços prestados” e permite, também, identificar as “lacunas e deficiências na prestação dos serviços e identificar o nível de satisfação dos usuários” (Art.12,§1º), ou seja, o resultado da pesquisa deve tornar-se um instrumento de apoio à gestão. Vale neste caso, reafirmar que o escopo deste importante instrumento está definido normativamente.

Há literatura específica<sup>29</sup> sobre Pesquisa de Satisfação em Serviços modelos de aferição que foram desenvolvidos, dentre os quais podemos destacar o dos pesquisadores Valarie Zeithaml; A. Parasuraman; e Leonard Berry, que desenvolveram a metodologia conhecida como SERVQUAL<sup>30</sup>, sendo uma referência importante, amplamente difundida e utilizada no debate sobre satisfação, referenciado inclusive pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Esta metodologia afere cinco dimensões da prestação de serviços (Aspectos Tangíveis, Confiabilidade, Receptividade, Segurança e Empatia), submetidas à avaliação do público alvo. Esses estudiosos observaram que a chave para garantir uma boa qualidade em serviços é atender ou exceder as expectativas dos clientes, ou seja, a própria definição de satisfação.

Por certo, e vale ressaltar que não é qualquer tipo de instrumento avaliativo, como instrumentos de “Feedback” ou “Pesquisa de Opinião” que vão trazer para a instituição uma real avaliação da satisfação dos serviços prestados, por mais utilidades que possam ter também esses mecanismos, o quais possuem procedimentos característicos e formas de aplicação condizentes com sua especificidade.

Existem guias e orientações do GESPÚBLICA que tratam explicitamente sobre as Pesquisas de Satisfação e modelos de aferição. Inclusive, o Programa disponibiliza uma ferramenta de informática (em plataforma web) denominada “Pesquisa.Gov” que pode ser usada na Avaliação de Satisfação ou de outras pesquisas que os órgãos públicos queiram realizar.

Cientes da importância de implementar de forma qualitativa a Pesquisa de Satisfação na Anatel foi que buscou-se a parceria do Instituto de Pesquisa

---

<sup>29</sup> BLACKWELL, Roger D.; MINIARD, Paul.; W. ENGEL, James F. *Comportamento do Consumidor*. 9 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008

<sup>30</sup> ZEITHAML, PARASURAMAN, BERRY. *A excelência em serviços*. S.Paulo: Saraiva, 2014

Econômica Aplicada – IPEA, que culminou com a publicação em 07/03/2016 do Acordo de Cooperação Técnica entre a Anatel e o IPEA, ACT N° 16/2015.

Sendo assim, iniciaram-se as ações previstas no Plano de Trabalho que integra o ACT e esperamos que as etapas venham a ser cumpridas pelas instituições.

#### 4.2. Dados do Atendimento da Ouvidoria

A Ouvidoria da Anatel vem buscando, a cada ano, o aprimoramento de seus canais de atendimento com os cidadãos. A cada interação, com os cidadãos que buscam o atendimento da Ouvidoria, esclarecendo que o canal de atendimento disponibilizado pela Ouvidoria difere dos canais da Anatel, sendo que para manifestações envolvendo questões de prestação de serviços de telecomunicações pelas operadoras devem-se procurar os canais que a Anatel coloca a disposição dos consumidores (1331, Atendimento Eletrônico, Anatel Consumidor, Sala do Cidadão, Correspondência), cabendo à Ouvidoria o atendimento das manifestações referentes situações envolvendo a Agência.

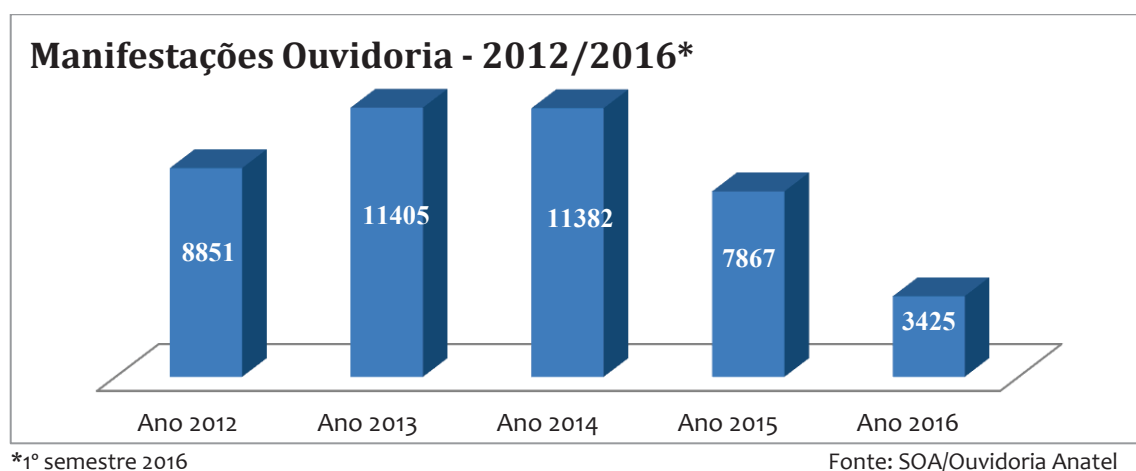
Esta interação se faz necessária porque apesar da divulgação dos canais de atendimento da Anatel, muitos cidadãos procuram a Ouvidoria em busca de atendimento de questões relacionadas à prestação de serviços das operadoras antes de qualquer registro na Agência.

Assim, um de nossos objetivos era o de esclarecer de tal forma os cidadãos a respeito do atendimento próprio da Ouvidoria da Anatel, qual seja, manifestações quanto aos problemas enfrentados com a própria Agência, que “limpássemos” o quantitativo de atendimento aproximando cada vez mais do nosso público prioritário: aquele cidadão que busca a Ouvidoria para apresentar uma manifestação quanto à própria Anatel.

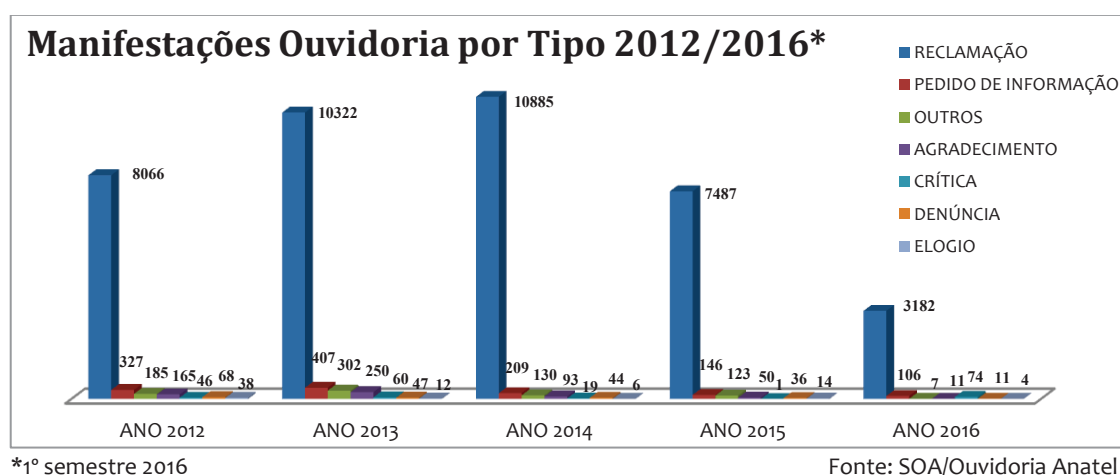
Parece-nos que a partir de 2015 temos alcançado esse nosso objetivo de aprimoramento do atendimento como se pode observar na combinação dos gráficos: “*Manifestações Ouvidoria – 2012/2016\**” e “*Manifestações Ouvidoria por*

