



OUVIDORIA DA ANATEL

Relatório Analítico

DEZEMBRO 2007

## **OUVIDORIA DA ANATEL**

**Aristóteles dos Santos**

**Ouvidor**

### **Equipe da Ouvidoria em Dezembro de 2007**

Carlos Vinícius Brito Reis – Especialista em Regulação

Luciano Citro de Azevedo – Especialista em Regulação

Marcel Alves do Rosário – Especialista em Regulação

Nilberto Diniz Miranda – Assessor

Simone Santos Silva – Secretária

Susan Chiodo Perpétuo – Assessora

Ubirajara Costabile Romaro – Especialista em Regulação

Viviane Castro Bayma – Assessora

Endereço: SAUS Quadra 6 – Bloco H – Ed. Ministro Sérgio Motta

Brasília/DF – CEP: 70.070-940

Tel.: (61) 2312-2081 Fax: (61) 2312-1946

[ouvidoria@anatel.gov.br](mailto:ouvidoria@anatel.gov.br)

# **RELATÓRIO ANALÍTICO DA ANATEL**

## **OUVIDORIA DA ANATEL**

**DEZEMBRO DE 2007**



## SUMÁRIO

<b>I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>07</b>
<b>II – ANATEL, CONTEXTO HISTÓRICO E O SISTEMA BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES.....</b>	<b>11</b>
<b>III – PERSPECTIVAS.....</b>	<b>25</b>
<b>3.1 – Rumo à Sociedade da Informação: Condição fundamental para se chegar à Sociedade do Conhecimento.....</b>	<b>25</b>
<b>3.2 – O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST: Um Fundo Social.....</b>	<b>30</b>
<b>3.3 – Uma Empresa Nacional.....</b>	<b>32</b>
<b>3.4 – Ações da Anatel.....</b>	<b>34</b>
3.4.1 – Periodicidade dos Relatórios da Ouvidoria.....	34
3.4.2 – Reestruturação da Anatel.....	35
3.4.3 – Investimentos Internacionais no Setor .....	37
3.4.4 – Revisão dos Contratos de Concessão e Regulamento do STFC.....	36
3.4.5 – Novo Regulamento do SMP.....	37
3.4.6 – Atendimento ao Cidadão.....	39
3.4.7 – Fraseologia do Celular – Mensagem de Encaminhamento – Correio de Voz.....	41
3.4.8 – Telefonia Rural.....	43
3.4.9 – Juros Moratórios de 1% ao Mês nos Casos de Inadimplência.....	43
3.4.10 – Instituição de Ouvidorias nas Empresas de Telecomunicações.....	45
3.4.11 – Inclusão Digital.....	46
<b>IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>49</b>



## I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A história nos revela a incompatibilidade de convivência entre ouvidores e ditadores. Ouvidores e ditadores não sobreviverão se colocados numa mesma organização. Um deles será extinto: o ouvidor, pela força da ditadura; ou o ditador, pela força da palavra.

Há registros de que a instituição das Ouvidorias teve como idealizador e principal incentivador o filósofo chinês Confúcio (551 a.c.) que atuou decisivamente pela abertura de canais para ouvir as reclamações do povo contra a administração pública.

No Brasil, em 1549, o então Governador Geral Tomé de Sousa nomeou Pero Borges como Ouvidor-Geral do Brasil com a função de representar a Justiça Real Portuguesa, o que o fazia atuar segundo um juiz da Corte. Tal experiência, entretanto, não se revelou exitosa. Isto porque, segundo consta, o nosso primeiro Ouvidor, apesar de receber diversas denúncias, não as apurava, porque, quase todas, eram críticas diretas feitas ao governo de Tomé de Sousa. Consta, ainda, que os denunciantes, diante de tais “irreverências”, passavam a ser perseguidos pela estrutura governamental. Ajustado com a Igreja, o governo transferiu a missão de ouvidor para bispos indicados por Portugal. Daí a expressão “*Vá se queixar ao Bispo!*”

Noutro canto, na Roma antiga, já tinham sido criados os “tribunos da plebe” que ouviam e transmitiam as denúncias do povo contra os desmandos dos funcionários do governo.

Somente mais tarde é que a figura do Ouvidor Geral se institucionalizou de fato, quando, nos idos de 1810, o reinado da Suécia querendo obter avaliações e opiniões diretas do povo sobre a sua atuação, resolveu criá-la. Outros países fizeram o mesmo.

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 idéia de instituição das Ouvidorias.

A primeira lição que se tira é da evidência de uma sintonia entre as democracias e o exercício das Ouvidorias. A segunda lição que a história nos revela é a incompatibilidade total na convivência entre os ditadores e os ouvidores.

A partir de 1983, quando lenta e gradualmente ressurgem os primeiros sinais de abertura democrática no Brasil, o debate para a criação de canais de comunicação entre a estrutura de poder e a população, começa a tomar pulso, sendo, depois, referendado na Constituição de 1988.

Passo importante para a consolidação das Ouvidorias no Brasil ressurgiu em 1986, em pleno processo de redemocratização do país, quando foi criada a primeira Ouvidoria Pública do Brasil na cidade de Curitiba (PR). Este fato que chegou a ser replicado tanto no serviço público como na iniciativa privada, logo depois perdeu forças, compensando-se, em seguida, com a instituição do Código de Defesa do Consumidor no início dos anos 90.

A partir de 2003 houve um grande incremento na criação de Ouvidorias Públicas em todo o Brasil, incentivado pela Ouvidoria Geral da União, dentro das ações de transparência deste Governo. Esse fortalecimento das Ouvidorias, aliado ao fato da consolidação do Código de Defesa do Consumidor - instituído na década passada - proporcionou e incentivou o consumidor na busca cotidiana do seu direito.

Já podemos afirmar que no contexto atual brasileiro, as Ouvidorias estão entre as principais estruturas que possibilitam o controle da sociedade sobre os fornecedores públicos ou privados dos serviços e produtos por ela consumidos.

Na Anatel, por força da Lei Geral de Telecomunicações de 1997, a figura do Ouvidor é fortemente relevada. Quer seja pelo privilégio da nomeação, feita diretamente pelo Presidente da República, o que confere prestígio ao indicado e, ao mesmo tempo, lhe impõe grandes responsabilidades. Quer seja pela deferência que lhe faz a lei, abrindo ao Ouvidor o direito de acesso a todas as portas e a todos os assuntos da Agência, exigindo, em contrapartida, relatórios críticos sobre o desempenho institucional do órgão.

Nesse contexto, no cumprimento dos dispositivos legais a nós conferidos pelos atos do Presidente Lula, que nos indicou e honrosamente nos reconduziu ao cargo, e alinhados com os anseios da sociedade é que temos tentado levar a efeito o encargo de Ouvidor da Anatel.

Ressalte-se, ainda, que a nossa atuação tem guardado estreita articulação com representantes do Ministério Público Federal, do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC (MJ) e do sistema PROCON, bem como com as entidades que atuam na defesa dos direitos do consumidor, sem os quais as nossas ações seriam menores em alcance e abrangência. Registre-se, por oportuno, o clima respeitoso proporcionado às ações da Ouvidoria pelos membros do Conselho Diretor da Agência.

É nosso propósito ao longo deste relatório analítico trazer ao debate os temas relacionados com o setor de telecomunicações que entendemos sejam do interesse da sociedade. Avessos que somos ao pensamento único, incentivamos e respeitamos o direito de opinião daqueles que nos contradizem. Entretanto, não nos omitiremos na elaboração das análises críticas, nem economizaremos elogios e incentivos naquilo que, ao nosso crivo, entendermos positivo. Agindo assim, estaremos sendo coerentes com a nossa consciência e leais àqueles que em nós confiaram.

Aristóteles dos Santos

## II – ANATEL, CONTEXTO HISTÓRICO E O SISTEMA BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES

*“As Instituições devem ser minimamente justas e equitativas.”*

*(Leonardo Boff)*

Realizar uma avaliação exclusiva da Anatel sem abordar o Sistema Brasileiro de Telecomunicações como um todo seria uma abordagem incompleta e inconsistente. Esta realidade nos impõe a obrigação de uma análise do setor com uma visão sistêmica.

