

## Relatório de avaliação

### Incorporação ao sítio da Anatel de informações sobre o Conselho Consultivo

#### 1 Objetivos da análise

Por iniciativa do Conselheiro Walter Faiad, foi apresentada na Reunião nº 127 deste Conselho Consultivo, realizada em 21 de agosto de 2009, demanda para que se formasse um grupo de trabalho para examinar o sítio da Anatel na Internet, de modo a estabelecer alternativas para melhor divulgação ao público das informações referentes ao Conselho. Na oportunidade, o então Presidente do Conselho Consultivo, Conselheiro Átila Augusto Souto, determinou *ex officio* que o referido grupo de trabalho fosse integrado pelos Conselheiros Ricardo Sanches, Israel Bayma e Bernardo Lins. A formação e atuação do grupo de trabalho fundamenta-se no disposto nos arts. 8º, inciso VII e 10, § 2º, do Regimento Interno, e no art. 35, inciso I, do Decreto nº 2.338, de 1997.

Atendendo, assim, à solicitação dos membros do Conselho Consultivo da Anatel, examinamos o acesso ao sítio da Agência na Internet para determinar:

- (i) Se as informações relativas ao Conselho Consultivo da Anatel disponíveis no sítio satisfazem critérios mínimos de qualidade, a saber:
  - a. facilidade de acesso – há mecanismos intuitivos de navegação até a informação desejada, ou mecanismos de busca e seleção capazes de recuperá-la;
  - b. adequação aos interesses do usuário – as informações disponíveis encontram-se alinhadas com demandas típicas dos usuários em potencial;
  - c. completude – as informações de interesse do usuário ou cuja disponibilidade atenda a critérios legais estão completas;
  - d. acurácia – as informações disponíveis estão corretas, dentro de uma margem de tolerância razoável;
  - e. inteligibilidade – as informações estão redigidas com linguagem clara, sucinta e precisa;
  - f. atratividade – as informações são apresentadas de modo agradável, estimulante à leitura e com um grau de ergonomia adequado.
- (ii) Se as informações são oferecidas dentro de um padrão compatível com o restante do sítio.
- (iii) Se haveria um conjunto de sugestões simples e factíveis para elevar a adequação ao uso do sítio e a qualidade das informações disponíveis a respeito do Conselho Consultivo da Anatel.

Para proceder à análise, avaliamos o conteúdo do sítio entre os dias 3 e 6 de agosto de 2010.

## **2 Descrição do desenho do sítio da Anatel**

### **2.1 Mecanismos de navegação**

Nos dias especificados, o sítio da Anatel contava com os seguintes mecanismos de navegação:

- (i) Uma estruturação do conteúdo em quatro grandes blocos ou pastas, recuperáveis mediante um sistema de abas, a saber: “espaço do cidadão”, “informações técnicas”, “sala de imprensa” e “conheça a Anatel” (figura 1).
- (ii) Um mecanismo de pesquisas por palavras chave, que pode ser expandido com informações sobre o formato e tipo de documento, sua codificação, fonte e período de edição (figura 2).
- (iii) Blocos e banners na página inicial, para acesso a serviços mais frequentes.
- (iv) Indicadores de “fale conosco”, “links”, “acessibilidade” e “mapa” no pé da página.
- (v) Um campo de páginas do governo federal que remete a sítios externos.