**Grupo – 2012/2016\***, onde é possível verificar que apesar da diminuição a cada ano do quantitativo de atendimento absoluto na Ouvidoria há um aumento de registros de manifestações quanto à atuação da Anatel.

Ou seja, temos conseguido diminuir o atendimento de cidadãos que desejam apresentar um registro em relação à prestação de serviços de operadoras ao mesmo tempo em que ampliamos o atendimento àqueles cidadãos que querem fazer um registro sobre questões envolvendo a Anatel.



As manifestações registradas na Ouvidoria são classificadas por Tipo de Solicitação. Pode-se verificar, no gráfico seguinte, que o Tipo **“Reclamação”** vem se mantendo como principal motivo de registro mantendo-se na casa dos 90% nos anos de 2012 e 2013 e aumentando para aproximadamente 95% em 2014 e 2015. No primeiro semestre de 2016 mantém-se por volta de 93%. A sequência das manifestações por tipo é: **“Pedido de Informação”, “Críticas”, “Outros” e “Agradecimento”**.





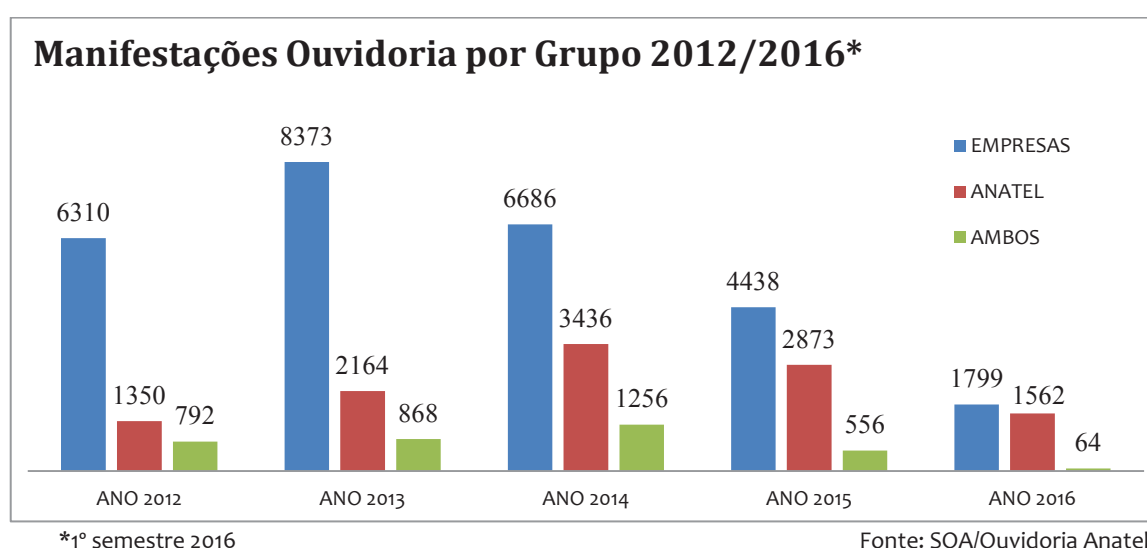
Vale esclarecer que a Ouvidoria também organiza os seus dados em três grandes grupos: “Anatel”, “Empresas” e “Ambos”. A classificação destes grupos é feita da seguinte forma:

- a. ANATEL – São aquelas manifestações em que o cidadão informa claramente que quer registrar uma solicitação quanto à Anatel;
- b. EMPRESAS – São aqueles casos em que o registro do cidadão é em relação à prestação de serviços de telecomunicações pelas operadoras e que o cidadão não tem, ainda, registro na Anatel.

Como já exposto, apesar da Anatel disponibilizar vários canais de Atendimento ao cidadão (1331, Atendimento Eletrônico em seu Portal, Aplicativo, correspondência, Presencial nas Salas dos Cidadãos) a Ouvidoria é procurada por consumidores para registrar solicitações quanto à prestação de serviços de telecomunicações. Apesar de termos minimizado muito este tipo de atendimento em nossos dados absolutos, eles ainda ocorrem, razão pela qual mantemos a classificação. E,

- c. AMBOS – quando o cidadão manifesta-se tanto em relação às empresas quanto à atuação da Anatel.

No gráfico seguinte, podemos observar a evolução destes registros.

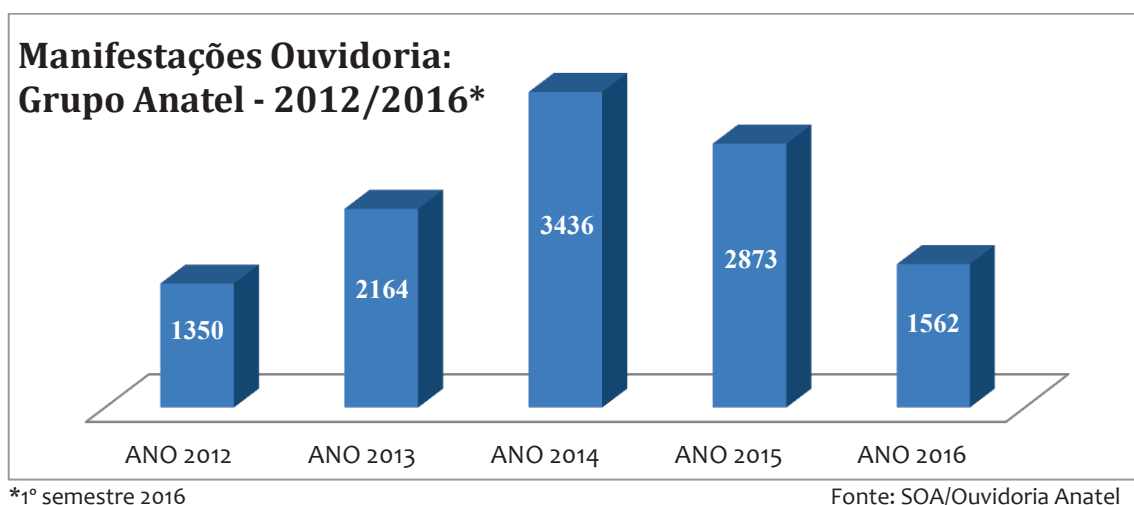


### Evolução das Manifestações Registradas na Ouvidoria: GRUPO ANATEL – 2012-2016

Esse grupo de registros de atendimento feitos pela Ouvidoria são os dados mais utilizados para apoio às ações da Ouvidoria, uma vez que, é um importante indicador da percepção dos cidadãos quanto à atuação da Anatel.

