

São Paulo, 31 de julho de 2012.

Ilmo Sr. João Rezende

Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações

joao.rezende@anatel.gov.br

presidencia@anatel.gov.br

Ilmo. Sr. Bruno Carvalho Ramos

Superintendente de Serviços Privados da Agência Nacional de Telecomunicações

bramos@anatel.gov.br

Assunto: Aprimoramento da qualidade do Serviço Móvel Pessoal e dos mecanismos de aferição e fiscalização dos serviços de telecomunicações

Prezados Senhores,

O Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, de utilidade pública federal, criada em julho de 1987 e mantida por seus associados. Sua missão é promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica, contribuindo para que todos os cidadãos tenham acesso a bens e serviços essenciais, para o desenvolvimento social, o consumo sustentável, a saúde do planeta e a consolidação da democracia na sociedade brasileira. O Idec não está vinculado a empresas, governos e nem partidos políticos.

Em consonância à sua função de proteção do consumidor, especialmente no que se refere aos serviços regulados, o Idec vem respeitosamente se manifestar acerca da medida cautelar que suspendeu a venda de novos acessos móveis em todo o país, em vigor desde o dia 23 de julho deste ano, e apresentar considerações e solicitações relativamente à qualidade do Serviço Móvel Pessoal e aos mecanismos de aferição e fiscalização utilizados pela Agência.

Inicialmente importa cumprimentar a Anatel pela adoção de medida cautelar diante da constatação de reiteradas reclamações em razão da qualidade de rede das prestadoras do Serviço Móvel Pessoal e notável desrespeito ao consumidor no atendimento disponibilizado pelas empresas. A utilização de medida cautelar suspendendo a comercialização do serviço aliada à exigência de planos de investimento das operadoras é opção mais efetiva do que a aplicação de multas, e visa ao esforço concentrado para a solução e prevenção de problemas.

Sabe-se que o setor de telecomunicações está entre os mais reclamados, sendo a qualidade de rede e o atendimento inadequado problemas recorrentes. É perceptível a desproporcionalidade entre o aumento no número de clientes e o incremento no atendimento e nos investimentos em rede. A constante veiculação de ofertas "imperdíveis" dimensiona mal o número de novos acessos diante da infraestrutura existente e o ritmo comum de investimentos. Traz, além disso, problemas de oferta, como publicidade enganosa, desinformação sobre condições menos vantajosas dos planos, entre outros aspectos.

Em 2005 e 2006 o Tribunal de Contas da União já havia determinado à Anatel uma série de medidas voltadas a dar maior efetividade ao cumprimento de obrigações das prestadoras de serviços de telecomunicações para com seus consumidores e destinadas a melhorar a atuação da Anatel com relação à qualidade na prestação destes serviços. Elas estão dispostas nos Acórdãos 1.485/2005 e 2.109/2006. Em recente avaliação do TCU, constatou-se que grande parte das determinações e recomendações feitas à Agência não haviam sido implementadas, o que é bastante grave.

Assim, a suspensão cautelar da comercialização de acessos móveis promovida pela Anatel dá-se em contexto há tempo problemático. A exigência de entrega de planos de investimento por parte das empresas, com metas específicas, é medida positiva que deve se seguir à análise detida dos documentos apresentados, bem como à fiscalização minuciosa e transparente pela Agência.

Contudo, para, além disso, deve se conjugar a uma série de outras ações da Anatel no intuito de aprimorar a prestação do Serviço Móvel Pessoal. Ademais, a referida medida e o cenário que visa atacar refletem regulação que ainda peca em pontos essenciais. É disto que trataremos adiante.

I. Metodologia da Anatel para estabelecimento de metas de qualidade e insuficiência do Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal (Resolução 575, de 28 de outubro de 2011)

A metodologia adotada pela Agência para estabelecimento de metas de qualidade está centrada na definição de porcentagens relativas à base de clientes das operadoras ou a elementos diretamente ligados ao tamanho desta base. Já na contribuição à Consulta Pública 27/2010, que tratou no novo Regulamento de Gestão da Qualidade do SMP, o Idec ressaltou que a correta avaliação das metas dependia de um dimensionamento, pela Anatel, da quantidade de consumidores ligados a cada prestadora.

Para uma empresa que possui uma base de 50 milhões de clientes, 5% dessa base corresponde a 2,5 milhões de acessos, o que sem dúvida é um universo demasiado grande e uma faixa extremamente larga para a empresa que operar fora das metas. Levando em conta dados do segundo trimestre de 2012, das quatro principais

operadoras móveis do país, apenas a Oi não possui ainda 50 milhões de acessos, somando aproximadamente 47 milhões e 800 mil celulares ativados.

