

Anexo I

Contextualização

As seguintes considerações têm como objetivo contextualizar o rol de questionamentos a ser respondido como subsídio para a relatoria da Proposta de Consulta Pública do novo Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL), a ser futuramente apresentada pelo Conselheiro Igor de Freitas ao Conselho Diretor da Anatel.

Em dois de seus dispositivos centrais, o art. 2º (deveres do Poder Público) e art. 3º (direitos dos usuários de telecomunicações), a Lei nº 9.472/1997 – a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – menciona *qualidade*. No inciso III do primeiro impõe-se ao Poder Público a adoção de medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços e propiciem *padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários*. Simetricamente, o inciso I do segundo fixa como direito dos usuários o acesso aos serviços, *com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza*, em qualquer ponto do território nacional.

A atuação regulatória da Agência encontra premissas claras na Lei no que se refere à gestão da qualidade dos serviços:

- (i) promover a competição como forma primária de se alcançar padrões minimamente satisfatórios de qualidade;
- (ii) aferir constantemente os padrões regulamentares com base na percepção de qualidade dos usuários, respeitada a natureza dos serviços.

A crítica ou a construção de um determinado modelo de qualidade deve necessariamente considerar essas premissas. Nesse sentido, além de aprimorar a medição de aspectos técnicos relevantes, o modelo pretendido deve ser capaz de responder às aspirações dos usuários por incrementos positivos em suas experiências de consumo. Isto significaria um avanço num quadro de relativo imobilismo, no qual muitos consumidores aguardam impotentes a melhoria do serviço, limitando-se, no máximo, a registrar reclamações.

Um norte perseguido seria a ampliação da capacidade crítica desses usuários, oferecendo-lhes ferramentas para melhor escolher, racionalmente, o prestador e o produto mais adequados a suas necessidades e expectativas. Para isso seriam imprescindíveis mecanismos efetivos de transparência e de construção de indicadores efetivos para a diferenciação de prestadores e verificação de cumprimento dos requisitos mínimos.

A realização de escolhas – o que pressupõe a existência de alternativas – por usuários mais informados, cuja percepção de qualidade tenha também consequências na resposta regulatória, deve se refletir diretamente nos cenários caracterizados pela competição ou, sobretudo, por sua proximidade. Uma hipótese razoável seria a de que a movimentação de assinantes resultasse em esforços dos competidores para melhor atendê-los, superando os eventuais requisitos mínimos impostos. Por outro lado,

cenários com ausência de competição fugiriam a tal lógica, e como tal deveriam receber tratamento distinto.

Aspecto que não pode ser descurado diz respeito às profundas relações estabelecidas entre um determinado modelo de qualidade e a ampliação dos serviços. Ora, chega a ser intuitiva a percepção de que, diante de recursos limitados, a decisão do prestador a respeito do investimento em expansão da rede tem como variável a necessidade de se atender aos parâmetros regulatórios de qualidade. Logo, ao se deparar com a missão de traçar os requisitos mínimos de qualidade, está o regulador simultaneamente em vias de afetar decisões de alocação de recursos que possivelmente repercutirão sobre cenários de crescimento, estagnação ou mesmo redução da cobertura dos serviços. Da mesma forma, está a constituir, alterar ou eliminar barreiras de entrada a novos prestadores que, por seu turno, poderiam empurrar um cenário nada ou pouco competitivo rumo à pluralidade de ofertantes.

Os pontos acima mencionados, em reformulação, exigem do modelo a construção dos seguintes pilares: a) a escolha de um conceito de qualidade apto a representar e aferir a *exigência dos usuários*, a qual deve ter como premissa uma melhor compreensão – inclusive estatística – de sua percepção da experiência de consumo; b) o incentivo à competição. A existência – dentro do mesmo objeto territorial que se pretende regular – de cenários heterogêneos quanto às condições socioeconômicas, à infraestrutura de rede e ao grau de competição, parece indicar que, para melhor atingir seus fins, a proposta deva reconhecer tais distinções a partir de uma categorização assentada sobre uma determinada granularidade. O mecanismo adotado pela Agência veio a ser a classificação de municípios do Plano Geral de Metas de Competição - PGM. Daí a categorização terá reflexos tanto no estabelecimento (ou não) de requisitos mínimos quanto no acompanhamento e nas respostas de controle do órgão regulador.