A legislação específica das telecomunicações brasileiras, ou o seu marco regulatório, teve como documento básico a Lei Geral de Telecomunicações (LGT - Lei 9.472/1997), que possibilitou a preparação da estrutura, organizou a abertura institucional do mercado, definiu as condições gerais para a privatização e criou um órgão regulador para atuar no ambiente privado, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

Os objetivos básicos estabelecidos foram:

- **incentivar a constituição de mercados competitivos** nos vários serviços de Telecomunicações, na expectativa de que fossem criadas condições favoráveis à expansão dos acessos, adequação e racionalização dos preços, em decorrência da competição;
- **viabilizar a universalização da telefonia fixa**, mediante a criação de mecanismos favoráveis à ampliação dos investimentos em infra-estrutura das concessionárias, de forma a proporcionar acessos a todos os cidadãos, onde quer que estivessem. Instituiu-se também o FUST (Fundo

de Universalização dos Serviços de Telecomunicações) visando compensar, na universalização, a parcela comprovadamente não recuperável pela exploração não eficiente do serviço. Além disso,

- **assegurar efetividade ao setor**, cuja avaliação deveria ser feita segundo a visada da sociedade.

Após 10 anos de criação, a Anatel, por não cumprir ou não fazer cumprir integralmente os propósitos que justificaram a sua criação, vive, a nosso ver, uma relevante crise existencial. Algumas causas e fatos, a seguir discorridos, justificam a procedência das nossas preocupações.

No Relatório anterior da Ouvidoria afirmamos que a Anatel padecia de deficiências conceituais, estruturais e de métodos e procedimentos. Hoje, conhecendo melhor a Agência e diante de avaliações mais consolidadas podemos afirmar que tais deficiências são profundas.

O primeiro fundamento desta fragilidade diz respeito ao contexto, segundo o qual, a Agência foi instituída. No período entre os anos 1995 e 1998, o Governo Federal implementou o processo de privatização do Sistema de Telecomunicações sob o argumento de que ao Estado não poderia caber o papel de empresário. Apoiado pela virtual totalidade da mídia, o Governo Federal de então, num discurso padronizado, justificava a necessidade da privatização como forma de atração de investimentos privados nacionais e internacionais.

Aquele determinismo governamental foi repetido com tal insistência e intensidade, que acabou por sedimentar uma visão única, no sentido de que: “...*tudo deverá ser feito para assegurar aos investidores um excelente retorno do capital empregado*”

Desestatizado o setor e instituída a Anatel, o seu corpo técnico absorveu o discurso oficial e incorporou dentre as suas atividades a prioridade de assegurar às prestadoras o prometido retorno do capital. Dessa forma, a Agência, tendo absorvido tal obrigação como prioritária, acabou por colocar em risco a sua independência, risco este posteriormente agravado diante do extraordinário poder de influência dos novos concessionários.

Essa deformação original, engendrada por orientação do governo da época e então incorporada pelos escalões superiores e intermediários da Agência, até hoje não conseguiu se recompor e continua fluindo no ambiente interno da Agência, cujos efeitos, ainda que atenuados pela reação de boa parcela de novos servidores, continuam imperando. Tudo isto em prejuízo direto do cidadão.

Sobre este cidadão – consumidor ou usuário – deveria incidir os principais focos de atenção da Agência. Ressalve-se que o usuário dos serviços de telecomunicações continua sendo, no âmbito da Anatel, o elo que tem a menor influência sobre os destinos do setor.

Filosoficamente é nossa convicção que, diante de um conflito de interesses entre instituições ou atores sociais com enormes diferenças na sua capacidade de influência, cabe ao legislador ou, no nosso caso, ao Órgão Regulador, adotar todos os cuidados necessários para que a resultante deste processo não absorva esta diferença, reproduzindo nos resultados finais, indesejáveis distorções.

Assim sendo, constatamos que a Anatel em sua rotina não se preparou adequadamente nem mesmo se preocupou em construir o necessário equilíbrio entre os interesses em disputa, quais sejam: interesses estratégicos do Estado, representados pelos Poderes Executivo e Legislativo; os interesses do capital, representados pelos investidores e

os interesses difusos do cidadão usuário. Este último, no nosso entendimento, deveria ser o senhor e razão de todas as ações da Agência.

Portanto, a constituição da Anatel com a visão de privilegiar prioritariamente o mercado ainda permanece viva na Agência e continua a gerar influências internas e impactos negativos para os consumidores. Esta é uma importante deficiência e o primeiro fato crítico que a Agência precisa enfrentar.

O segundo fato que revela a ineficiência da Agência diz respeito à recorrente inexistência de competição na prestação de serviços, explicitamente, no segmento da telefonia local. Conforme já abordamos, as políticas públicas básicas definidas para o setor que inspiraram o atual modelo de telecomunicações foram os compromissos da universalização, da efetiva competição e da efetividade na prestação dos serviços.

O evidente domínio e o explícito monopólio regional privado estabelecido pelas concessionárias da telefonia fixa para a última milha, somados à incapacidade da Anatel em adotar medidas que estabeleçam a efetiva desagregação e o compartilhamento da infraestrutura de redes visando à competição estabelecida em lei, continuam a maltratar a sociedade, vítima do processo.

Os menos avisados poderiam imaginar que a lucratividade com este domínio seria restrita, exclusivamente aos ganhos com a prestação de serviços de telefonia local em regime de exclusividade, entretanto, a questão é muito mais grave. Sabe-se que a partir destes monopólios privados na rede da telefonia local, as empresas estabeleceram um outro monopólio, qual seja o da prestação de serviços de banda larga – hoje, praticamente dominados pelas concessionárias, através da tecnologia *Asymmetric Digital Subscriber Line* – *ADSL* (Linha Digital Assimétrica para Assinante).

Tal permissividade na permanência destes monopólios locais acaba gerando ilações maledicentes, segundo as quais as concessionárias estariam influenciando esta inércia para acumular ganhos com o passar do tempo.

Inferência à parte, não se pode negar que, a cada dia que se passa sem competição nestes serviços, tanto mais as concessionárias usufruem financeiramente dos seus monopólios, em detrimento da sociedade. Portanto, ainda que refutemos quaisquer ilações a respeito, não podemos concordar com o comportamento inerte da Anatel diante da perpetuação destes monopólios e destes ganhos exagerados e continuados que, na nossa visão, não decorre de características técnicas, mas estão a depender de ações concretas da Agência para a sua supressão.

Na Itália, na Suécia e, principalmente na Inglaterra, onde o projeto de separação estrutural está em pleno desenvolvimento, já foram constatados excelentes resultados, tanto pelo excepcional número de linhas desagregadas, quanto pela impressionante redução tarifária, particularmente na assinatura básica, em decorrência da efetiva instalação do processo competitivo.

A regulamentação da desagregação das redes é responsabilidade da Anatel e só depende dela. Talvez uma decisão mais abrangente, visando também a separação estrutural, exigirá um processo de negociação envolvendo órgãos governamentais e as concessionárias, entretanto, os debates fundamentais devem ser provocados pela Agência, que detém a vivência e a convivência com o problema e tem consciência da sua gravidade.

Portanto, a inexistência no Brasil do processo competitivo neste segmento de redes, com todas as suas conseqüências negativas para a sociedade, estabelece mais um fato grave gerado pelas fragilidades da Anatel.

Abra-se um parêntese para que, no item competição, seja também registrada a nossa preocupação quanto à provável inexistência de competição nos serviços de Longa Distância Nacional – LDN entre as três grandes concessionárias locais, que, segundo consta, não concorrem entre si. Comente-se, por oportuno, que as denúncias que chegam à Ouvidoria chegam também à Anatel a quem caberia, de ofício, independentemente de serem reiteradas por nós, apurá-las.

O terceiro ponto ofensor ao desempenho da Anatel, que, no nosso entendimento se constitui numa deficiência histórica, é o valor hoje alcançado pela assinatura básica, cuja redução - e até mesmo sua extinção - tem sido tema recorrente no pleito da sociedade e dos órgãos de defesa dos direitos do consumidor. Subscvem este pleito, as câmaras de vereadores, as assembleias legislativas, as entidades de classe, as associações de moradores e até mesmo uma respeitável parcela do Congresso Nacional, onde se discute uma série de emendas e projetos de lei contrários à manutenção da assinatura básica atual.

Não cabe à Ouvidoria discutir a legalidade da cobrança da assinatura básica, mas cabe, com certeza discutir politicamente os valores que esta assinatura alcançou. Portanto o foro de discussão desta questão é político e não jurídico, visto que é um assunto reclamado unanimemente pela sociedade, sobre quem têm pesado os ônus.

Com efeito, ao longo do tempo, desde 1998, os contratos de concessão contaram com o índice IGP-DI (recentemente substituído pelo Índice de Serviços de Telecomunicações - IST) para reajustar a chamada cesta telefônica, que é constituída da assinatura básica, da habilitação e dos pulsos locais. Desde que respeitada a média final daquele índice oficial de reajuste no período, os contratos permitiam que as concessionárias escolhessem, a seu arbítrio, itens da cesta telefônica para reajustes até 9% acima do citado índice, através do dispositivo denominado Fator de Excursão.