Essas manifestações dos cidadãos são levadas em consideração na elaboração dos documentos de apreciação crítica em relação à atuação da Agência, nas contribuições aos Regulamentos, no Planejamento Estratégico Institucional e na própria atuação da Ouvidoria.

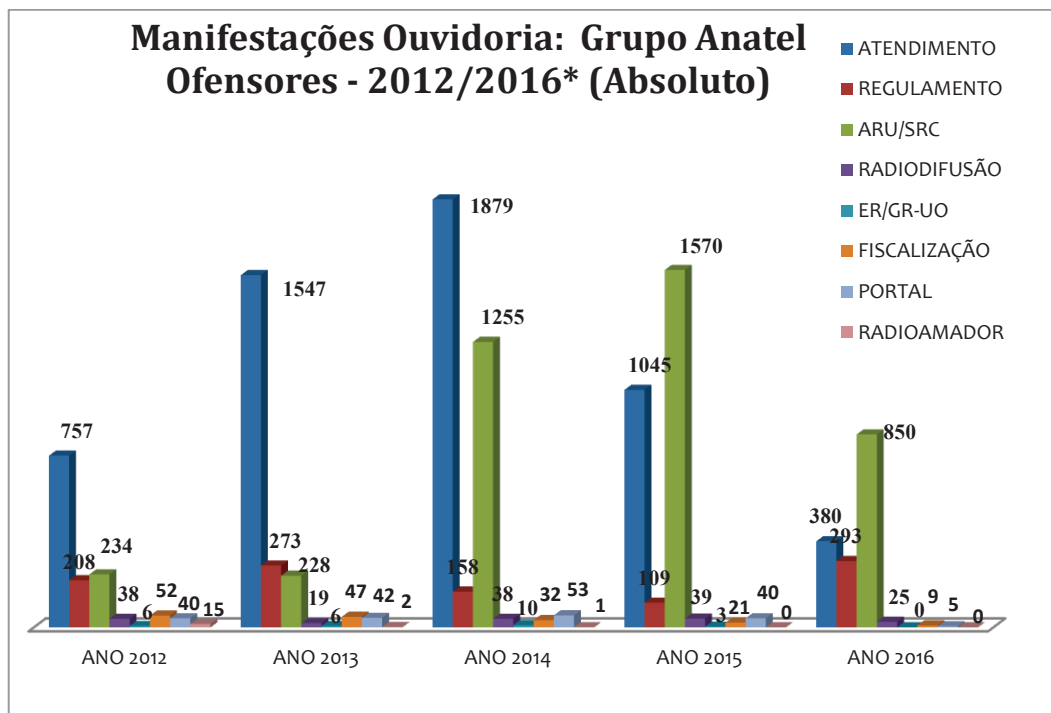
Como é possível perceber, com exceção do ano de 2014, onde houve um aumento sazonal devido à troca de contrato do “Call Center” da Anatel, mantém-se uma tendência de crescimento deste atendimento dentro dos números absolutos da Ouvidoria, sendo que a expectativa para 2016 é de fechamento por volta de 3.000 manifestações em relação à atuação da Agência.



Para melhor entendimento, esclarecemos que a classificação “**Atendimento**” é dada quando a manifestação do cidadão diz respeito aos canais de atendimento disponibilizados pela Anatel. Já a classificação “**ARU/SRC**” é utilizada quando a manifestação do cidadão é em relação à atuação (ou falta de atuação) da Anatel nas demandas dos consumidores.

Como pode ser observado no gráfico abaixo nos anos de 2012 a 2014, o principal ofensor era o “**Atendimento**”, ficando com os índices de 56%, 71,5% e 54,8%; respectivamente seguidos por “**ARU/SRC**” com 17,3%; 10,5% e 36,6%. Em 2015 houve uma inversão nas posições, passando a “**ARU/SRC**” a ser o maior ofensor com 55,5%

em 2015 e mantendo a tendência em 2016 com 54,4%, enquanto o ofensor “**Atendimento**” passou respectivamente de 37% em 2015 para 24,3% em 2016.



\*1º semestre 2016

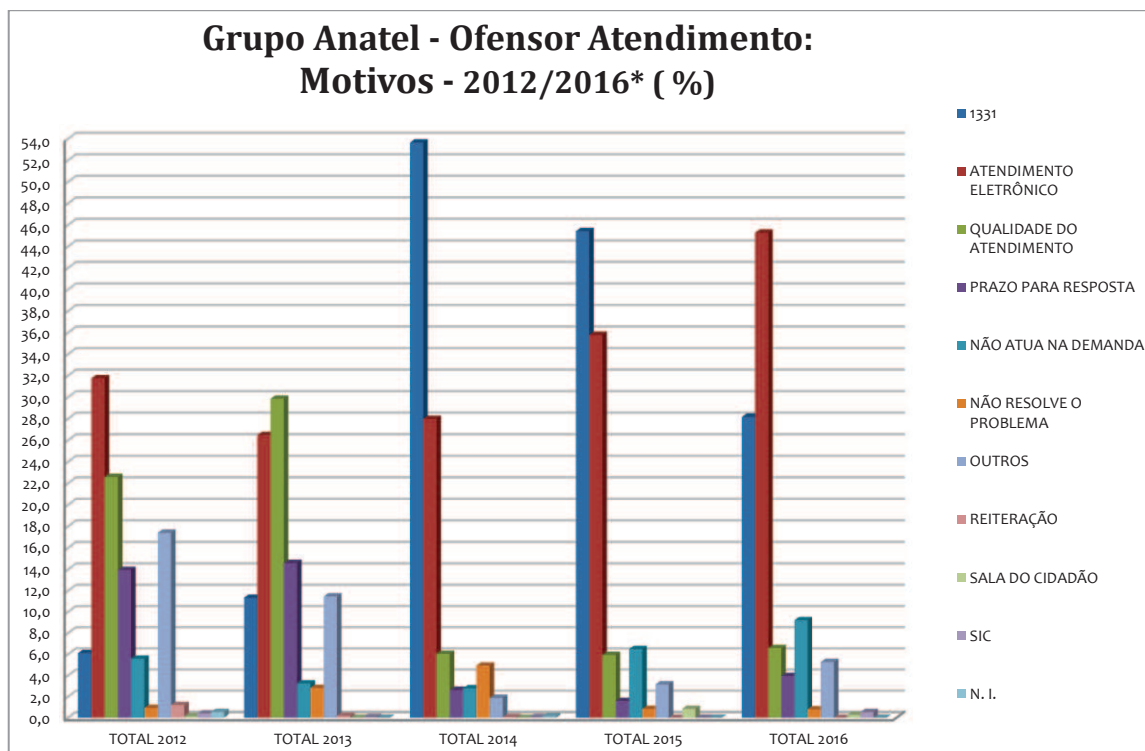
Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

Dentre os principais ofensores do Atendimento da Anatel, conforme podemos verificar na sequência histórica e com tendência de aumento, conforme apresentado nos gráficos seguintes está o “**Atendimento Eletrônico**”, que passou de 31,5% em 2012 para 26% em 2013, 28% em 2014, 35% 2015 e chegando em 2016, até o momento com 45%.