Essas últimas etapas (acompanhamento e controle) são fundamentais para a retroalimentação do modelo. Quanto ao acompanhamento, a principal questão a ser tratada diz respeito à obtenção de informações por parte do regulador e à forma de sua divulgação junto aos usuários. Nesse sentido, caberia inicialmente apontar a responsabilidade pela coleta de dados técnicos de rede e de dados objetivos de relacionamento (medição objetiva) e de experiência dos usuários (medição subjetiva). Ela poderia estar atribuída ao próprio órgão regulador e/ou às prestadoras, ou ainda a terceiro especializado. Essa última hipótese, por sua vez, demanda a delimitação do papel dessa entidade, de seu custeio e de suas relações com as outras duas partes mencionadas. Vale notar que a indicação de tal responsabilidade não pode se furtar de considerações a respeito dos custos de coleta e de quem deve suportá-los; dos ganhos ou perdas em padronização de informações; e na fidedignidade dos resultados obtidos, dentre outros aspectos.

Outro passo do acompanhamento se daria a partir da escolha dos objetos de medição. A proposta encaminhada pela área técnica propõe o aprimoramento da representação de aspectos de *rede* e de *relacionamento*. Entre os primeiros, há indicadores para cobertura, disponibilidade, acessibilidade, retenção e integridade de um serviço. No campo do *relacionamento*, mapeado com base no “ciclo de vida” da relação entre prestador e consumidor, procurou-se formas de se aferir a qualidade nas etapas de venda, instalação e reparo, atendimento, cobrança e cancelamento. Não se obteve êxito

na tradução direta de todas as etapas, mas as lacunas podem ser compensadas por meio das estatísticas de reclamações e de tratamento dispensado pelas prestadoras, disponíveis na central de atendimento da Anatel. Ainda no contexto do acompanhamento, caberia à Agência assegurar a medição periódica do *nível de satisfação*, por meio de *pesquisas*, o que implica a atualização constante de sua metodologia de elaboração.

A etapa de controle – instrumentos para promoção dos resultados almejados pelo modelo – traz considerações também inovadoras ao incorporar premissas da teoria de Regulação Responsiva, conforme conceituado por Ayres e Braithwaite², que sustenta que a efetividade da regulação decorre de regras que incentivem o regulado a cumpri-las *voluntariamente*, mediante um ambiente de constante diálogo entre regulador ou regulado. Isto é dizer que se avança de um controle exclusivamente sancionatório para outro baseado na persuasão por incentivos. O enfoque se daria na pronta recuperação/atingimento dos requisitos mínimos e não na litigiosidade administrativa. Os mecanismos propostos com tal finalidade pela área técnica foram os de suspensão de vendas, publicação de *ranking*, contrapropaganda, compensação em crédito aos assinantes e publicação de resultados. Logo, tanto a adoção do marco teórico quanto do rol de mecanismos passíveis de utilização merece detida reflexão, considerada inclusive a verificação da possibilidade de estabelecimento de mecanismo de *recompensa* para prestadores que atinjam patamares de excelência.

Questionamentos

1. Quais são os pontos positivos e negativos do atual modelo da gestão da qualidade de serviços de telecomunicações?
2. Qual enfoque deve orientar o modelo de gestão da qualidade:
 - a) Solucionar questões individuais dos consumidores? Justifique.
 - b) Promover a qualidade geral do setor? Justifique.
3. Qual a melhor definição de qualidade para embasar o modelo em questão? Apresentar referência na literatura, caso entenda oportuno.
4. A representação da qualidade em modelo constituído por aspectos técnico-funcionais das redes de telecomunicações, por indicadores que traduzam aspectos do relacionamento entre prestador e consumidor, complementado por pesquisas que procurem aferir o nível de satisfação dos usuários, é efetiva como escolha regulatória?
5. O relacionamento com o consumidor pode ser representado por meio dos seguintes aspectos: venda; instalação e reparo; cobrança; atendimento e cancelamento? Há outro aspecto relevante a ser levado em consideração? Qual? Que outra forma de representação seria mais apta a aferir e comunicar a qualidade dos serviços prestados nessas dimensões?

6. A qualidade das redes pode ser representada por meio da aferição dos seguintes aspectos: cobertura; disponibilidade; acessibilidade; retenção; e integridade? Há algum outro aspecto relevante a ser levado em consideração? Qual?