Acreditamos, no entanto, que considerando a supremacia do interesse público, não fosse a Anatel tão fragilizada conceitualmente, a ela caberia impedir essa extraordinária distorção sistêmica, que foi ocorrendo ao longo desses últimos dez anos, culminando com um valor de assinatura básica inviável socialmente para a maioria da população brasileira que, ao final e por intermédio desse valor, assegura cerca de 50% do faturamento das concessionárias, outra grande distorção do modelo .

Por força de tal dispositivo, nos primeiros anos após a privatização, o item da cesta telefônica sobre o qual incidiu o reajuste acima dos índices do IGP-DI foi, sistematicamente, a assinatura básica, por escolha das concessionárias. Atente-se para o fato de que a incidência deste reajuste tem reflexos mensais até os dias de hoje em cada fatura emitida além de efeitos duradouros porque ocorrerá durante toda a vigência do contrato de prestação de serviços. Por outro lado, para não ultrapassar a média do índice oficial, o item da cesta sobre o qual incidiu o reajuste inferior ao IGP-DI, foi, sistematicamente, a habilitação, por escolha dos empresários. Atente-se novamente para o fato de que a incidência, neste caso, é apenas uma única vez. Nos últimos anos, devido a evidente saturação, esse artifício deixou de ser utilizado.

Essa desigualdade, que foi aceita e homologada pela Anatel, acabou por criar uma enorme distorção no valor da assinatura básica em relação aos demais itens. Vê-se que não podemos nos distanciar da análise quanto às deficiências conceituais básicas da Anatel, às quais nos referimos no princípio deste trabalho, deficiências estas que acabaram por instituir uma cultura única interna, no privilégio do capital.

Recorde-se que a assinatura básica da telefonia fixa em 1998 era da ordem de R\$ 13,00, hoje esta assinatura básica está na casa dos R\$ 40,00. Absorvendo um reajuste de cerca de 200%, enquanto a inflação do período foi, segundo o IPCA, de aproximadamente

83%. Lembremos que o valor de R\$ 13,00 já havia sido realinhado pelo governo FHC às vésperas da privatização.

A partir do ano de 2006 o Fator de Excursão – reajuste individual de item da cesta telefônica acima do índice apurado - teve o seu limite reduzido de 9% para 5%. Esta alteração apenas atenua o problema, mantendo intacta a fragilidade do modelo. Mesmo reduzindo aquele limite, tal dispositivo continua tendo a capacidade de distorcer, cumulada e indefinidamente, os valores de assinatura básica.

Apenas para efeito de raciocínio, de forma simplista, podemos imaginar que a assinatura básica de 40 milhões de acessos da telefonia fixa, ao custo mensal de 40 reais (com impostos), retira da sociedade brasileira algo em torno de 1,6 bilhões de reais todo mês e algo em torno de 20 bilhões de reais ao ano. Todos estes valores advêm somente da assinatura básica, eis que o pagamento pela efetiva e real prestação de serviços (antigamente por pulsos e agora por minutos) é cobrado em separado. Repita-se, a efetiva prestação de serviços é faturada em separado e independente da cobrança da assinatura básica.

Por isso, os reflexos desta alta lucratividade por parte das concessionárias e os resultados desta concentração de renda são refletidas nas aquisições dos controles de prestadoras de Serviço Móvel Pessoal – SMP, de prestadoras de serviços de TV por Assinatura, além de uma série de outras empresas que prestam serviços correlatos. Cada uma das três grandes concessionárias detém o controle de, pelo menos, uma grande prestadora de telefonia móvel, que, por sua vez, replica a concentração de rendas, cada vez mais.

É justo reivindicar a redução do alto valor do ICMS no setor, mas se realizado, isoladamente, sem uma revisão da taxa de lucro, seria a repetição do desequilíbrio entre os interesses do Capital, do Estado e do Consumidor.

Tal é o acúmulo financeiro por parte das concessionárias que recentemente a Agência recebeu solicitação de anuência prévia para segregação de ativos bilionários de determinada concessionária. Mesmo considerando alguns financiamentos públicos através do BNDES, cabe perguntar, qual a origem desta sobra de ativos e de todos estes investimentos, a não ser a partir dos resultados altamente positivos da prestação dos serviços de telefonia fixa, calcados no atual modelo tarifário e no monopólio local em detrimento da sociedade? O faturamento do setor já ultrapassa a 130 bilhões de reais anuais! Não podemos fechar olhos e os ouvidos diante de tantas evidências.

A área técnica de serviços públicos da Agência tem realizado estudos e palestras segundo os quais, desde a privatização até o momento, os resultados econômico-financeiros das concessionárias, frente aos investimentos realizados, têm se revelado deficitários. Somente a partir deste ano (2007) - atenua a área técnica - vislumbram-se alguns sinais de superávit.

Por ocasião de tais afirmações, tanto a Ouvidoria, quanto o Ministério Público Federal têm reagido contrariamente a tais conclusões.

Em que pese o respeito que temos perante àqueles que esposam a tese da área técnica, é nosso dever sugerir prudência na incorporação dessas conclusões, diante do risco delas acabarem se configurando como um dos contornos que nortearão a iminente revisão dos contratos de concessão. Principalmente porque aquela tese se reveste de uma grande contradição, quando a cotejamos com a realidade evidenciada através das contundentes demonstrações de expansão econômica destes grupos, de amplo conhecimento, tanto das autoridades como da própria sociedade. Além disso, é sabido que a Anatel não detém os dados relativos aos custos das concessionárias. Cabe lembrar que, após dez anos de

existência, a Anatel ainda não tomou as medidas necessárias para efetivar o aguardado compromisso de implementar o Modelo de Custos. Esperamos que estes estudos da área técnica não tenham servido para fundamentar eventuais composições tarifárias quando dos processos de reajustes ocorridos ao longo do tempo.

No que tange à lucratividade e ao retorno do capital queremos ressaltar que nenhum preconceito nos move. Temos firmeza quanto à necessidade da justa remuneração pelos capitais investidos e do necessário retorno pelos serviços públicos prestados. A legislação brasileira assegura este direito aos investidores e preserva o legítimo papel da sociedade para o seu controle. Por outro lado, não é sensato nem razoável admitir que a exploração de uma concessão do Estado possa ser objeto de enriquecimento tão acelerado e instrumento de concentração de riquezas por parte de quem quer que seja, em detrimento da sociedade. Talvez seja este o principal conceito a ser incorporado pelo servidor público quando regula e fiscaliza uma concessão de Estado.

Sabemos que a responsabilidade desta integral permissiva é uma grave deformação do modelo de privatização adotado. É verdade, por outro lado, que ao Órgão Regulador, ainda que não caiba a formulação das políticas para combater esta deficiência do modelo, cabe a ele sim, o debate e o alerta em nome do interesse público.

Desta forma concluímos que o alto valor alcançado pela assinatura básica, razão de todo este desconforto, é assunto de altíssima relevância, sobre o qual a Agência, ainda que limitada à sua competência, não pode deixar de se manifestar, posto que é insumo básico para a universalização, para nós, uma das principais responsabilidades da Anatel.

Na linha de se buscar uma alternativa às altas tarifas praticadas na telefonia fixa, o atual Governo editou o Decreto nº 4769, de 27/06/03, para instituição do AICE – Acesso

Individual Classe Especial a ser ofertado a partir de 2006 e determinou à Anatel a elaboração e adequação dos regulamentos a este decreto.

Por definição, o AICE seria um novo serviço básico a ser ofertado pelas concessionárias, com a finalidade da progressiva universalização do acesso individualizado, devendo apresentar auto-sustentabilidade, com oferta obrigatória a todos os interessados, uso doméstico, com assinatura básica reduzida, modalidade pré-pago, com exigências brandas e específicas de oferta, etc.

O número de acessos ociosos e disponíveis nas prateleiras das concessionárias, somados ao baixo tráfego operacional existente e as condições especiais estabelecidas para o AICE, davam toda a possibilidade de construir um produto de inclusão social e um incremento na universalização plenamente viável economicamente.

Entretanto esse produto nunca conquistou a preferência das concessionárias. Conservadoras, ainda que com terminais ociosos e o tráfego reduzido, as concessionárias temiam que a regulamentação deste produto pudesse gerar a possibilidade de migração de uma grande parcela dos assinantes do plano básico, então em vigor, para o AICE. A forma de impedir esta possibilidade de migração seria o estabelecimento de tarifas inibidoras para este produto.

Com efeito, o AICE foi regulamentado estabelecendo grandes obstáculos tarifários aos potenciais assinantes e aos migrantes. Na decisão do Conselho Diretor da Anatel sobre o plano, três conselheiros votaram favoravelmente à aprovação do mesmo, nos termos propostos pela Superintendência de Serviços Públicos – SPB, e dois votaram por outra proposição. Assim, o AICE foi regulamentado e se revelou um grande fracasso diante de suas altas tarifas e se inviabilizou, demonstrando a incapacidade da Anatel em estabelecer

os regulamentos que assegurassem a implementação das políticas públicas determinadas pelo atual Governo.