Vale destacar que esta situação pode estar ocorrendo por um aumento no uso do canal “**Atendimento Eletrônico**” o que indica a necessidade de constante aprimoramento deste Canal.

O segundo motivo mais reclamado atualmente é o “**1331**”, que vem apresentando um declínio, caindo dos 53% atingidos em 2014 para 45% em 2015 e 28% em 2016.

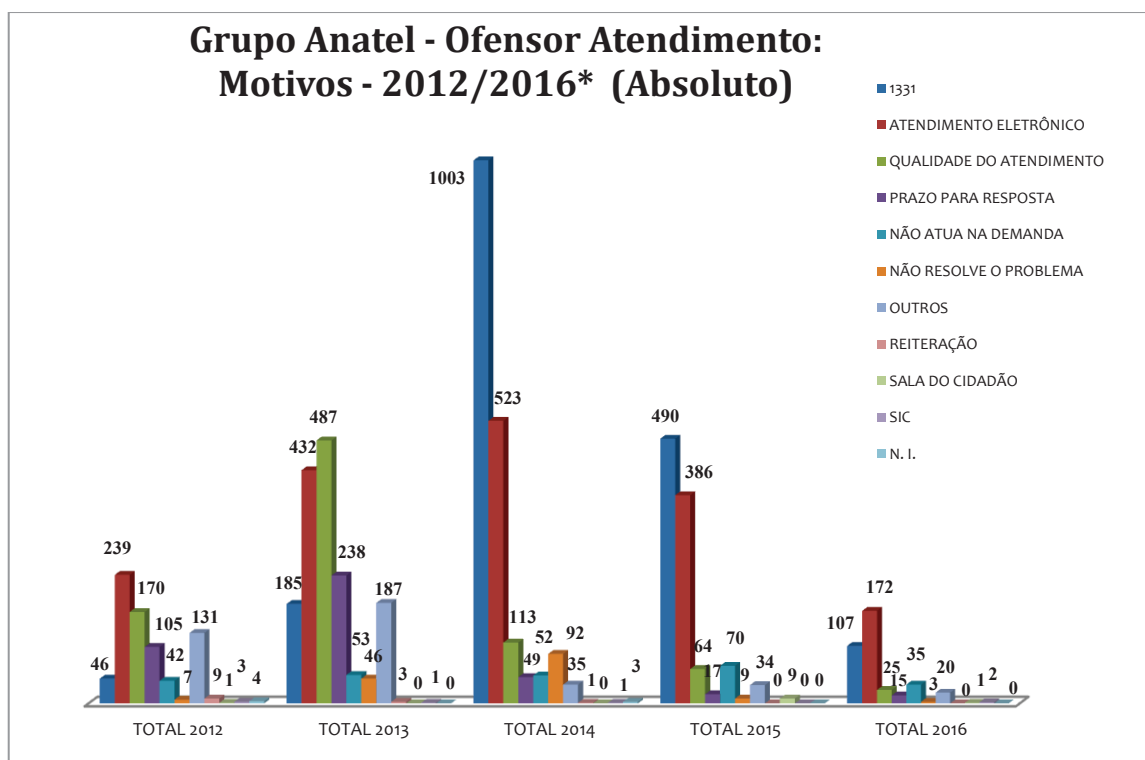
Já o terceiro colocado “**Não atua na Demanda**” vem apresentando uma tendência de crescimento, saindo dos 2% em 2014 para 6% em 2015 e 9% em 2016.



\*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

Como pode ser observado no gráfico seguinte não temos mudanças significativas quando analisamos os dados absolutos do Ofensor Atendimento:



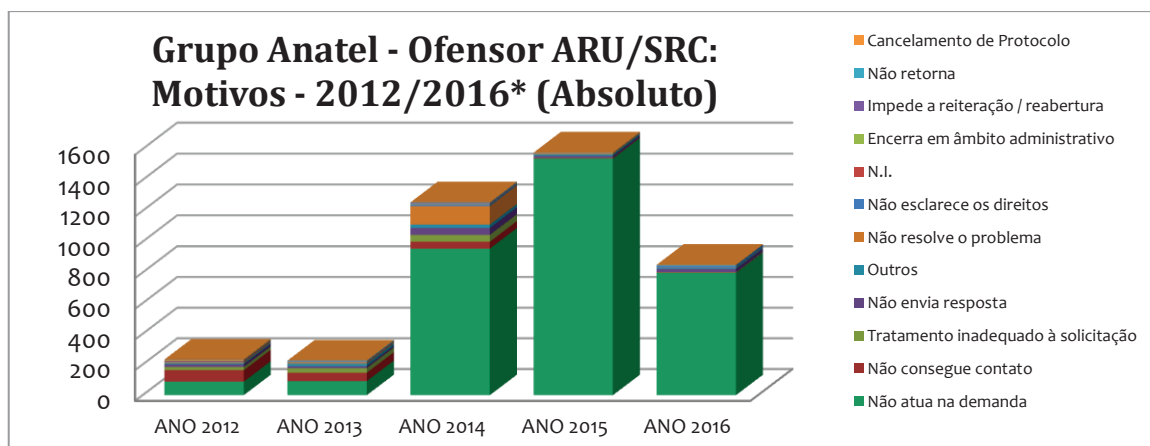
\*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

O Ofensor “**ARU/SRC**” assim identificado para manutenção histórica dos dados, vem apresentando um aumento significativo no “Grupo Anatel” passando de 37,8% em 2012, para 40,7% em 2013; 76,1% em 2014; 97,5% em 2015 e atualmente com 93,6%.