Ao mesmo tempo, tal metodologia considera natural que uma maior base de acessos corresponda a um número maior de reclamações, ou seja, que um crescimento na quantidade de clientes de uma empresa possa ser proporcional ao aumento de problemas na prestação do serviço. Isto se confirma se compararmos o Plano Geral de Metas de Qualidade do Serviço Móvel Pessoal (PGMQ-SMP) aprovado em 2000 e o Regulamento de Gestão de Qualidade (RGQ-SMP) do mesmo serviço aprovado em 2011.

Em que pese a inclusão de novos indicadores, como o transbordamento de reclamações das operadoras à Anatel, tempo máximo de envio de mensagens de texto e metas relacionadas à conexão de dados, as obrigações já existentes no PGMQ-SMP de 2000 foram mantidas com as mesmas porcentagens ou pioradas. Enquanto isso, vale ressaltar que a densidade de acessos por 100 habitantes neste período passou de 14,0 para 123,9.

Citando metas e indicadores específicos, cumpre destacar que a meta destinada a estabelecer uma relação máxima entre o número total de reclamações e o número de acessos em operação no mês manteve-se em 1%, como já se aplicava desde 2003. Já a taxa de completamento de chamadas para o Centro de Atendimento das prestadoras do serviço no mês foi reduzida de 98% para 95%. Ainda no que se refere a completamento de chamada, é imprescindível notar que desde 2004 a meta de qualidade para este critério considera adequado o completamento de apenas 67% das tentativas de originar chamadas. Novo regulamento foi aprovado em 2011, mas a exigência não se alterou e agora as reclamações em razão deste indicador são um dos motivos que embasaram a suspensão recentemente realizada pela Agência.

Também a meta de chamadas interrompidas por queda de ligação na rede da prestadora é a mesma desde 2003. Segundo a regulação de qualidade, por mês, até 2% de todas as chamadas das prestadoras podem ser interrompidas por queda da ligação. Por fim, o próprio atendimento dos consumidores fica comprometido com o atual RGQ-SMP.

Apontado como outro motivador da recente suspensão na comercialização do serviço, o não atendimento das demandas do consumidor no prazo ganha reforço com o RGQ-SMP vigente. O regulamento aprovado em 2011 retrocedeu em direito garantido ao consumidor no PGMQ de 2000 e, ainda, está em desacordo com o disposto no Decreto 6.523/2008, que regulamenta o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC).

O PGMQ de 2000 previa que pedidos de informação recebidos em qualquer centro ou setor de atendimento da operadora deveriam ser respondidos em até 2 dias úteis em 95% dos casos, não podendo ultrapassar 5 dias úteis. Já o Decreto do SAC assegurou ao consumidor que as informações por ele solicitadas devem ser prestadas imediatamente e suas reclamações resolvidas no prazo máximo de 5 dias úteis. Porém, o regulamento de

qualidade do SMP aprovado em 2011 exige o cumprimento deste prazo apenas em 95% dos casos, abrindo uma exceção que o Decreto não permite. Nos outros 5%, a empresa pode responder ao consumidor em até 10 dias úteis.

Como afirmado na contribuição do Idec à Consulta Pública 27/2010, a fixação de parâmetros de qualidade deve considerar o crescimento da base de assinantes não para flexibilizar as regras, mas para aumentá-las progressivamente.

Além disso, seus regulamentos de qualidade não podem ser indiferentes às reincidências na violação de direitos do consumidor. Ainda que este elemento seja considerado na aplicação de sanções, é relevante que a delimitação, nos relatórios, dos motivos das reclamações recebidas pela empresa seja utilizada para avaliação e atuação específicas em problemas reiterados.

Uma empresa que está dentro das metas, mas constantemente recebe os mesmos tipos de reclamação ou viola os mesmos direitos dos consumidores, não pode ser considerada pela Agência como cumpridora das metas impostas. Tais casos merecem análise mais aprofundada acerca dos motivos das repetidas infrações e suscitam acompanhamento mais próximo da empresa por parte da Agência.

Todavia, o aqui defendido avanço nas metas e indicadores de qualidade não é suficiente como mecanismo de aferição quanto à adequada prestação do serviço. A realização de pesquisa de satisfação dos usuários, já em andamento na Agência, apresenta-se como outra forma de identificar os principais problemas no cotidiano do consumidor, importando discutir como seus resultados serão incorporados na atividade regulatória da Agência.

Além desta, porém, há outras medidas que merecem ser melhor desenvolvidas e realizadas pela Anatel, conforme exporemos no item a seguir.