Em sua resposta, entenda cada um desses aspectos:

- a) **Cobertura:** os serviços essenciais ofertados em minha cidade estão disponíveis nos locais em que resido ou trabalho, de forma que eu possa contratá-los?
- b) **Disponibilidade:** sendo assinante de um serviço, com que frequência não consigo utilizá-lo por indisponibilidade da rede (sistema não está operacional)?
- c) **Dimensionamento**¹: sendo assinante do serviço e estando o sistema em operação regular, com que frequência não consigo completar uma chamada ou conexão?
- d) **Usabilidade**²: sendo assinante do serviço e estando o sistema em operação, como foi a experiência de uso: muito ruído na conversação, atraso no encaminhamento das mensagens, demora na abertura de páginas na internet, dificuldade em visualizar vídeos, atraso no envio de arquivos, etc?
- e) **Estabilidade**³: sendo assinante do serviço, com o sistema regularmente em operação e com boa qualidade durante o uso, ocorrem quedas frequentes que me obrigam a reiniciar a chamada ou conexão?

7. Que aspectos ou indicadores de percepção dos consumidores sobre a qualidade de serviços devem ser contemplados no modelo?

8. Existem outras dimensões relevantes que precisem ser avaliadas pelo modelo de qualidade por meio de indicadores? Quais?

9. As distinções técnicas e socioeconômicas entre os diversos municípios brasileiros devem ser consideradas? Em caso afirmativo, de que maneira?

10. A gestão da qualidade deve se basear em pesquisas de campo que busquem aferir o grau de satisfação e a qualidade percebida junto aos usuários?

11. Sendo positiva a resposta anterior, quais devem ser as características da Pesquisa? Qual deve ser a metodologia empregada em sua elaboração?

12. Seria plausível um modelo baseado somente na divulgação de resultados de pesquisa de qualidade percebida? Se sim, seria plausível que o acompanhamento de indicadores técnicos fosse realizado pela Agência somente com o propósito de subsidiar a tomada de decisões?

¹ Na proposta da área técnica da Agência, contida no Anexo III (Metodologia de Indicadores) do Informe nº 153 dos autos 53500.006207/2015-16, tal aspecto recebeu a denominação de “Acessibilidade”.

² Na proposta da área técnica da Agência, contida no Anexo III (Metodologia de Indicadores) do Informe nº 153 dos autos 53500.006207/2015-16, tal aspecto recebeu a denominação de “Integridade”.

³ Na proposta da área técnica da Agência, contida no Anexo III (Metodologia de Indicadores) do Informe nº 153 dos autos 53500.006207/2015-16, tal aspecto recebeu a denominação de “Retenção”.

13. De que forma as distinções técnicas e socioeconômicas entre os diversos municípios brasileiros devem ser contempladas na Pesquisa?

14. Considerando o equilíbrio que deve existir entre as ações que visam assegurar o nível de qualidade dos serviços prestados (*enforcement*) e o grau de interferência nas atividades empresariais e na inovação, quais seriam as formas mais adequadas de gerenciamento da observância dos requisitos mínimos de qualidade, sob o aspecto de reação da Anatel? Comente e avalie, se possível, as vantagens e desvantagens de algumas das medidas propostas, tais como suspensão de vendas, contrapropaganda e publicação de *rankings* e de resultados.

15. Em que medida a aplicação da Teoria da Regulação Responsiva, baseada na adoção de mecanismos de punição e de persuasão, tornaria o modelo de gestão da qualidade mais efetivo? Que outra teoria considera-se passível de aplicação?

16. Em que medida a suspensão da exigibilidade de determinadas obrigações para prestadoras que atingissem metas preestabelecidas poderia ser efetiva como incentivo à promoção da qualidade?

17. De que forma ações de transparência de divulgação de informações (*naming and shaming*, censura pública etc.) constituiriam hipótese de persuasão adequada à promoção da qualidade?

18. Na regulação responsiva há previsão de incentivos aos regulados que exibirem determinado comportamento. Seria adequado estabelecer prêmios ou vantagens quando a qualidade atingir patamares desejados? Se sim, quais poderiam ser explorados?

19. Qual sua percepção sobre propostas de regulação que utilizam cartilhas-padrão de oferta de serviços? Como exemplo, acesse a cartilha de oferta de banda larga utilizada pela FCC (órgão regulador americano): <https://www.fcc.gov/consumers/guides/consumer-labels-broadband-services>

20. Qual sua opinião sobre padronização de parâmetros mínimos nas ofertas de serviços de telecomunicações, de maneira a permitir a terceiros (e não ao órgão regulador) oferecer ferramentas de comparação de cobertura, preços e qualidade, similares às disponíveis em: <https://opensignal.com/>, <http://consumers.ofcom.org.uk/tv-radio/price-comparison/>, <http://fr.sensorly.com/>, <https://www.comparaiso.es/packages/>, <http://www.degrouptest.com/>?

21. Você tem alguma outra consideração a fazer que possa contribuir para o aprimoramento do modelo de gestão da qualidade dos serviços de telecomunicações?