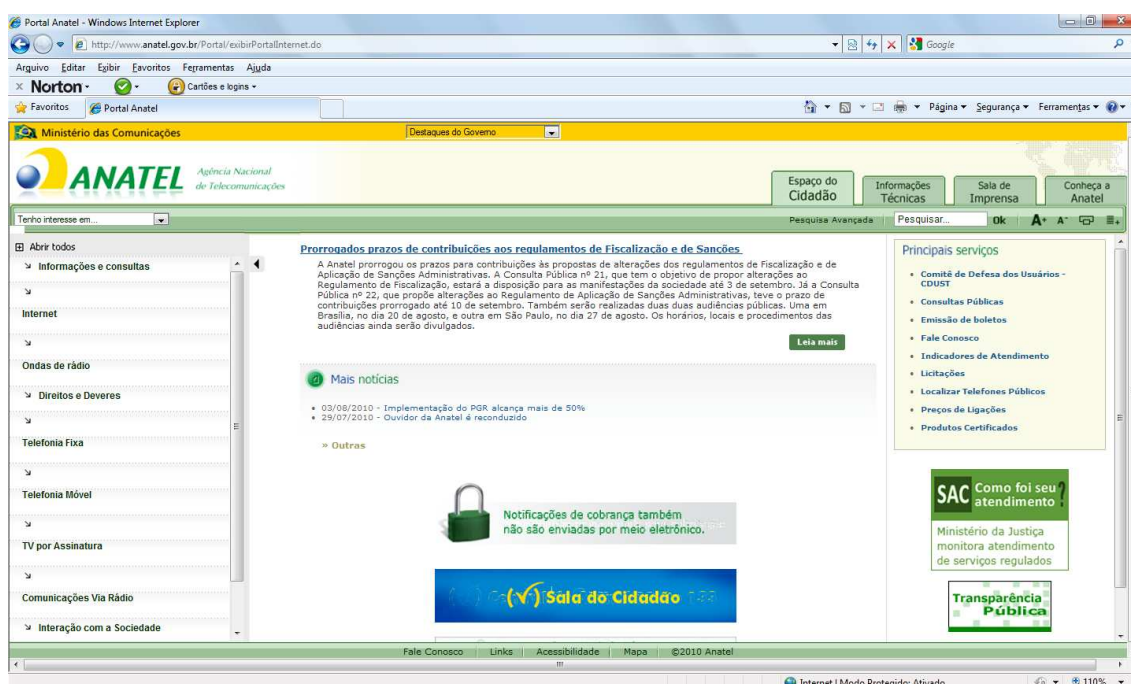
### **2.2 Descrição de algumas opções de navegação disponíveis nos blocos de informação**

No bloco “espaço do cidadão”, as seguintes opções encontravam-se disponíveis:

- Informações e consultas – opção de falar com a Anatel, cartilhas, sistemas de consulta a preços, produtos certificados, localização de TUP, códigos, consultas públicas e alguns indicadores.
- Internet – informações e dúvidas de caráter geral e viés normativo sobre serviços de acesso a Internet e de VoIP.
- Ondas de rádio – acesso ao Plano de Distribuição de Frequências e FAQ a respeito de interferências e de radiação não ionizante.

- Direitos e deveres – registra, por serviço (SMP e TV por assinatura), os direitos e deveres de usuários e os deveres das operadoras. Para o STFC relaciona dispositivos aplicáveis da LGT em lugar de prescrever direitos e obrigações.
- Telefonia fixa – cartilhas de orientação ao usuário e sistemas de informações sobre o STFC (aparelhos certificados, códigos, indicadores). Relaciona os sítios das operadoras para acesso aos conselhos de usuários e relaciona apresentações e estudos relativos à renovação dos contratos do STFC para 2011-2015.
- Telefonia móvel – cartilhas, recomendações e indicadores relativos ao SMP.
- TV por assinatura – relaciona os instrumentos aplicáveis e apresenta estudo comparativo da regulação em 12 países.
- Comunicações via rádio – acesso a sistemas para consulta a equipamentos homologados e a prestadores dos vários serviços de comunicação por rádio (inclusive radiodifusão). Oferece também documentos e apostilas para radioamadores. Dispõe de acesso ao sistema de emissão do boleto do Fistel.
- Interação com a sociedade – oferece a agenda dos principais executivos da Anatel, o acesso a sistemas de consultas públicas, a legislação e os atos do Comitê de Defesa dos Usuários e o acesso a licitações e editais.
- Biblioteca – dá acesso a um sistema de consulta de documentos e processos na Anatel, com recuperação por número, interessado e assunto.

**Figura 1 – Layout da página inicial do sítio da Anatel**



No bloco de “informações técnicas”, eram oferecidas informações sobre regulamentação, atos da Anatel, sistemas de interação com a Agência e indicadores, discriminados por serviço.