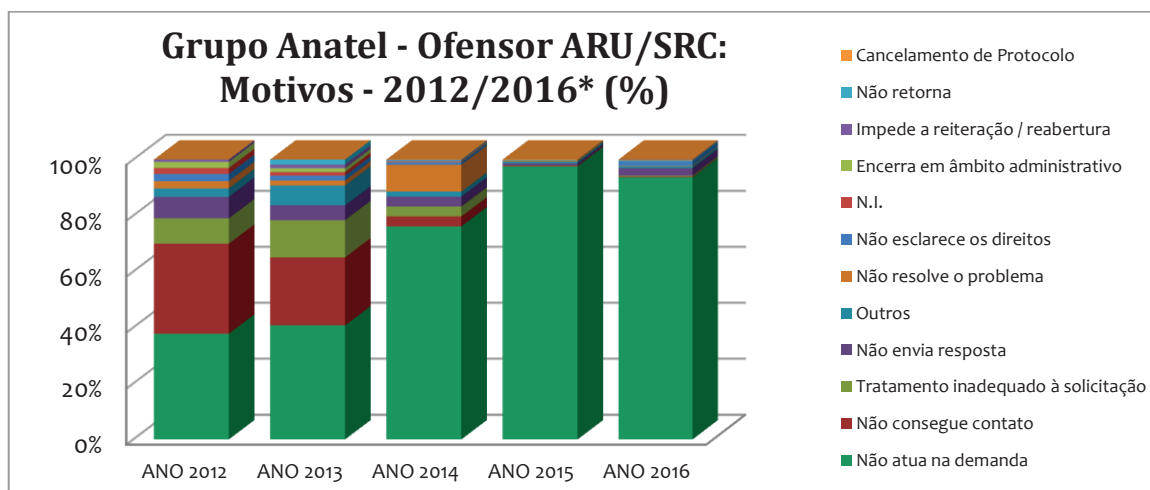
Ao analisar os motivos dentro do ofensor “**ARU/SRC**”, podemos verificar a redução dos Motivos: “**Não Retorna**”, “**Impede a Reiteração/Reabertura**”, “**Tratamento Inadequado à Solicitação**”, e “**Não Consegue Contato**” e constata-se uma concentração quase absoluta de insatisfação dos cidadãos com o Motivo “**Não Atua na Demanda**”.

Cabe ressaltar, que também em dados absolutos o volume de reclamações quanto a este Motivo apresenta crescimento significativo passando da casa de 200 unidades anuais em 2012/2013, para 1.200 em 2014, 1.500 em 2015 já alcançando 800 nesse primeiro semestre de 2016.



\*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

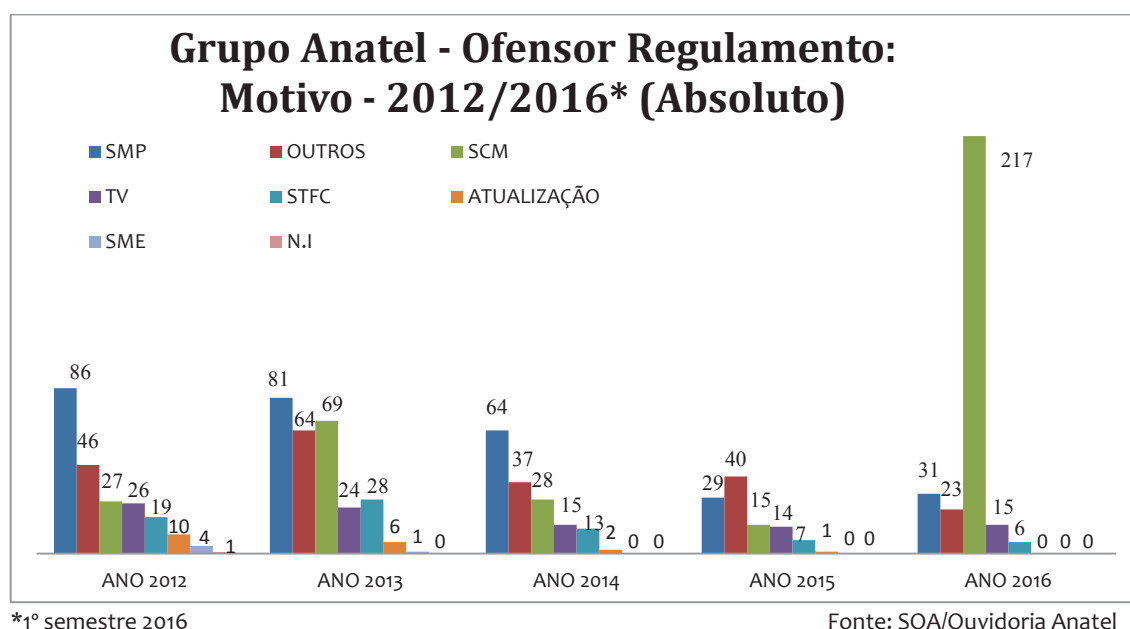


\*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

No gráfico abaixo podemos observar que o Ofensor “**Regulamento**” que estava bastante estável com tendência de queda, atingiu um número significativo nesse primeiro semestre de 2016. Vale esclarecer que o principal motivador desta situação foram os debates quanto à atualização do Regulamento de Internet Banda Larga Fixa, conforme tratado neste Relatório no Capítulo 2 “Regulação”.

Ressaltamos que os cidadãos que buscaram a Ouvidoria, nesse período, apresentando dúvidas sobre a limitação da internet banda larga fixa, receberam esclarecimentos sobre a questão e foram orientados a se manifestarem no processo de Consulta Pública da Anatel.

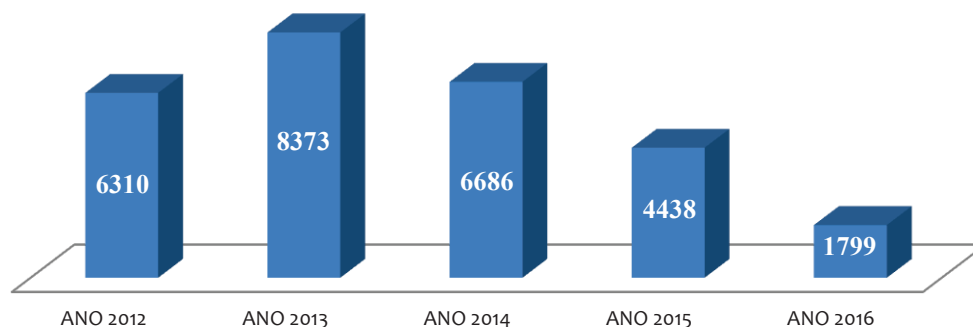


### Evolução das Manifestações Registradas na Ouvidoria: GRUPO EMPRESAS – 2012/2016

Este grupo de solicitações é composto por manifestações cujo tratamento é de competência da Anatel. No entanto quando os cidadãos fazem contato com a Ouvidoria além de receberem a orientação para o registro de suas demandas pelos canais de atendimento que a Agência disponibiliza, utilizamos as informações constantes nessas interações para apurar quais os ofensores tanto por “Serviços” quanto por “Motivos” são mais reclamados nos atendimentos feitos na Ouvidoria.

No gráfico seguinte, podemos confirmar que o volume deste Grupo de Atendimento vem diminuindo desde 2014. Acreditamos que este fenômeno vem ocorrendo como resposta aos intensos esforços da equipe em esclarecer aos cidadãos o papel institucional da Ouvidoria da Anatel.