Só podemos inferir que o Conselho Diretor da Agência, com a composição de então, tendo uma conhecida predominância conservadora, por mais que se esforçasse, não conseguiria se revestir de sensibilidade social bastante para absorver o alcance popular que aquele Decreto continha.

Esta Ouvidoria, em função dos resultados pífios obtidos por esse produto, cujo objetivo era a redenção para a efetiva universalização da telefonia fixa, está propondo ao Presidente do Conselho Diretor da Anatel, uma revisão do regulamento do AICE, desta feita, no sentido de cumprir verdadeiramente as funções sociais estabelecidas pelo Decreto Presidencial.

Colocadas estas questões preliminares, destacamos, noutra ângulo, sinais de avanço na Anatel, ora por sensibilidade individual de alguns membros da nova composição do Conselho Diretor, ora por pressão da sociedade através das entidades de defesa dos direitos do consumidor, do Ministério Público, dos Procon's e, imodestamente, desta Ouvidoria, a Agência admitiu incorporar nos seus regulamentos os dispositivos, normativos e conceituais, do Código de Defesa do Consumidor. Este avanço vem ocorrendo, tanto nos regulamentos da telefonia fixa, da telefonia móvel, assim como dos serviços de TV por Assinatura. Além destes fatos, outras normas importantes foram editadas, tais como o Regulamento de Áreas Locais, a Conversão Pulso-Minuto etc.

Outro regulamento editado que é digno de todos os registros, o qual está em fase de implantação é o Regulamento de Portabilidade de Códigos de Acesso, no qual, os assinantes residenciais e não residenciais, têm assegurado a portabilidade do número local, assim como a portabilidade dos códigos não geográficos, em todo o território nacional.

Trata-se de um regulamento da maior importância, que quebra a espinha dorsal do expediente da “fidelidade forçada” que as prestadoras historicamente impunham aos seus assinantes. A Portabilidade Numérica se configura como um instrumento de liberdade do consumidor e uma importante ferramenta para a efetiva competição.

Estas e outras ações positivas ainda estão longe de refletir uma postura política plena da Agência, pois são frutos de esforços individuais localizados, que em soluços e espasmos, buscam redirecionar a Anatel para ancoradouros mais próximos das necessidades nacionais e dos anseios populares.

Em resumo, cabe-nos sugerir à Agência, considerando seu potencial técnico e suas competências institucionais, em primeiro lugar que abra uma ampla discussão interna sobre o verdadeiro papel da Agência na conciliação dos interesses entre as prestadoras, o Estado e o consumidor/cidadão; em segundo lugar, que atue para implantar, efetivamente, o instituto da competição na telefonia local, quebrando os atuais monopólios privados regionais, em terceiro lugar, que coloque na pauta da revisão dos contratos de concessão a discussão crítica sobre os valores da assinatura básica, chamando, para tal debate, além das próprias concessionárias, os representantes das entidades da sociedade civil, os poderes constituídos, os órgãos de defesa do consumidor, etc.

Em último lugar, porém não menos importante, num outro pólo de ação política que lhe cabe, enquanto autarquia especial, é que a Anatel passe a atuar como órgão impulsionador das políticas de inclusão social, se dispondo a integrar de forma proativa o Programa Nacional de Banda Larga do Governo Federal – para isto, dentre outros, deve se acautelar nas liberações de faixas de frequência que devem se prestar, prioritariamente, para o usufruto da sociedade, contemplando num segundo plano as liberações para os interesses comerciais, que, mesmo legítimos, devem se subordinar prioritariamente ao interesse público.



### III - PERSPECTIVAS

*“... cada ser humano tem o direito de participar do mundo social que ajuda a criar com sua presença e trabalho.”  
(Leonardo Boff)*

#### **3.1 – Rumo à Sociedade da Informação: Condição fundamental para se chegar à Sociedade do Conhecimento**

É verdade que ainda não vencemos a peleja da universalização da telefonia fixa no Brasil. E não vencemos por que há uma grave distorção na interpretação desta obrigação. Universalizar, da forma como interpreta a Anatel e as operadoras é, tão somente, disponibilizar os acessos. Dentro do conceito sociológico, com o qual concorda a Ouvidoria, universalizar é disponibilizar acessos a preços acessíveis. As tarifas da telefonia fixa são hoje os maiores impeditivos ao projeto de universalização total da própria telefonia fixa.

Ainda não universalizamos a telefonia fixa e já nos deparamos com outro enorme desafio. Trata-se da imperiosa, necessária e estratégica inclusão digital da população brasileira, cuja implementação passa pela disseminação da banda larga e da internet para todos. Ou nós nos incluímos entre os países que estão determinados a reduzir as suas diferenças sociais, através de um programa de inclusão digital, ou nós desistimos de um projeto integrado de Nação.

Isso porque, o conteúdo, que durante séculos foi verticalizado, manipulado e imposto, hoje, através do fenômeno da internet, tem a oportunidade de ser horizontalizado, independente e livre, podendo ser gerado por qualquer cidadão. Esta oportunidade espetacular não pode ser desperdiçada, se conjugarmos este momento tecnológico com o

momento virtuoso da presença no Brasil de um governo popular e democrático. Por isto temos que ser ágeis, antes que este bem que é do povo, possa se transformar num negócio, gerando enorme fonte de riqueza para poucos e mais segregação para o país, tão endividado socialmente.

São históricas as críticas à magia e ao fascínio que as tecnologias exercem sobre o ser humano. No passado recente, a grande referência foi a televisão, tida como um novo membro da família, com lugar privilegiado na sala. Hoje, as congruências tecnológicas, mercadológicas e de serviços permitem que através de um único terminal o usuário fale e ouça, envie e receba dados, assista e interaja com imagens, tudo isto agregado à possibilidade de locomoção, a mobilidade. Este fenômeno, certamente condicionará novos desejos e novos comportamentos.

A tecnologia, pela sua inexorabilidade, pela sua determinação e pela sua independência é, com razão, considerada irreverente pela sua índole de desrespeitar leis e costumes. Nas telecomunicações, via de regra, os ganhos decorrentes das inovações tecnológicas têm sido usufruídos pelo grande capital, que, por vasos comunicantes, sempre dominou a mídia e, por decorrência, o conteúdo da comunicação. Hoje, através de processos tecnológicos fantásticos, de forma silenciosa e irreverente, vem se instalando no mundo uma nova matriz de informação, sem fronteiras e sem domínio, com grande possibilidade de ser apropriada pela sociedade.

A tecnologia e a internet, juntas, podem causar um grande mal, se manipuladas para apartar, separar, segregar, dominar, enriquecer e explorar. Ou podem ser um bem se dirigidas para agrupar, incluir, humanizar e viver.

Para usufruirmos destes conteúdos estratégicos para as nossas vidas e para aqueles que virão depois de nós, em primeiro lugar devemos decidir se queremos ou não nos

apropriar dos nossos destinos, apoiando um projeto deste porte. Em segundo lugar devemos equacionar como implantar e disponibilizar a infra-estrutura apropriada.

O projeto dos sonhos dos brasileiros, do setor de telecomunicações, à época, interrompido pelos contingenciamentos estatais e que imaginávamos fosse retomado pelas telecomunicações privatizadas, era “uma fibra óptica em cada lar”, que várias nações, a exemplo do Japão, privatizando ou não, vêm implementando. Aqui no Brasil, os investimentos qualitativos nas redes de distribuição – fibras ópticas e/ou outras tecnologias – foram postergados pelas concessionárias, que preferiram apostar na sobrevida que o velho par de cobre adquiriu, a partir da tecnologia *ADSL*. Assim, com baixos investimentos, dominam este outro mercado regional, praticamente, sem concorrência, cobrando altos preços e tarifas elevadas dos usuários pelos acessos que operam em velocidades limitadas.

Por continuar investindo numa infra-estrutura moderna e por regular o setor sintonizado com os direitos dos seus cidadãos, é que países como Japão, Coreia do Sul, Inglaterra, Alemanha, França, Estados Unidos, Espanha, Itália, dentre outros, cobram tarifas 10, 20 e até 80 vezes inferiores aos valores praticados no Brasil para acessos à internet. Naqueles países, sim, estão estabelecidas as condições mais favoráveis para a inclusão.

É sem surpresas que se constata que a “desuniversalização” das telecomunicações no Brasil é coincidente com o mapa da fome e da pobreza.