No bloco “sala de imprensa”, eram mantidas notícias, notas e material primário para uso da imprensa em geral. Eram também oferecidos aplicativos de interação com a Agência.

No bloco “conheça a Anatel”, as seguintes opções encontravam-se disponíveis:

- Sobre a Anatel – marco legal e diretrizes, informações sobre órgãos da Agência, um quem é quem e um histórico do setor; nesse bloco há uma entrada sobre o Conselho Consultivo, com as opções de acessar as reuniões (pautas e atas), os atos (pareceres até 2005 relativos a apreciação do relatório da Anatel, do PGMU e do regulamento da LGT) e a base legal relativa ao Conselho.
- Interação com a sociedade – opção que reproduz dispositivos similares a entrada congênere no bloco “espaço do cidadão”.
- Biblioteca – entrada que, diferentemente do seu congênere no “espaço do cidadão”, remete a normas aplicáveis à telefonia e a um glossário de termos jurídicos.
- Comissões Brasileiras de Comunicação – com uma nota explicativa sobre o processo de normalização e com a base legal aplicável, relaciona as CBC instaladas e os documentos produzidos.
- Estrutura antiga das CBC – relaciona as informações históricas sobre todo o processo de normalização em telecomunicações e as CBC extintas.
- Comitês – com a estrutura e os atos dos comitês assessores do Conselho Diretor da Anatel.
- Sistemas interativos – opção que abre uma página para os sistemas de interação dos agentes econômicos com a Anatel.

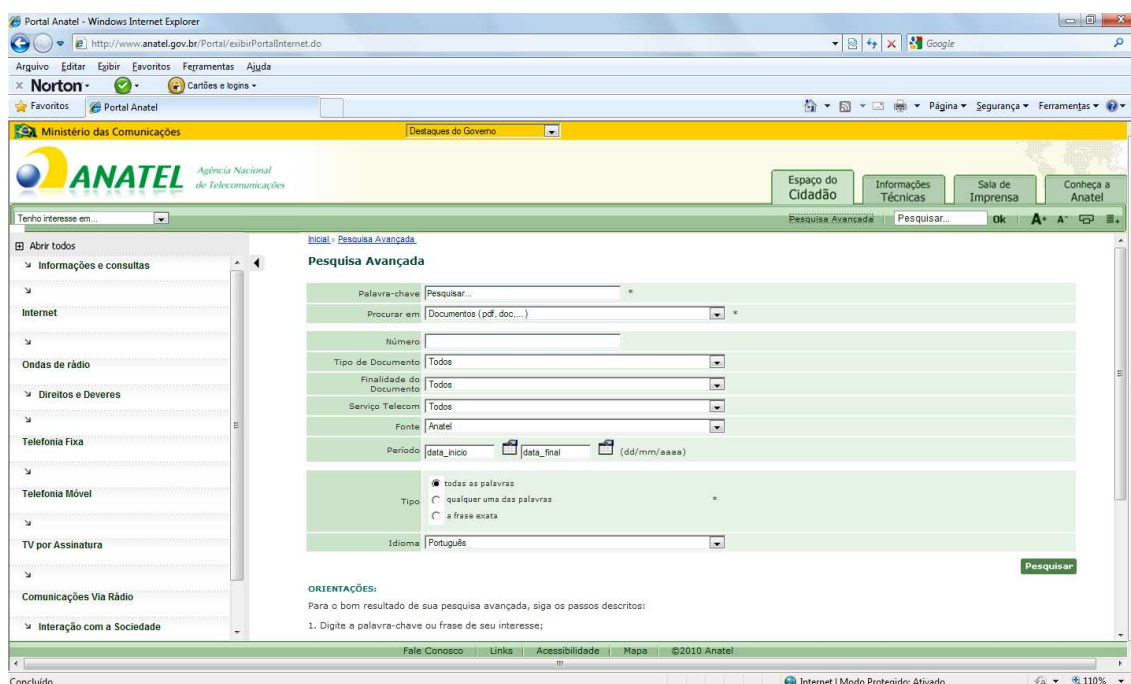
### **2.3 Mecanismos de pesquisa**

Uma linha sob as abas das quatro pastas oferece duas alternativas de pesquisa. Em um campo à esquerda, com a chamada “tenho interesse em...” abre-se uma lista de cinco opções: assinar o Correio Anatel, consultas públicas, emissão de boletos, endereços da Anatel e sistemas interativos.