II. Aprimoramento dos mecanismos de aferição e fiscalização da qualidade dos serviços de telecomunicações

Antes de retomarmos sugestões já apresentadas pelo Idec na Consulta Pública 27/2010, cumpre notar o critério utilizado pela Anatel, na medida cautelar recentemente aplicada, para definir as empresas suspensas em cada estado do país. Segundo informações prestadas pela Agência, tal definição se baseou nas reclamações referentes a completamento e reparo recebidas em seu *call center* entre janeiro de 2011 e junho de 2012. As empresas que ficaram acima da média de reclamações em cada estado foram as que sofreram suspensão.

O Idec considera bastante positiva a utilização da base de reclamações recebidas na Agência como suporte de ações regulatórias mais abrangentes. Esta postura fortalece o canal de atendimento disponibilizado e oferece resposta concreta, para além das

soluções pontuais e individuais, ao universo de problemas e violações reportadas à Anatel.

Por tais razões, é necessário que medidas como esta sejam institucionalizadas e adotadas na rotina da atividade da Agência, somando-se aos indicadores de qualidade e às ações de fiscalização. Esta solicitação está em consonância com determinação do Tribunal de Contas da União presente no Acórdão 2.109/2006, que em seu item 9.2.5 estabelece:

9.2.5. com vistas a inibir o não-atendimento ou o atendimento inadequado ao usuário, adote medidas no sentido de sancionar com maior rigor as operadoras de telefonia quando as reclamações dos usuários dirigidas ao call center da Anatel não tenham sido adequadamente atendidas pelas operadoras sem motivo justificado;

Outra medida relevante à adequada aferição da qualidade e fiscalização dos serviços é a realização das providências necessárias para que a Anatel tenha acesso aos dados brutos das operadoras, bem como capacitação e estrutura para utilizá-los em suas atividades. O acesso e avaliação dos dados brutos das empresas, além de possibilitar a averiguação mais detalhada de reclamações recebidas na Agência, fornece condições incomparáveis para uma atuação preventiva. A condução de fiscalizações preventivas é outra das determinações do TCU em 2006 consideradas descumpridas até o momento e tem o seguinte teor:

9.2.2.1. aperfeiçoe o processo de acompanhamento de indicadores de qualidade informados pelas prestadoras, fazendo uso de fiscalizações preventivas periódicas, na forma de auditorias, e/ou de sistemas de monitoramento para fiscalização indireta do funcionamento das redes e serviços de telecomunicações das prestadoras de telefonia fixa e móvel em tempo real;

A necessidade de atuação preventiva constava também das contribuições do Idec na Consulta Pública 27/2010, em que se afirmava a relevância de o órgão regulador se antecipar aos problemas. Neste sentido, destacamos que a Anatel devia considerar a imposição de metas de investimento ou, ao menos, de um forte controle sobre os investimentos feitos pelas operadoras. De certo modo, a decisão recente da Anatel incorpora este entendimento ao requerer das empresas planos de investimento com previsão de metas. Porém, assim como deve ocorrer com a utilização das reclamações recebidas no *call center* da Agência, é relevante institucionalizar também a exigência de metas de investimento, tendo firmeza e transparência no acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos.

Ainda na linha da contribuição, havia outra sugestão que há muito deveria ter sido incorporada pela Anatel no desafio de reunir informações sobre os problemas enfrentados pelo consumidor. Trata-se da utilização dos dados compilados pelo Sistema

Nacional de Informação de Defesa do Consumidor (SINDEC), que poderiam ser absorvidos pela Agência na elaboração de índices e taxas voltados a subsidiar a adoção de medidas preventivas e repressivas.

Por meio de tais informações, a Anatel terá a oportunidade de confirmar a constatação de que os problemas na prestação do serviço vão além dos aspectos técnicos e da ineficiência do atendimento. Outro problema estrutural diz respeito à oferta e ao contrato.

Oferta, considerada nos termos do Código de Defesa do Consumidor, é a causa de muitas reclamações por parte de consumidores, visto que frequentemente as empresas ofertam determinado serviço, sob certas condições, e descumprem essa oferta, o que gera uma legítima expectativa frustrada no consumidor. Paralelamente, a presença de cláusulas abusivas nos contratos de adesão também é a raiz de muitos problemas, o que impacta diretamente na percepção do consumidor sobre a qualidade do serviço. Por essas razões, é fundamental que a Agência tome medidas de modo a incluir a análise, com a possibilidade de homologação prévia, e a fiscalização de ofertas e contratos, a fim de melhor responder aos parâmetros desejados de qualidade e prevenir danos aos consumidores.