Sabedor da importância da disseminação do conhecimento e conhecendo este cenário adverso de infra-estrutura, o Governo Brasileiro, determinantemente, já tomou a primeira decisão política importante, qual seja, está definida a implantação de um Programa Nacional de Banda Larga.

A segunda decisão a ser tomada é quanto à escolha da arquitetura desta infraestrutura. Várias iniciativas paralelas estão em curso no Brasil por prefeituras, governos estaduais e pela iniciativa privada, culminando com os telecentros, Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão – GESAC, infocentros, cidades digitais, uso de tecnologias *Worldwide Interoperability for Microwave Access* – WIMAX (Interoperabilidade Mundial para Acesso de Micro-ondas) etc.

O projeto do Governo Federal partindo de uma visão mais sistêmica do Brasil, sem inviabilizar nenhuma das iniciativas em andamento, deverá adotar um modelo que incorpore as infra-estruturas existentes, com qualidade comprovada; que implante infra-estruturas complementares, sempre que necessárias e com qualidade compatível; que assegure a desagregação/compartilhamento da última milha; que tenha efetividade, que busque aplicações racionais, inclusive com a utilização dos recursos do FUST.

Sendo este um Projeto de Estado que certamente perpassará mais de um mandato presidencial, o mesmo haverá de contar e dispor dos recursos necessários, e deverá ser gerenciado por gestores com sensibilidade social, controlados pela sociedade. Se assim for – e assim será – o chamado salto para o futuro, do qual falávamos na década passada, está próximo de ser impulsionado.

A redução das diferenças sociais, a informação horizontalizada e a democracia plena são componentes dos caminhos a serem percorridos rumo à sociedade da informação.

Apreciamos com enorme satisfação a decisão do Conselho Diretor da Anatel, que em sua 464ª reunião, dia 21 de dezembro de 2007, aprovou as condições necessárias para a substituição das obrigações contidas no PGMU em vigor até então, a instalação de cerca de oito mil Postos de Serviços de Telecomunicações - PST's, pela obrigação de instalar e fornecer infra-estrutura de rede, *backhaul*, que garantirá o funcionamento de comunicação

em alta velocidade, 1 Mbps à 55 mil escolas públicas, distribuídas em todo o território nacional. Esse Programa, do Governo Federal, assegurará o acesso, sem custos a essas escolas até o final dos contratos de concessão, ou seja até dezembro de 2025.

Sabemos que a implantação do Programa Nacional de Banda Larga, só alcançará a dimensão e as proporções que necessitamos a partir da conjugação dos efeitos dessa decisão com a complementaridade das outras, que estão sendo preparadas, mas é extremamente gratificante perceber que o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva vem tomando as atitudes necessárias para eliminar o grande fosso social dos excluídos, dando-lhes, também, o insubstituível acesso à informação e à educação de qualidade.

### **3.2 – O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST: Um Fundo social**

A lei que instituiu o FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Lei nº 9.998/2000), estabeleceu que o mesmo será aplicado em programas, atividades e projetos que estejam em consonância com o Plano Geral de Metas de Universalização das Telecomunicações - PGMU. Aí se inclui a implantação de acesso à Internet em condições favorecidas para os estabelecimentos de ensino e bibliotecas, para as instituições de saúde, sendo, portanto, requerida a instalação de redes de alta velocidade para o necessário intercâmbio de sinais entre as unidades.

As obrigações de universalização estão muito bem definidas, ou seja, são aquelas que possibilitam o acesso de qualquer instituição de interesse público ou a qualquer pessoa física à rede de telecomunicações, independentemente de sua condição sócio-econômica e de sua localização no território nacional.

Também estão claros os objetivos do legislador. O fato de a lei estabelecer o uso do Fundo para cobrir parcela do custo exclusivamente atribuível ao cumprimento, pelas empresas, das obrigações de universalização que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, não autoriza a quem quer que seja usufruir o FUST, visando unicamente ganhos corporativos, quer sejam financeiros, quer sejam políticos.

A legislação estabelece ainda as percentagens mínimas a serem investidas, privilegiando setores públicos, como a educação, a saúde, e as regiões carentes como o Norte e o Nordeste. Por isso, a discussão sobre a aplicação do FUST é extremamente importante mas não pode ser interminável. Sendo um recurso fundamental para a inclusão social, quanto mais se prolongar esta discussão, mais perde o Brasil mais pobre.

Para viabilizar a utilização do FUST, várias medidas têm sido propostas, desde modificações em leis, alteração no Plano Geral de Outorgas, Emendas Constitucionais e alterações em contratos de concessão. Todas as iniciativas devem ser consideradas, fundamentalmente, aquelas que incorporam vontade política, sensibilidade social e desapego.

Já é consciência de uma grande parcela das forças políticas e empresariais que o FUST, longe de ser uma oportunidade para ganhos corporativos, é um fundo com finalidade social e que foi instituído para suprir necessidades dos brasileiros, principalmente daqueles mais carentes. O seu descontingenciamento, exclusivamente para esta finalidade nobre é consensual, razão das ações do Governo buscando acoplá-lo ao projeto de inclusão, para o qual foi criado, na linha de se levar Banda Larga e Internet para todos. O Brasil inteiro assina embaixo.

### 3.3 – Uma Empresa Nacional

A partir da revisão constitucional que permitiu a desestatização do Sistema Brasileiro de Telecomunicações, a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações – FITTEL, entidade que congregava as nossas propostas sobre o setor, já defendia a constituição de uma empresa brasileira de telecomunicações de âmbito nacional para competir em pé de igualdade com as demais corporações, tanto em solo nacional, como no exterior.

Já não falávamos do Estado empresário. Na época, propúnhamos uma empresa nacional com controle privado, com real capacidade de realizar investimentos no Brasil e no exterior, com parcerias acadêmicas na ciência e na pesquisa, afinada com as potencialidades da nossa indústria, gerando mais empregos nacionais, competindo e prestando os serviços que a nossa sociedade necessita, a preços justos.

Ousados para aquele momento – há uma década – chegamos a sugerir a constituição de uma empresa nacional que disponibilizaria apenas de infra-estrutura, sem disputar serviços. Não fomos ouvidos. Hoje, os reguladores mais modernos do mundo apostam nesta fórmula, como a melhor forma de afastar o fantasma do monopólio e de assegurar a competição nos seus países. Acreditamos que, hoje, das pessoas que atuam no setor, ninguém mais tem dúvidas do equívoco cometido pelo governo da época ao retalhar o Sistema Telebrás, um sistema íntegro e compatível, para vendê-lo em fatias. Era um dos maiores sistemas de telecomunicações do mundo. Alertas não faltaram. Praticamente, ninguém no mundo fatiou as suas empresas, estatais ou não. E quem o fez, leia-se Estados Unidos, já está desfazendo, arcando o Tesouro com os custos decorrentes. O Brasil, portanto, caminhou na contra-mão. Atualmente todos jornais de economia e publicações de telecomunicações estampam as incorporações e as fusões que ocorrem diariamente no mundo inteiro, quer seja pela índole concentradora e monopolista do capital, quer seja pela real necessidade de escala deste fantástico segmento.

Hoje, mundo afora, idealizado pelos próprios empresários, instituiu-se um clube mundial dos grupos e conglomerados que atuam na prestação de serviços de telecomunicações onde os novos entrantes têm que demonstrar robustez econômico-financeira, viabilidade mercadológica, escala e capacidade técnica.

Assim, em muito boa hora o governo Lula toma a iniciativa de trazer ao debate público a instituição de uma empresa de telecomunicações de âmbito nacional para competir em igualdade de condições com os demais *players*.

Reações, certamente, virão. De empresas que não querem a competição. De âncoras avessos ao capital nacional. De uma parte da mídia, diante dos interesses dos seus maiores anunciantes. De executivos dependentes. De articulistas de plantão.

E que não venham as aves agourentas ideologizar esta decisão governamental. Os governos dos países europeus e mesmo dos Estados Unidos sempre atuaram politicamente para viabilizar a inserção das suas corporações e indústrias nos mercados de outros países e de outras regiões. Nós aqui no Brasil conhecemos isso muito bem. Quando o sistema estatal brasileiro de telecomunicações tinha apenas 12 milhões de terminais, o nosso parque industrial era constituído de mais de 200 empresas fornecendo produtos competitivos e atuando com tecnologia de ponta. O parque industrial do Brasil de hoje, mesmo com um mercado de mais de 150 milhões de acessos em operação, sequer dispõe de 30 indústrias operando.

Por tudo isto, seja bem-vindo o debate em busca de uma empresa de telecomunicações nacional, competitiva, economicamente forte e socialmente compromissada com o Brasil.