À direita, outro campo designado “pesquisar...” permite uma busca por palavra chave. Os resultados de algumas tentativas simples sugerem que essa alternativa recupera conjuntos de documentos armazenados no servidor, mas não oferece o conteúdo constante das páginas do sítio.

Uma segunda alternativa abre a opção de se utilizar um mecanismo de pesquisa avançada (figura 2), que delimita a recuperação por palavra chave, natureza do documento pesquisado, período e idioma. Essa segunda alternativa supostamente permite a recuperação de dados nas páginas, ainda que com menos alternativas de pesquisa.

**Figura 2 – Mecanismo de recuperação avançada**



**Pesquisa Avançada**

Palavra-chave:

Procurar em:

Número:

Tipo de Documento:

Finalidade do Documento:

Serviço Telecom:

Fonte:

Período:   (dd/mm/aaaa)

Tipo:  todas as palavras  
 qualquer uma das palavras  
 a frase exata

Idioma:

**Pesquisar**

**ORIENTAÇÕES:**  
Para o bom resultado de sua pesquisa avançada, siga os passos descritos:  
1. Digite a palavra-chave ou frase de seu interesse;

### 3 Facilidade de acesso

#### 3.1 Comentários gerais

Em linhas gerais, a facilidade de acesso a informações no sítio da Anatel é baixa. Alguns blocos e conjuntos de informações são organizados segundo critérios pouco claros, mesclando dados diversificados e oferecendo acesso a sistemas destinados a perfis de usuários distintos entre si. Damos alguns exemplos, considerando o bloco de “espaço do cidadão”:

- (i) Nas informações a respeito de direitos e deveres, não há homogeneidade no tratamento das informações de todos os serviços. Destaque-se, sobretudo, que a maior parte dos acessos deve ser de usuários, interessados nas obrigações das prestadoras, que estão meramente elencadas, sem uma orientação de como encaminhar uma demanda.

(ii) Na entrada “TV por assinatura”, inclui-se junto com a regulamentação, um estudo, por certo interessante, de legislação comparada. Este último destina-se a um perfil de usuário diferente do consumidor médio, que deseja saber sobre preços, qualidade do serviço, reclamações, e não sobre um estudo dessa natureza.

(iii) Na “interação com a sociedade” mistura-se agenda (tipicamente do interesse de jornalistas) com consultas públicas (de interesse dos agentes econômicos), comitê de defesa de usuários (de interesse dos representantes de consumidores) e editais (do interesse de fornecedores e prestadoras).

Essa falta de uniformidade de critérios se reproduz nas outras pastas. Por exemplo, a pasta “conheça a Anatel” oferece um acesso a sistemas interativos de interesse dos agentes econômicos, que certamente não está correlacionado com o conceito de conhecer a Agência, mas que, possivelmente, não estaria bem situado, no desenho atual, em nenhuma das pastas oferecidas.

Em suma, o sítio reflete um grau de desagregação que é bastante comum em espaços de organizações muito complexas. Ao longo dos anos adicionam-se novas informações e facilidades, que são ajustadas ao desenho existente da melhor forma que se consegue. Esse tipo de procedimento, no entanto, tende a dissolver a consistência do desenho do sítio, que se torna, gradualmente, um repositório com regras *ad hoc*.

Há que se elogiar, porém, a preservação de alguns procedimentos. A opção de falar com a Anatel, talvez a mais importante de todo o sítio, está relativamente bem situada. Ela está escondida no menu à esquerda da página principal do “espaço do cidadão”, logo no início da navegação. E consta na página inicial, tanto no bloco “principais serviços” quanto no banner “sala do cidadão”. Infelizmente esses acessos desaparecem ao prosseguir na navegação, mas resta o apontador de “fale conosco” no pé da página, que é pouco destacado, mas tem o mérito de persistir em todas as páginas.