### Manifestações Ouvidoria Grupo Empresas - 2012/2016\*

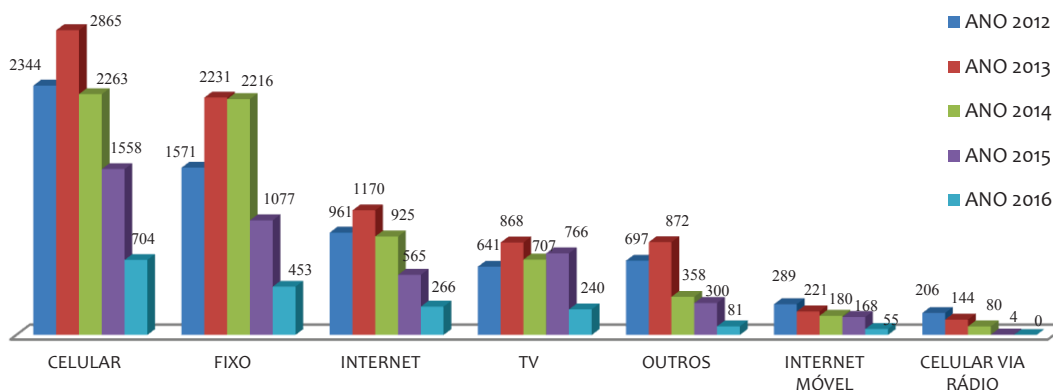


\*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

No gráfico seguinte podemos constatar as 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”**, **“TV por Assinatura”**, **“Internet Fixa”**, **“Outros”**, **“Internet Móvel”** e **“Telefonia Móvel Via Rádio”**. O Item **“Outros”** engloba os pacotes **“COMBOS”**.

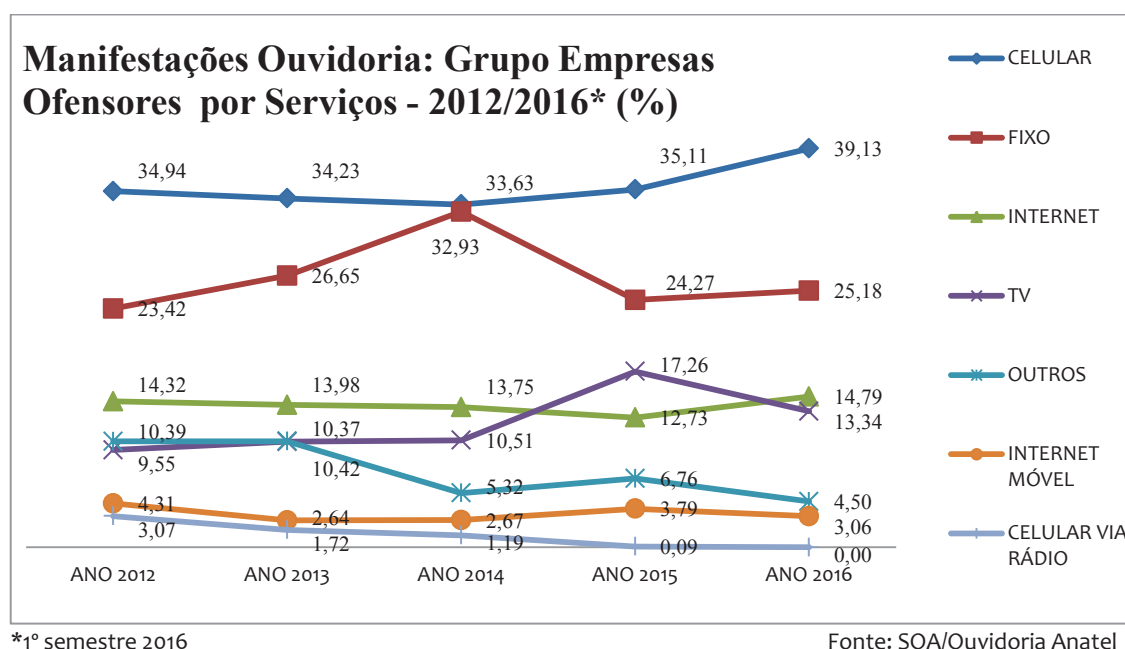
### Manifestações Ouvidoria: Grupo Empresas Ofensores por Serviços - 2012/2016\* (Absoluto)



\*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

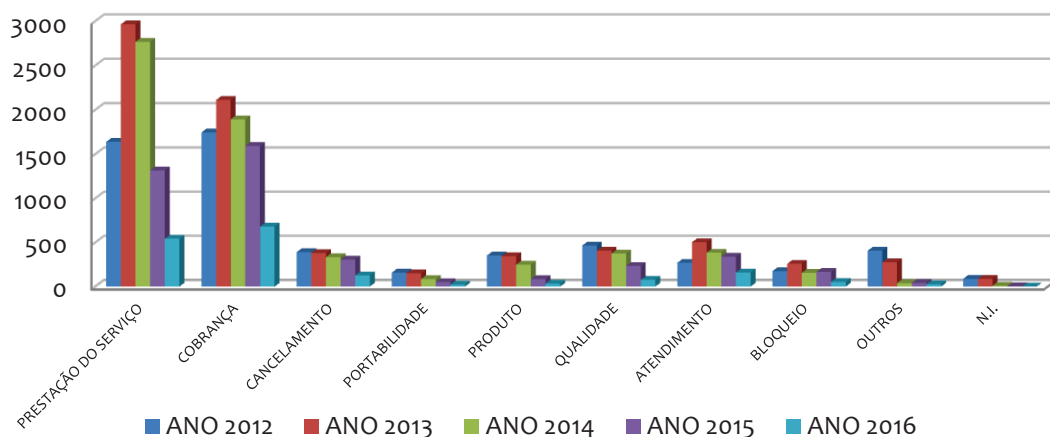
Há uma alteração no cenário quando se analisa este dado em termos proporcionais, uma vez que, ainda que se mantenha a ordem dos serviços reclamados: “**Telefonia Móvel**”, “**Telefonia Fixa**”, “**TV por Assinatura**”, “**Internet Fixa**”, “**Outros**”, “**Internet Móvel**” e “**Telefonia Móvel Via Rádio**” podemos notar uma ligeira queda nas manifestações quanto à “**Telefonia Móvel**”, “**Telefonia Fixa**”, “**Internet Fixa**” e um significativo aumento nas demandas de “**TV por Assinatura**” e “**Outros**”. Outra observação importante nos dados proporcionais é referente à “**Internet Móvel**”, que apesar de nos números absolutos apresentar redução, apresenta um aumento em termos proporcionais.



Ao observar os principais ofensores relativos às manifestações envolvendo o “**Grupo Empresas**” considerando todos os tipos de serviços, observa-se que a “**Cobrança Indevida**” (que inclui contestação) e a “**Prestação do Serviço**”, (que engloba reparo, instalação e continuidade na prestação do serviço), continuam sendo os maiores ofensores. Em 2013 e 2014, o ofensor “**Prestação do Serviço**” superou a “**Cobrança Indevida**”, porém, esta tendência não se confirmou em 2015 e neste primeiro semestre de 2016.