### **3.4 – Ações da Anatel**

Os temas listados a seguir serão objeto de análise mais profunda por parte da Ouvidoria em um próximo relatório geral ou nos relatórios temáticos ou de atividades que publicaremos no início de 2008. No entanto, julgamos necessário, expressar, de imediato, alguns comentários preliminares que entendemos oportunos e pertinentes.

#### **3.4.1 – Periodicidade dos Relatórios da Ouvidoria**

A Lei Geral de Telecomunicações – LGT, que define as atribuições do Ouvidor da Anatel, sugere a periodicidade de 6 meses, mas faculta ao Ouvidor a definição final sobre as datas da publicação de seus relatórios.

No cotidiano das atribuições da Ouvidoria ao exercitarmos a crítica como um instrumento efetivo de melhorias nos âmbitos estrutural, conceitual, de procedimentos, regulamentos e demais definições, passamos a atuar permanentemente em todas as definições mais relevantes da Agência, o que provocou a emissão de diversos memorandos e outros instrumentos internos de análises e propostas.

A experiência prática demonstrou-nos que a existência de uma periodicidade para a publicação dos relatórios é muito positiva e a referência de seis meses um bom indicativo.

Nos próximos meses publicaremos alguns relatórios temáticos e de atividades, além do relatório geral, como já mencionamos anteriormente.

### **3.4.2 – Reestruturação da Anatel**

A atual estrutura organizacional da Anatel não tem correspondido às expectativas e demandas da sociedade, do Governo, nem do segmento regulado. Isto porque a sua estrutura é fundamentada numa matriz de administração por serviços, vertical, gerando “sub-organizações” dentro da mesma organização. A atual forma estrutural, além de inibir a saudável interdependência, gera personalismos na administração e acaba por propiciar indesejáveis disputas.

O projeto de reestruturação previsto para a Anatel, interrompido em 2005 por iniciativa do Ministério das Comunicações e agora, prestes a ser retomado, prevê a migração de uma administração que atua por serviços para uma outra administração que atua por processos, horizontal e impessoal, o que, certamente, contribuirá para que a Agência supere uma série de fragilidades, anteriormente apontadas.

Esta Ouvidoria insiste em que a reestruturação da Agência não deve ter como objetivo básico apenas a agilidade processual. Mais do que isto, a reestruturação deve ser o momento para que o órgão regulador supere as suas deficiências e seja dotado de condições objetivas e subjetivas para cumprir eficientemente com os seus compromissos institucionais. Assim sendo, após a reestruturação, espera-se que a Anatel esteja apta para regulamentar, fiscalizar e sancionar de maneira justa, de forma a assegurar a satisfação dos usuários pelos serviços prestados. Esperamos que a Agência se torne apta para garantir à sociedade uma real competição na prestação dos serviços e a efetiva universalização, de forma que as telecomunicações se constituam no suporte para os serviços públicos de educação, saúde, segurança etc.

### **3.4.3 – Investimentos Internacionais no Setor**

De acordo com os levantamentos realizados pela Ouvidoria, os investimentos internacionais no setor ao longo do tempo ficaram, praticamente, restritos à aquisição do controle acionário das concessionárias de telefonia fixa, os quais foram complementados por aportes do capital nacional.

Quanto aos investimentos subseqüentes, utilizados, principalmente, na modernização e expansão da rede telefônica, os mesmos foram realizados, em sua grande maioria, a partir da geração de caixa pela exploração dos serviços pelas concessionárias e de empréstimos e financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Ora, a sociedade brasileira que tanto tem contribuído para o desenvolvimento econômico destes conglomerados, a nosso ver, tem todo o direito de pleitear e, até mesmo, exigir o compartilhamento nestes resultados, sob a forma do usufruto de serviços de qualidade, a preços justos.

Como já informado, em próximo Relatório a Ouvidoria abordará, detalhadamente, esse tema.

### **3.4.4 - Revisão dos Contratos de Concessão e Regulamento do STFC**

Nos últimos três anos um dos principais focos de ações da Anatel foi a prorrogação dos novos Contratos de Concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, nas modalidades: Local, Longa Distância Nacional - LDN e Longa Distância Internacional –

LDI e todos os Regulamentos, Normas e Planos que são parte integrante do referido instrumento.

O último ano de vigência dos antigos contratos concentrou o grande volume das manifestações desta Ouvidoria, da sociedade, principalmente, por meio de organismos de defesa do consumidor, a exemplo do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC, Procon's, Instituto de Defesa do Consumidor - IDEC, Pro Teste, Ministério Público, dentre outros.

Dentre os vários itens que consideramos que tenham sido objeto de avanços, podemos citar a obrigatoriedade do fornecimento gratuito da lista telefônica, com a alternativa do 102 gratuito; a redução dos prazos para a revisão dos contratos de concessão; a gratuidade no detalhamento da conta telefônica; a efetiva aplicabilidade do código de defesa do consumidor; a previsão da constituição do Conselho dos Usuários; o direito aos serviços de intermediação da comunicação dos portadores de deficiência auditiva e da fala; a instituição do conceito de indenização no caso de interrupção dos serviços.

Durante o ano de 2008 estaremos debatendo com os nossos parceiros do Ministério Público Federal, do DPDC/MJ, do Sistema PROCON e dos órgãos de defesa dos direitos dos usuários os temas mais importantes para a revisão dos atuais contratos de concessão, previsto para 2009, e que são de extrema importância para a sociedade.

#### **3.4.5 - Novo Regulamento do SMP**

Da mesma forma, o novo regulamento do Serviço Móvel Pessoal - SMP mereceu da Ouvidoria e dos órgãos de defesa do direito do consumidor toda a atenção, considerando a sua relevância para a sociedade.

Ao final, depois de inúmeras manifestações e debates, podemos assegurar que vários itens foram objeto de avanço, tais como o direito ao detalhamento das chamadas; a instituição da central de atendimento para os deficientes auditivos e da fala; a manutenção dos registros das reclamações por um ano, ao invés de 6 meses; o cancelamento do serviço em até 24h após a solicitação do usuário; eliminação de carência de prazo para mudança de planos dentro da mesma operadora; a obrigatoriedade dos postos de habilitação de celulares, também, receberem e encaminhar ou procederem aos cancelamentos das habilitações quando solicitados pelos usuários.

Apesar dos avanços, a Ouvidoria não poderia deixar de registrar um retrocesso no que diz respeito à validade dos créditos pré-pagos do SMP. Ou seja, o prazo que o regulamento determina para a validade do crédito do SMP (Resolução nº 477/2007) é inferior ao prazo para o crédito pré-pago do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, conforme estabelecido em regulamento anterior (Resolução nº 426/2005). Isto se constitui numa perda por parte do usuário. Dessa forma, ao reduzir no Serviços Móvel Pessoal – SMP o prazo de validade do crédito – o qual não é perecível – extinguindo-se eventuais valores existentes, consignou-se no regulamento ganhos por serviços não realizados pelas prestadoras. Centavos perdidos pelos usuários, representam milhares de reais ganhos pelas prestadoras.

O novo Regulamento do SMP entrará em vigor no início de 2008 e o acompanhamento da sua implementação será objeto de análise futura por parte da Ouvidoria.

### 3.4.6 – Atendimento ao Cidadão

Este item revela, certamente, a maior fragilidade da Agência. E tal fragilidade começa pela própria estrutura organizacional, onde as gerências, “protegidas” por esta estrutura organizacional, somente se responsabilizam pelas suas atividades institucionais, não respondendo por nada que diga respeito ao usuário.

Com isto, o imenso número de reclamações e dados que diuturnamente chegam à Assessoria de Relações com os Usuários – ARU, através da Central de Atendimentos da Anatel, as quais deveriam servir para orientar o planejamento estratégico, para direcionar e otimizar os recursos de fiscalização, além de subsidiar a elaboração dos regulamentos, bem como racionalizar as ações da Agência, se perdem num amontoado de arquivos eletrônicos.

Da mesma forma as “Salas do Cidadão”, que seriam ferramentas importantes para o relacionamento da Anatel com a sociedade, se constituem em problemas para a Anatel e um péssimo cartão de visitas perante o usuário. Mal localizadas, sem infra-estrutura, sem gerenciamento, sem vinculações administrativas, as “Salas do Cidadão”, da forma como existem, somente reforçam o conceito de desprestígio do usuário frente à Agência.