### **3.2 Pouca facilidade de acesso aos dados sobre o Conselho Consultivo**

Nesse ambiente, o espaço do Conselho Consultivo da Anatel é de acesso muito difícil. O único caminho de acesso passa pela aba “conheça a Anatel” e pela opção “sobre a Anatel” que, quando aberta, oferece a entrada “Conselho Consultivo”. Note-se que esse acesso faz sentido, no contexto do desenho do sítio, para a recuperação dos dados curriculares dos Conselheiros, que também constam da entrada “quem é quem”, e para a recuperação de dados sobre os procedimentos do órgão e a legislação aplicável. Nesse sentido, não há reparos.

Ocorre que o Conselho Consultivo tem uma produção documental, em especial os pareceres, que não são recuperáveis por outras opções de navegação e que são do interesse da sociedade.

Ao tentarmos, enfim, usar o mecanismo de pesquisa para recuperar documentos que contivessem as palavras “conselho” e “consultivo”, o motor de busca incorreu em erro.

### 3.3 Sugestões

Diante desse quadro, as seguintes sugestões são oferecidas:

- (i) Separar funções típicas de usuários distintos em áreas ou blocos distintos, para colocar com clareza, a cada usuário final, as funções que lhe podem ser úteis. Isto implicaria em retirar do “espaço do cidadão” toda informação que fosse ruído, tais como legislação comparada, procedimentos de interesse das operadoras, agenda executiva do Conselho Diretor, licitações e editais e por aí vai. Essas informações deveriam ser redirecionadas para blocos apropriados, mesmo que se criassem novas abas na página.
- (ii) O espaço denominado “biblioteca” é um problema. No bloco destinado ao cidadão, oferece uma recuperação de consulta e de vistas. No bloco “conheça a Anatel” abre uma opção de acesso a normas e glossários. A rigor, considerando o disposto na LGT, o sítio como um todo integra a biblioteca da Anatel. É preferível que se usem nomes apropriados para essas entradas, como “recuperação e vista de processos” e “suporte jurídico”, por exemplo.

Quanto ao Conselho Consultivo:

- (iii) Oferecer, no “espaço do cidadão”, na entrada “interação com a sociedade”, uma referência ao Conselho Consultivo, com a página explicativa, uma nota sobre como participar e uma opção de acessar o Conselho via Central de Reclamações, para abrir um espaço de sugestões.
- (iv) Possibilitar a recuperação dos documentos do Conselho Consultivo (atas, pareceres e relatórios) pelo motor de busca.

## **4 Adequação aos interesses do usuário**

### **4.1 Considerações gerais**

Nesse aspecto, o sítio da Anatel também revela a necessidade de uma repaginação. Os principais problemas parecem estar concentrados na área de “espaço do cidadão”. Há uma miscelânea de serviços muito importantes, tais como os canais para falar com a Agência e os códigos de operadoras, e de informações de pouca importância, como o estudo de legislação comparada citado anteriormente.

Outro problema de adequação é dado pela excessiva preocupação com o repasse de informações jurídicas que embasam um procedimento, em detrimento de informações sobre o procedimento propriamente dito. Em alguns casos, como o da portabilidade numérica (que consta da entrada “telefonia fixa” no “espaço do cidadão”), remete-se a uma cartilha em formato “pdf” bastante esclarecedora. No entanto, em outros casos, como o de telefones públicos, as informações são menos amigáveis. Não se explica, por exemplo, como reclamar se a operadora não atender a um pedido do usuário e o que fazer no caso de não se obter cartões indutivos ao preço de face, hoje uma reconhecida dificuldade dos usuários.