### Grupo Empresas - Ofensores: Motivos - 2014/2016\* (Absoluto)

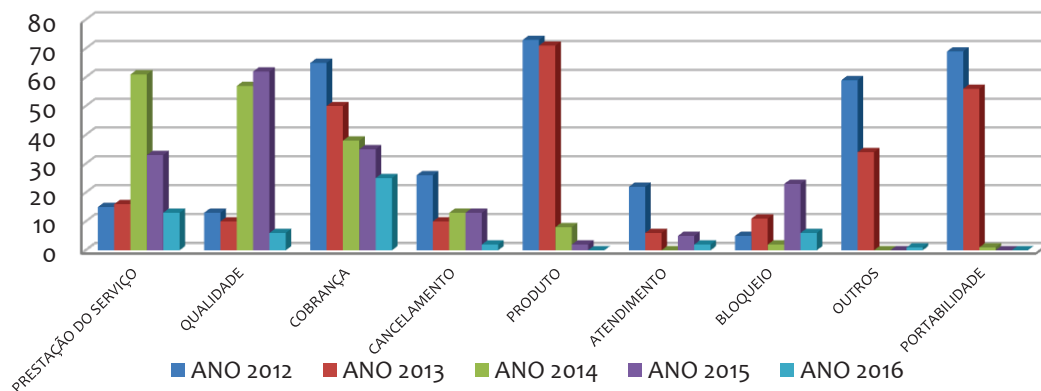


\*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

Na Ouvidoria as manifestações envolvendo “**Internet Móvel**” têm entre seus principais ofensores “**Cobrança**”; “**Prestação do Serviço**” e “**Qualidade do Serviço**” sendo seguido por “**Bloqueio**”; “**Atendimento**”; e “**Portabilidade**”, como pode ser observado no gráfico abaixo:

### Grupo Empresas: Ofensor - Internet Móvel Motivos - 2012/2016\* (%)

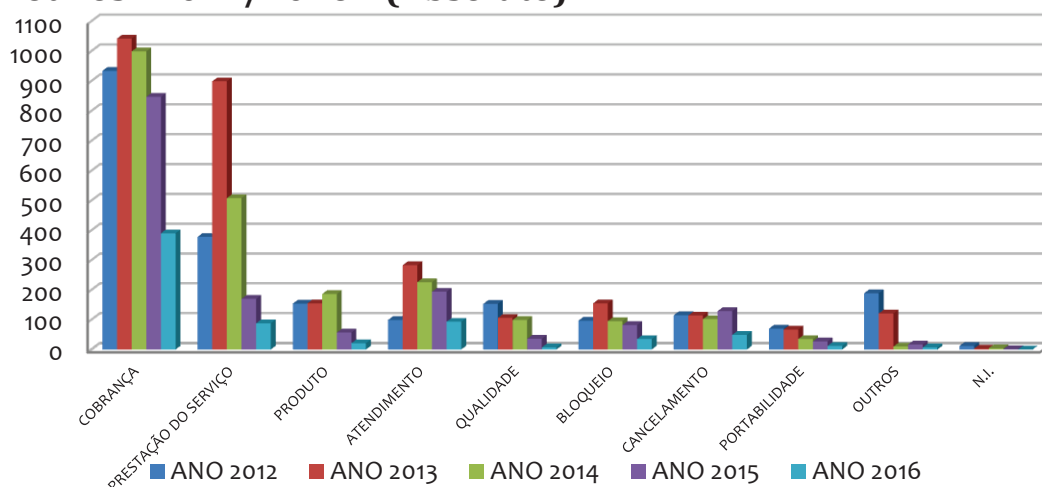


\*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

Ao analisar o Ofensor “**Telefonia Móvel**” temos como principais motivos de manifestações na Ouvidoria “**Cobrança**”; “**Atendimento**” e “**Prestação do Serviço**”, sendo seguido por “**Cancelamento**”; e “**Produto**” (são aquelas manifestações referentes a defeitos ou trocas de aparelhos, chip e similares).

### Grupo Empresas: Ofensor - Telefonia Móvel Motivos - 2012/2016\* (Absoluto)

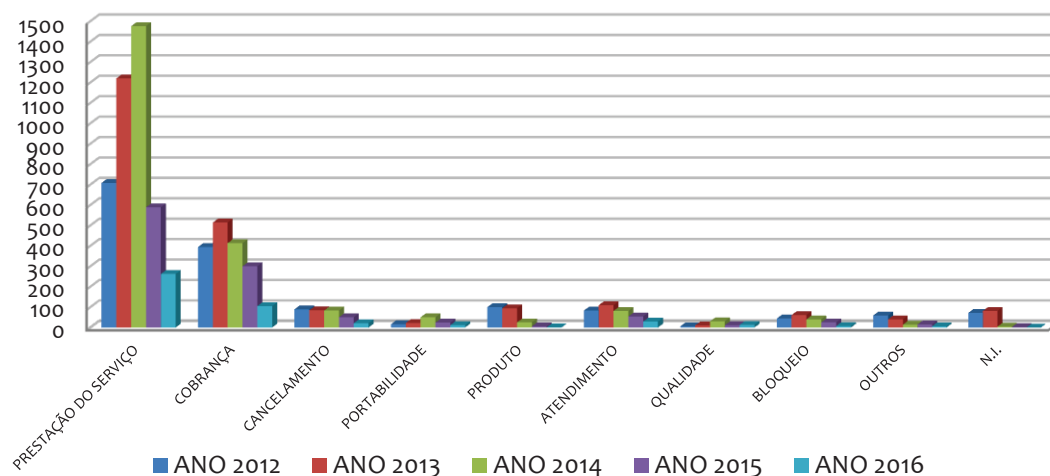


\*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

É preocupante verificar que a “**Prestação do Serviço**” é o principal motivo de manifestações, conforme os dados registrados na Ouvidoria, em relação ao **Ofensor “Telefonia Fixa”** sendo quase o dobro daquelas envolvendo “**Cobrança**”, segundo Motivo deste Serviço, como pode ser observado no gráfico a seguir.