Assim, as principais debilidades em relação ao atendimento aos usuários, percebidas por esta Ouvidoria, são:

- a) as situações onde o cidadão está reclamando há mais de 30, 40 dias na ARU e as prestadoras de serviços sequer inseriram alguma resposta quanto a reclamação apresentada;
- b) aqueles casos onde a reclamação já foi respondida pela prestadora, a resposta dada é questionada pelo cidadão e a prestadora continua mandando a mesma

resposta dada anteriormente sem que haja qualquer intervenção da ARU no sentido de solicitar um novo tratamento da questão;

- c) a baixa qualidade de informações prestadas pela ARU no primeiro atendimento, o que gera retrabalho, como exemplos que evidenciam essa situação, temos os casos em que não há obrigatoriedade de atendimento à solicitação apresentada e os cidadãos não são informados, inicialmente, no atendimento dado pelo “*Call Center*”;
- d) o formato adotado pelo atendimento da Agência, a forma de atendimento própria de “*Call Centers*”, com “*scripts*” padronizados, informações mecânicas, falta de retorno aos cidadãos, a terminologia utilizada, a burocratização para registros de reclamações no Fale Conosco (atendimento eletrônico), o encerramento automático (sistêmico) após 15 dias sem consulta ou inserção de informações pelo cidadão ou pela prestadora, ou seja, na prática, há a possibilidade do atendimento ser encerrado ou concluído, apenas com a resposta inserida pela prestadora, sem que se faça contato com o cidadão que registrou a reclamação para confirmação da solução do caso.
- e) as limitações de atuação da ARU, tanto naquilo que diz respeito a garantir que as áreas da Anatel respondam aos questionamentos dos cidadãos a elas dirigidos e da sua “impossibilidade” em demandar ações de fiscalização e autuações às prestadoras de serviços de telecomunicações;
- f) “todo” o tratamento das reclamações registradas na ARU é feito sem que a Agência se posicione, com exceção apenas dos casos em que a solicitação é exatamente um questionamento à Anatel. Nessa última situação, quase sempre, as áreas, simplesmente, não respondem.

### **3.4.7 – Fraseologia do Celular – Mensagem de Encaminhamento – Correio de Voz**

Em meados de abril de 2006, a Ouvidoria da Anatel começou a receber reclamações de usuários sobre a mudança na mensagem de encaminhamento à “Caixa de Mensagens” de ligações destinadas aos terminais do Serviço Móvel Pessoal – SMP.

Posteriormente, em 11/05/2006, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC protocolizou na Anatel a Carta Coex-65/06, dirigida ao Presidente do Conselho Diretor da Anatel, com cópia para a Ouvidoria, informando o descumprimento da regulamentação vigente e o desrespeito ao direito à informação do consumidor previsto na Lei 8.078/1990, solicitando providências quanto à mudança da mensagem que antecede o encaminhamento das ligações à caixa de mensagens dos telefones celulares.

A título de esclarecimento cabe informar que a mensagem originalmente prevista no Art. 29, § 2º, alínea “a” da Resolução nº. 316/2002 é a seguinte: “*Sua chamada está sendo encaminhada para a caixa de mensagens e estará sujeita à cobrança após o sinal*”. A denúncia do IDEC, comprovada pessoalmente por este Ouvidor, demonstrava que as prestadoras do SMP estavam utilizando apenas o seguinte informativo gravado: “*deixe seu recado na caixa postal*”.

A razão de tal mudança, segundo a versão que nos foi oficialmente prestada, é de que a Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL, à guisa de melhorar a performance dos serviços de caixa postal, decidiu realizar uma pesquisa, que culminou com a inserção do novo informativo para este serviço.

Tanto o IDEC quanto a Ouvidoria entendem que tal mudança, em primeiro lugar, além de induzir o usuário a deixar o recado, omite o alerta de que tal chamada estaria sujeita a cobrança, infringindo a legislação que assegura o fornecimento de todas as informações ao consumidor. Em segundo lugar, era de se esperar que a área técnica ao autorizar alguma pesquisa, determinasse a utilização dos critérios clássicos de amostragem, ao contrário desse levantamento, cujo universo pesquisado foram todos milhões de usuários, ou seja, todos eles sendo induzidos à deixar o recado na caixa postal, sem a informação de que o serviço era cobrado. Em terceiro lugar, ressalte-se o período da pesquisa foi da ordem de quatro meses, algo inédito, se considerarmos, repito, que todos os usuários dessa caixa postal estavam sendo onerados inadvertidamente. Ou seja, o ônus da pesquisa é para o pesquisado.

É preciso registrar e enfatizar que nos serviços de telecomunicações, num universo de uso de mais de 100 milhões de acessos, com bilhões de chamadas, saem centavos numa ponta, e na outra chegam milhões de reais. Entretanto, o mais grave de tudo isto é que esta aplicação inadequada do Regulamento da Anatel (Resolução nº 316/2002) por parte das prestadoras teve o conhecimento e a concordância da Superintendência de Serviços Privados - SPV, de acordo com os documentos que nos foram disponibilizados.

Por intermédio de memorando, fundamentado por anexos, formalizamos denúncia à Presidência da Anatel à época. O retorno à fraseologia original ocorreu após as ações desta Ouvidoria.

É natural esperar que a Anatel tome as atitudes cabíveis para que os milhões de usuários incautos, induzidos ao consumo da Caixa Postal nesse período, sejam ressarcidos, além de avaliar a pertinência de apuração de responsabilidades.

### **3.4.8 – Telefonia Rural**

Passados dez anos da privatização do setor, o Estado Brasileiro ainda não conseguiu construir regulamentos e normas que contemplem as necessidades dos usuários da telefonia rural. É sabido que este segmento de usuários, que tem importante participação na economia, tem os seus serviços prestados, segundo o arbítrio de cada prestadora e de cada região, na falta de regulamentos atualizados e eficientes.

A herança de prestação destes serviços de maneira diferenciada em várias regiões brasileiras, desde os tempos estatais; os choques das tecnologias; o advento da telefonia móvel como alternativa mista de atendimento; a evolução das áreas de tarifação básica; a urbanização de algumas áreas rurais, tudo isto criou um cenário, o qual, ainda que complexo, não pode ser objeto de esquecimento por parte das autoridades.

Regulamentar a telefonia rural abrindo oportunidade aos novos assinantes e garantindo os direitos dos usuários antigos, prestando um serviço qualificado a preços justos, é uma dívida da qual a Anatel não pode se esquivar.

### **3.4.9 - Juros Moratórios de 1% ao Mês nos Casos de Inadimplência**

No ano de 2004 a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria Geral da República aprovou a expressa Recomendação de nº 02/2004/3ª Câmara e assim foi encaminhada à Anatel, para corrigir o abuso que vinha sendo cometido pela Telemar “Oi” na cobrança de juros moratórios, em 1% “*pro rata*” mês nos pagamentos em atraso feitos pelos usuários, para que fosse feita a cobrança na correta aplicação dos juros moratórios,

conforme o Código de Defesa do Consumidor - CDC, ou seja, “*pro rata die*”, evitando-se a oneração dos usuários e ganho injusto e indevido da prestadora.

Ao atrasar o pagamento em apenas um dia, o usuário estava sendo cobrado, além da Multa de 2% e da Correção Monetária pelo IGPM, pelos Juros Moratórios referentes ao mês inteiro (mês cheio) e não pela devida proporcionalidade de apenas um dia em atraso.

No âmbito da SPV foram expedidos os despachos determinando à prestadora o cumprimento “*pro rata*” dia para a cobrança dos juros de mora.

A Superintendência de Serviços Públicos - SPB adotou outra posição, quando em 05/04/2006 respondeu ao Ministério Público Federal por intermédio do Ofício nº 257/2006/PBOAS/PBOA, no sentido de não acatar a Recomendação nº 02/2004 3ª Câmara, defendendo e fundamentando-se nos mesmos argumentos da Concessionária Telemar (CT/MG/GJU/886/2005), negando a atuação do “*Parquet*” Federal e não aplicar a Lei 8.078/90 na hipótese analisada.

Com isto a Anatel passou a ingressar no pólo passivo, ao lado da Ré Telemar, na Ação Civil Pública de nº 2006.51.01.005577-0, impetrada pelo MPF e em trâmite na Justiça Federal do Rio de Janeiro, por causa da cobrança indevida de juros moratórios no Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, cujo trâmite já revela, em primeira instância, a condenação da Anatel e Telemar. A ação principal requer, também, a condenação por Dano Moral Coletivo.

A divergência entre as Superintendências no julgamento das mesmas infrações contra o mesmo grupo (Oi), levou a “Oi Móvel” a recorrer administrativamente contra a Medida Cautelar da SPV. Tal contradição expõe a Anatel.

Respondendo às solicitações desta Ouvidoria, a SPB confirmou expressamente, o seu entendimento pela não aplicação do Código de Defesa do Consumidor ao caso em questão, revelando que, não somente a Telemar, mas que todas as concessionárias estavam cobrando com base no “mês cheio”.