Um terceiro viés a respeito da adequação aos interesses do usuário é a desqualificação de certas matérias. Tome-se o exemplo da radiação de antenas. O texto apresentado desqualifica o conceito de proteção contra radiação, servindo mais como desinformação do que como orientação. Há três problemas com esse texto. O primeiro é de que não distingue os vários efeitos da radiação, alguns já reconhecidos na literatura e, outros, ainda objeto de especulação. O segundo é que não faz distinção adequada entre fontes de alta e de baixa potência. E o terceiro é que não especifica limites numéricos de emissão e de tolerância reconhecidos pela legislação, nem descreve os procedimentos de fiscalização periódica, de modo a oferecer parâmetros claros para a decisão do cidadão de reclamar com a operadora ou a Anatel. No afã de tranquilizar o usuário, o texto acaba por coibi-lo.

### **4.2 Adequação das informações sobre o Conselho Consultivo**

Em relação ao Conselho Consultivo, as informações de maior interesse da sociedade são os depoimentos oferecidos nas audiências do Conselho e, paralelamente, os pareceres aprovados pelo colegiado. Os depoimentos estão resumidos nas atas de modo muito sucinto. Seria desejável que, em alguns casos selecionados, elaborássemos um extrato ou colocássemos as transparências utilizadas à disposição do público. Quanto aos pareceres, estes não estão disponíveis.



Os procedimentos especiais do Conselho, tais como as audiências externas e a constituição de grupos de trabalho, também são de especial interesse da sociedade e deveriam estar apropriadamente registrados, inclusive para estimular a participação.

### **4.3 Sugestões**

Em caráter geral, nesse quesito, o sítio deve, para cada tipo de usuário final, estar orientado a responder às seguintes perguntas:

- (i) Qual o direito que lhe é garantido ou obrigação que lhe é imposta?
- (ii) De onde emana esse direito ou obrigação?
- (iii) Qual o procedimento padrão para ter o direito atendido ou para cumprir a obrigação?
- (iv) Como recorrer à Anatel se os canais previstos não resolverem o problema ou não atenderem à previsão legal?
- (v) Qual o andamento do processo, quando conduzido no âmbito da Anatel?

No caso particular do Conselho Consultivo, a nossa sugestão imediata para melhorar a adequação aos interesses do usuário é inserir, no espaço existente, o rol completo de pareceres aprovados pelo Conselho, alguns dos quais versam sobre temas importantes para a sociedade.

## **5 Completude**

### **5.1 Considerações gerais**

Em linhas gerais, as informações oferecidas no sítio têm lacunas. Um exemplo é a recuperação das consultas públicas. As consultas não são recuperadas em ordem e a disponibilidade limita-se a consultas do ano corrente. Há uma dificuldade de se recuperar informações históricas.

Por outro lado, há que se reconhecer que as informações de maior relevância para o usuário final estão prontamente disponíveis e que o tempo de resposta do sistema é adequado. Se a limitação de informações decorre de um compromisso entre o volume de dados armazenado e a demora para efetuar uma transação, a nosso ver o conforto do usuário em resolver seu problema imediato é mais importante.

Isto não deve impedir a Anatel de fazer um esforço contínuo de enriquecimento do sítio com informações exaustivas, ainda que de caráter histórico, propiciando a mais absoluta transparência quanto à sua atuação, mesmo que seja para fins de pesquisa futura.

## **5.2 Em relação ao Conselho Consultivo**

Como já foi expressado na seção anterior, faltam informações sobre as decisões recentes do Conselho. Ademais, nesse quesito, seria interessante que as apresentações fornecidas em “ppt” ou “pdf” durante as sessões do Conselho fossem incorporadas ao sítio.

## **5.3 Sugestões**

Em caráter geral, é desejável que informações históricas, remetendo até o processo de privatização, fossem gradualmente incorporadas ao sítio, de modo a promover a completa transparência do processo regulatório. Em vista da sobrecarga computacional que esse volume de dados iria trazer, eventualmente reduzindo a eficiência de acesso ao repositório, esse trabalho, quando empreendido, deve ser gradual, acompanhando a evolução da capacidade do servidor e do desempenho da rede.

Em relação ao Conselho Consultivo, sugere-se que os materiais fornecidos em apresentação fossem incorporados, condicionados à concordância dos autores. Uma forma simples de fazê-lo é gerando um link para o material no cabeçalho ou na chamada de cada ata de reunião em que se aplicasse.