Por fim, retomando as determinações do TCU reproduzidas acima, o Idec ressalta a necessidade de a Anatel dar integral cumprimento às medidas previstas nos Acórdãos 1.485/2005 e 2.109/2006, conforme novamente exigido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.864/2012. Entre as determinações consideradas como não implementadas, além das duas já citadas, há a previsão de instrumentos sistemáticos e periódicos para identificação de requisitos de qualidade pelo usuário e para acompanhamento do cumprimento de suas demandas, bem como a realização de auditorias nos sistemas informatizados de faturamento e atendimento utilizados pelas empresas.

Feitas estas considerações e sugestões, há ainda outro ponto crucial que merece ser tratado nesta manifestação acerca da qualidade do Serviço Móvel Pessoal.

III. Compartilhamento e desagregação de redes

Na contribuição à Consulta Pública 27/2010, o Idec salientou que qualquer discussão mais restrita sobre a qualidade de um serviço de telecomunicações é circundada por um grave problema estrutural. Enquanto as redes físicas não forem devidamente compartilhadas com todos os competidores do mercado, enquanto a Anatel não impuser o modelo de desagregação (que deveria ser uma ação de curto prazo, segundo o Plano Geral de Atualização da Regulamentação), enquanto não for implementado um modelo de custos, os serviços continuarão, de uma forma ou de outra, a serem prestados por poucas empresas, que já demonstraram seu parco interesse em expandir os serviços com qualidade a uma parcela maior da população.

A afirmação de que hoje os serviços estão universalizados é falaciosa. Se, no caso da telefonia móvel, há mais de 256 milhões de linhas habilitadas, é preciso sempre que esse dado venha acompanhado de outros: 80% dos acessos são pré-pagos, o tráfego de minutos é um dos menores do mundo, o Brasil é um país onde se paga caro pelos serviços comparativamente a outros países, inclusive da América Latina, e há uma desigualdade regional e social com relação ao acesso dos serviços.

O problema da ausência de regulamentação sobre as redes físicas gera impacto direto no Serviço Móvel Pessoal. É preciso estabelecer um modelo racional de construção e operação da infraestrutura de telecomunicações que não multiplique as redes pelo número de grandes prestadoras e contemple de forma não discriminatória as pequenas e médias empresas. Isto é possível com a desagregação entre a operação de infraestrutura e a prestação do serviço e a imposição de regras de compartilhamento. Assim, a rede compartilhada e desagregada é também um pressuposto para a qualidade dos serviços.

Com base nas considerações e sugestões expostas, solicitamos:

- a) que **as metas de qualidade não sejam previstas sem estrita observância à base real de acessos** em cada empresa e que **os atuais parâmetros do RGQ-SMP sejam revistos para avançar nas exigências**, muitas já previstas nestes termos desde 2003, visto que o crescimento no número de clientes não pode significar um aumento proporcional de problemas no serviço;
- b) que a **reincidência** seja elemento considerado na avaliação quanto ao cumprimento das metas;
- c) que as **reclamações recebidas no call center da Anatel sejam adotadas de forma institucional** como parâmetros de aferição da qualidade paralelamente aos indicadores do RGQ-SMP e os dados obtidos por meio de fiscalização e pesquisa de satisfação;
- d) que a Agência tome as **providências necessárias para obter e utilizar os dados brutos das operadoras**, inclusive através de sistemas de monitoramento, visando à prevenção e à maior efetividade das sanções aplicadas;
- e) que a **obrigação de metas de investimento seja incorporada na atividade regulatória da Anatel**, e que sejam garantidas a **transparência nos compromissos** assumidos pelas empresas e a **publicidade na fiscalização** realizada pela Agência;
- f) que **os dados do Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor (SINDEC)** sejam utilizados pela Anatel como subsídio de medidas preventivas e repressivas;
- g) que a aferição da qualidade dos serviços pela Agência abarque a **análise e**

fiscalização de ofertas e contratos, inclusive com a possibilidade de homologação prévia destes últimos;

h) que a Anatel dê **integral cumprimento às determinações do TCU previstas nos Acórdãos 1.485/2005 e 2.109/2006**. Segundo recente análise do órgão, cerca de 30% das recomendações foram atendidas, o que deve ser revertido o quanto antes pela Agência;

i) que a regulamentação das redes de telecomunicações seja compreendida como pressuposto da qualidade dos serviços, **devendo a Anatel avançar nas obrigações referentes a compartilhamento e desagregação**, separando infraestrutura e serviço.


Reiterando os cumprimentos pela medida cautelar adotada, solicitamos a manifestação da Anatel acerca dos pontos apresentados, com a certeza de que podem contribuir para aprimorar a qualidade dos serviços de telecomunicações, bem como os métodos de aferição desta qualidade.

Certos de sua atenção, agradecemos antecipadamente e permanecemos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,



Lisa Gunn
Coordenadora Executiva



Veridiana Alimonti
Advogada