### Grupo Empresas: Ofensor - Telefonia Fixa Motivos - 2012/2016\* (Absoluto)

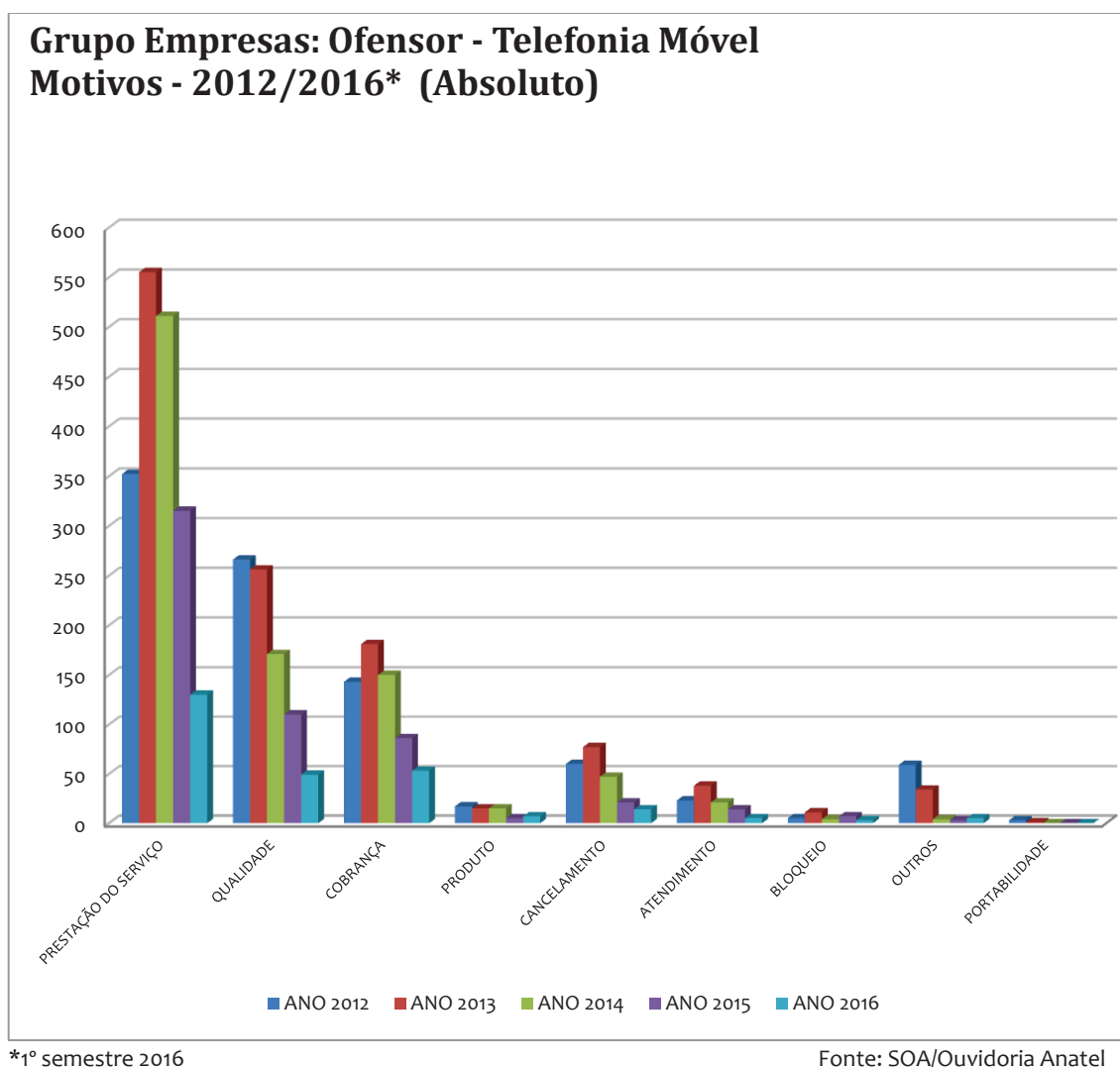


\*1º semestre 2016

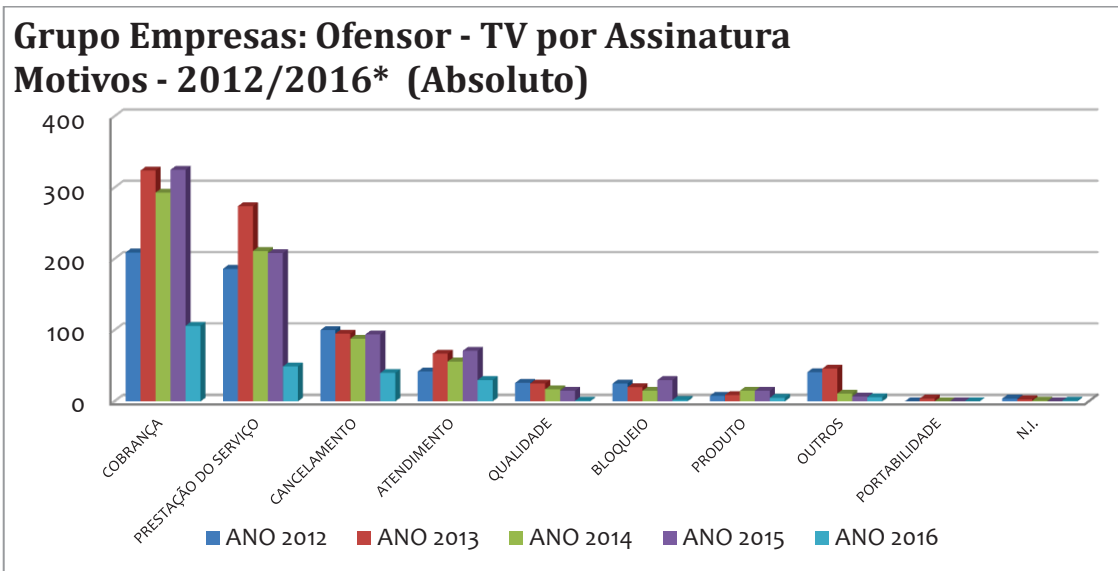
Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

Por se tratar de um Serviço que tem as obrigações contratuais mais rigorosas uma vez que é uma concessão pública, tendo inclusive compromissos de universalização, é que reafirmamos a necessidade da Anatel manter um rigoroso acompanhamento da prestação de serviço desta modalidade.

Ao observar o gráfico seguinte, **Internet Fixa**, percebe-se novamente o mesmo fenômeno que ocorre na **Telefonia Fixa**, qual seja, que a “**Prestação do Serviço**” é o principal item de insatisfação dos consumidores, seguido da “**Qualidade do Serviço Prestado**”. Aqui cabe a mesma recomendação feita quanto ao Ofensor Telefonia Fixa.



Já em relação ao ofensor “**TV por Assinatura**”, podemos observar no gráfico seguinte que o principal Motivo é a “**Cobrança**”, seguida pela “**Prestação do Serviço**”, “**Cancelamento**” e “**Atendimento**”.



\*1º semestre 2016

Fonte: SOA/Ouvidoria Anatel

Achamos importante destacar que ainda que o ofensor “**Atendimento**” não esteja dentre os principais reclamados pelos consumidores quanto aos prestadores de serviços, acreditamos que quando os cidadãos procuram o Órgão Regulador, ainda que apresentem outros ofensores como motivo principal de sua manifestação, está subentendido que houve uma falha no atendimento e resolução da operadora, já que não conseguiu resolver em sua esfera a demanda de seu cliente.





**Ouvidoria  
da Anatel**