## **6 Acurácia, inteligibilidade e atratividade**

### **6.1 Considerações gerais**

Ressalvados uns raros casos (a exemplo da radiação de antenas, já citado) a informação oferecida é acurada. O grau de atualização, no entanto, varia de uma área a outra do sítio. No caso dos *currícula* dos Conselheiros, por exemplo, há alguns dados desatualizados, em que pese ter havido solicitações para que fossem modificados. Em linhas gerais, a informação é também inteligível e há uma preocupação em traduzir as disposições legais para uma linguagem coloquial sempre que possível, em geral com sucesso.

O desenho do sítio é conservador e informações volumosas são oferecidas de modo pouco atraente. Mas há que se reconhecer que atratividade é um problema bastante complexo em sítios da Internet. O uso de ferramentas mais sofisticadas de tratamento gráfico resulta em perda de velocidade de recuperação de informações, o que é um problema neste caso, pois grande número de usuários ainda está limitado a baixas velocidades de navegação. A resposta, portanto, passa pela preservação de um desenho simples e limpo.

O uso de alguns recursos, como a apresentação gráfica mais bonita da evolução de indicadores ou a incorporação de exemplos, seria bem vindo. Tivemos neste ano a experiência de examinar o Relatório Anual da Anatel, apresentado de forma moderna e elegante, com bons recursos de atratividade. Trata-se de um exemplo de esforço de design cujos conceitos podem servir de estímulo aos revisores do sítio.

## **7 Conclusão**

A conclusão desta análise é de que as informações disponíveis no sítio da Anatel a respeito deste Conselho Consultivo não satisfazem critérios de qualidade desejáveis. Por outro lado, constatou-se que o padrão de apresentação adotado para as mesmas segue as diretrizes que prevalecem no desenho do sítio. As lacunas e a dificuldade de acesso resultam, sobretudo, de limitações decorrentes da concepção original do sítio, que está defasada diante da complexidade e da diversidade de atividades conduzidas pela Agência.

Diante do exposto, e especificamente para o espaço destinado ao Conselho Consultivo da Anatel, solicita-se o seguinte:

- (i) Caso seja mantido o desenho atual (o que nos parece inoportuno), oferecer, no “espaço do cidadão”, na entrada “interação com a sociedade”, uma referência ao Conselho Consultivo, com a página explicativa, uma nota sobre como participar e uma opção de acessar o Conselho via Central de Atendimento, para abrir um espaço de sugestões. As demandas seriam encaminhadas à Secretaria do Conselho, para proceder à sua análise e às providências cabíveis.
- (ii) Incorporar o rol completo de pareceres aprovados pelo Conselho.
- (iii) Possibilitar a recuperação dos documentos do Conselho Consultivo (atas, pareceres e relatórios) pelo motor de busca.
- (iv) Incluir as apresentações fornecidas em “ppt” ou “pdf” durante as sessões do Conselho, com a concordância dos autores.
- (v) Abrir um espaço de divulgação de reuniões e de ações externas do Conselho Consultivo, para facilitar a participação pública.

Os demais comentários e sugestões de caráter geral são oferecidos a título de contribuição ao esforço de redesenho do sítio. Deve-se apontar, nesse aspecto, que a postura do Conselho Consultivo está pautada pela preocupação de contribuir para preservar e melhorar o patrimônio de interação com a sociedade e de busca da transparência que o sítio da Anatel representa. A Agência não pode permitir-se o risco de deixar a interatividade com a sociedade parada ou envelhecida, ou de omitir informações históricas relevantes. Isto desgastará a interlocução e levará à perda da credibilidade. Portanto, o Conselho Consultivo se dispõe a uma articulação permanente com o Conselho Diretor, a Ouvidoria e as demais instâncias da Agência, com vista a aperfeiçoar o sítio da Instituição.

Sala do Conselho, em 10 de setembro de 2010

Bernardo Lins  
Conselheiro

Israel Bayma  
Conselheiro