Cabe comentar que esta Ouvidoria preocupa-se, primeiramente com o prejuízo imposto ao consumidor. Em segundo lugar, preocupa-se com a explícita divergência interna da Agência, que acaba se expondo às autoridades, ao Poder Judiciário e ao público em geral. Em terceiro lugar, preocupa-se a Ouvidoria com uma possível ocorrência de prejuízos financeiros para a Agência em face da possibilidade de condenação de devoluções dos valores cobrados a maior, e de eventuais indenizações por danos morais coletivos, e nesse sentido já formalizou ao presidente da Agência essas preocupações e sugestão de soluções, solicitando providências.

#### **3.4.10 – Instituição de Ouvidorias nas Empresas de Telecomunicações**

O Banco Central do Brasil, exercendo o papel de regulador e compreendendo que deve-se assegurar ao cidadão consumidor espaço mais sólido para o efetivo exercício de seus direitos, determinou a obrigatoriedade de se instituir ouvidorias em todos os Bancos públicos e privados do país.

A partir da experiência já realizada pelo Banco Central, seria interessante que a Anatel adotasse atitude idêntica, frente às empresas de telecomunicações.

### 3.4.11 – Inclusão Digital.

Dia 21/12/2007, depois que o texto desse relatório estava concluído, para a impressão, o Conselho Diretor da Anatel, em sua 464ª Reunião, seguindo recomendação do Governo Federal, tomou uma decisão extremamente relevante que obrigou-nos a reabrir o texto para comentá-la.

Iniciamos o ponto 3.1 desse relatório, com o seguinte título: **“Rumo à Sociedade da Informação: Condição fundamental para se chegar à sociedade do conhecimento”**.

Ali, afirmamos que:

*(...) Ainda não universalizamos a telefonia fixa e já nos deparamos com outro enorme desafio. Trata-se da imperiosa, necessária e estratégica inclusão digital da população brasileira cuja implementação passa pela disseminação da banda larga e da internet para todos.(...)*

*(...)Em segundo lugar devemos equacionar como implantar e disponibilizar a infraestrutura apropriada(...)*

*(...) Sabedor da importância da disseminação do conhecimento e conhecendo este cenário adverso de infra-estrutura, o Governo Brasileiro, determinadamente, já tomou a primeira decisão política importante, qual seja, está decidida a implantação de um Programa Nacional de Banda Larga.(...)*

*(...) O projeto do Governo Federal partindo de uma visão mais sistêmica do Brasil, sem inviabilizar nenhuma das iniciativas em andamento, deverá adotar um modelo que incorpore as infra-estruturas existentes, com qualidade comprovada; que implante infra-estruturas complementares, sempre que necessárias e com qualidade compatível; que*

*assegure a desagregação/compartilhamento da última milha; que tenha efetividade, que busque aplicações racionais, inclusive com a utilização do FUST.*

Repetimos propositadamente essas expressões para destacarmos que é nesse sentido que vemos a decisão do CD sobre a troca de PST's por *backhaul*.

Entendemos que essa decisão carrega extraordinária relevância por dois motivos: Primeiro pelo seu caráter objetivo. Foi redirecionada a aplicação de quase um bilhão de reais em infra-estrutura capaz de assegurar às escolas públicas urbanas o acesso à comunicação de alta velocidade e o acesso à rede pública de comunicação mundial. É sabido que esta iniciativa compõe parte de um programa nacional de cobertura de alta capacidade, que assegurará, entre outras coisas, a educação em massa e de qualidade para todos, no lugar do já obsoleto projeto dos PST's.

É claro que a infra-estrutura que chega à escola chega também ao município, à comunidade, portanto estamos “conectando”, ao extraordinário mundo digital, com toda a sua potencialidade, a saúde, a segurança pública, a educação, os governos locais, o cidadão. Foi dado um gigantesco passo rumo ao futuro.

Em segundo lugar, porque a Anatel de hoje, diferentemente de quando aprovou o AICE, (vide observações contidas nas páginas 20 e 21 desse Relatório), pelo menos no âmbito de seu Conselho Diretor, mostrou-se capaz de assimilar e implementar os avanços propostos pelo Governo atual, suplantando as debilidades demonstradas no momento anterior. Demonstrou disposição e vontade para cumprir o seu papel, um instrumento de Estado, capaz de absorver as políticas públicas definidas pelo Poder Executivo, cumprindo de forma harmônica sua função de adequar as condições para a aplicação dessas políticas tão necessárias ao nosso povo e ao país. Por tudo isso, pela dimensão objetiva e pela parte

subjativa desse fato, essa deliberação trouxe-nos grande alento e nutre-nos com enorme carga de esperança.

#### IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema central de nossas considerações finais é a sugestão de que seja “repensada” a Anatel, no contexto de sua reestruturação. E repensar a Anatel significa imaginá-la inserida numa nova era, quando ressurge um outro Brasil. Um novo país, onde as oportunidades não são mais tão excludentes, onde o ser humano passou a prevalecer.

A redação de dispositivos de um regulamento ou a realização de um ato de fiscalização deixa de ter inspiração exclusivamente técnica, econômica ou mercadológica, para contemplar prioritariamente as antigas necessidades de inclusão social, que hoje incorporam o espaço digital como um dos elementos centrais da nova ordem.

Há um novo Brasil. Haverá uma nova Anatel.

O sentimento da necessidade de transformação do mundo em um lugar mais justo, solidário, permeado de sensibilidade e esperança, é, ao nosso ver, condição indispensável para a atuação de um ouvidor.

O fortalecimento de estruturas democráticas de governos e políticas; a condição propícia para o exercício pleno de direitos e cidadania; além da construção de caminhos impregnados de fraternidade e esperança, são matrizes fundamentais para que a humanidade recoloca seu desenvolvimento na direção de um futuro possível.

Essas escolhas não são simples, como pode parecer a um observador menos atento. Mudar culturas e conceitos, quase sempre, impõe rupturas, opções. E optar, exige profunda reflexão, conhecimento e maturidade.

Por isso mesmo, não raro se associam esses momentos de transição ao caos, confusão, falta de rumo. Na verdade, acreditamos que não há mudança sem essa conturbação de idéias e sensações.

No entanto, como permanecer inerte em um mundo permeado de tantas exclusões, inclusões marginais, distorções e privilégios de poucos em detrimento de muitos? Como não interferir, no espaço em que lhe cabe, na elaboração histórica de seu tempo?

Acreditamos, convictamente, na possibilidade humana de se repensar, de se aglutinar e de ser solidária. Não temos dúvida sobre o momento estratégico em que estamos: ao mesmo tempo fascinante e estarrecedor. Se por um lado estamos frente ao mais promissor momento de avanço tecnológico da humanidade, por outro, as escolhas para a organização da sociedade, norteadas mais pelo ter e menos pelo ser, impõe-nos, de maneira explícita, toda miséria de que somos capazes.

Como diz Hans Ten Dam, citado no livro *Competência e Sensibilidade Solidária: educar para a esperança*, de Hugo Assmann e Jung Mo Sung:<sup>1</sup>

*“Só alguns estão satisfeitos com o mundo assim como ele é.  
Só alguns poucos acreditam que eles possam transformar este mundo.  
O primeiro grupo é feliz mas deve ser meio maluco.  
O segundo só pode ser mesmo maluco.”*

Mas é, exatamente, essa percepção de transformação do mundo que nos obriga a buscar e propor caminhos que possibilitem o encontro da capacidade produtiva da humanidade com o acesso por todos àquilo que é produzido.

---

<sup>1</sup> ASSMANN, Hugo e MO SUNG Jung. *Competência e Sensibilidade Solidária: educar para a esperança*. 2ª ed., Petrópolis: Vozes Ltda, 2000.

E é esse o caminho que vimos, insistentemente, defendendo e buscando construir com nossa atuação na Ouvidoria da Anatel. Não temos ilusões quanto às dificuldades a serem enfrentadas, mas, talvez por nos percebermos no segundo grupo sugerido por Hans Tem Dan, de crença incondicional na capacidade humana de transformação da realidade, é que nos mantemos nessa trajetória.

Reconhecemos a necessidade do muito que há para fazer. Do quão distante estamos de uma sociedade justa e equitativa. Mas, estamos convictos, que o primeiro passo, aquele mesmo, que inicia toda jornada, está dado. Até onde conseguiremos ir? Uma incógnita. Chegaremos imaculados? Claro que não! Afinal, em meio à construção do novo, sobrevive, e muito, o anterior, o antigo.

Mas o fundamental, é que iniciamos a construção da trilha. E essa trilha uma vez iniciada, já interferiu, definitivamente, no rumo das coisas. Porque como pregoa João Guimarães Rosa, *“o real não está nem na saída nem na chegada: ele se dispõe para gente é no meio da travessia.”*, e mais ainda, que *“o mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas – mas que elas vão sempre mudando.”* E é nessa possibilidade de mudança que se ampara a esperança de dias melhores, de uma humanidade melhor.