

Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte – CPPP (ANATEL)
3ª Reunião Ordinária
Brasília, 14/02/2020

Assunto : Compartilhamento de Postes
Relator : Basilio Rodriguez Perez - ABRINT

COMPARTILHAMENTO DE POSTES

O CENÁRIO ATUAL

Neste momento a Resolução Conjunta nº 4 está sendo reavaliada e será atualizada como uma nova Resolução Conjunta e com outras regras e premissas. Existem diversas ideias e propostas para essa revisão, cada uma com suas vantagens e desvantagens e devemos avaliá-las, pelo menos aquelas que são conhecidas e/ou foram objeto de comentários entre os interessados.

Infelizmente, a Comissão de Resolução de Conflitos que estava definida na Resolução Conjunta nº 4 e que tinha como missão resolver os conflitos entres os diversos atores, tanto nas questões de ocupação irregular como principalmente na questão do preço de referência, encontra-se atualmente extinta por decreto presidencial. Essa situação paralisou os trabalhos da Comissão, deixando diversos processos sem solução e causando maior insegurança jurídica do que a que já existia com o funcionamento da Comissão de Resolução.

Desde o início desse processo, ainda na fase de consulta pública sobre o compartilhamento de postes, a ABRINT alertou diversas vezes que o preço do compartilhamento deveria ser fixado, ou estabelecido como um teto máximo, mas nunca deveria ser estabelecido como preço de referência, pois isso fatalmente levaria a centenas de processos de resoluções de conflitos, sobrecarregando a Comissão e afetando os resultados esperados desse compartilhamento de infraestrutura essencial.

A própria Resolução Conjunta teve seu foco desfigurado durante a sua elaboração. O motivador principal da resolução era corrigir as distorções de preços de compartilhamento de postes existentes no país. Esse era realmente o principal motivo da resolução, tanto que antes dessa resolução se cogitou em estabelecer um valor máximo por decreto e para que isso não ocorresse foi elaborada essa Resolução Conjunta, mas a intenção original acabou desfigurada quando a resolução foi estabelecida com dois focos, um deles no preço e outro na regularização da ocupação.

Antes da Resolução Conjunta nº4, as concessionárias e as distribuidoras de energia elétrica simplesmente não davam atenção e não se preocupavam com a situação dos postes. Quando era solicitado um compartilhamento ele era aprovado num viés meramente comercial e cobrando valores extorsivos, e com preocupação próxima de zero sobre a ocupação dos postes e suas consequências.

Com a definição de um preço de referencia, tudo se complicou, as distribuidoras de energia conseguiram mudar o foco para os problemas de ocupação, criando barreiras e dificuldades de ocupação que antes não existiam além de simplesmente se recusarem a aplicar o preço de referência, com raríssimas exceções como o caso da Copel, que aproveitando que já tinha um dos melhores preços do Brasil, inclusive ligeiramente abaixo do preço de referência estabelecido, ela aproveitou para majorar sua receita adotando de imediato esse novo valor.

O caso da Copel com aplicação direta do preço de referência é um caso sintomático, pois como eles “saíram ganhando” ao aumentar seus preços para o novo valor não criaram novos obstáculos a ocupação, mantendo as regras estabelecidas anteriormente e aprovando projetos sempre que estavam de acordo com as normas vigentes.

Diferente das demais distribuidoras de energia que como uma especie de represália ao estabelecimento de um preço menor do que o que praticavam, passaram a adotar medidas de bloqueio explicito a ocupação, com regras cada vez mais onerosas e mesmo assim apenas aplicavam o preço de referência em última instância quando a Comissão de Resolução de Conflitos de manifestava e em alguns casos apenas quando foi judicializado.

Os Provedores de Acesso à Internet não tinham dificuldades com os projetos antes da Resolução Conjunta, o problema era apenas o preço. Mas com a Resolução publicada continuaram com a dificuldade de não ter um preço justo e passaram a ter inúmeros novos obstáculos a ocupação dos postes.

A ABRINT, assim como outras associações, tem procurado estabelecer acordos com algumas distribuidoras de energia procurando chegar num valor justo e criando regras para o compartilhamento ordenado, além de também permitir a regularização nos casos em que houve ocupação sem projeto aprovado.

Alguns desses acordos entre Provedores e Distribuidoras com apoio da ABRINT continuam a ocorrer em diversos estados da federação, independente da Comissão de Resolução de Conflitos estar desativada.

OS DIVERSOS ATORES E SEUS INTERESSES

Existem diversos atores nesse cenário do compartilhamento de postes, cada um tem as suas próprias motivações e interesses, vamos tentar identificá-los e analisá-los.

Os atores atuais são :

- **Consumidor**
- **Provedores de Internet (PPP)**
- **Grandes Operadoras (PMS)**
- **Distribuidoras de Energia Elétrica**
- **Os Reguladores (Anatel e Aneel)**
- **Ministério Público**
- **Procon**
- **Prefeituras Municipais**
- **Investidores em Infraestrutura**

É evidente que o principal ator apesar de muitas vezes esquecido e desconsiderado é o **Consumidor**, ele deseja estar conectado, e com um preço justo, deseja ter um serviço de qualidade com estabilidade que não esteja a mercê de imprevistos e de cortes de cabos feitos de forma irresponsável em ações de “pirotecnia” por algumas distribuidoras de energia.

Esse mesmo **Consumidor**, deseja ter um serviço de excelência, com alta velocidade, dentro dos melhores padrões da Internet mundial e para isso ele precisa estar conectado com cabos, preferencialmente por fibra óptica e a forma mais convencional e rápida de fazer isso é utilizando os Postes, portanto o Consumidor, mais do que um ator **é o principal interessado** na solução desse problema (mesmo que ele as vezes não saiba disso).

O interesse dos **Provedores de Internet (PPP)** é ocupar os postes com um preço justo, que não onere ainda mais a inclusão digital neste país. Evidentemente que desejam fazer isso com segurança jurídica e com projetos aprovados sem obstáculos ou recusas artificiais. Isso é perfeitamente possível como demonstraremos mais adiante.

Considerando que em dezembro/2019 os Provedores de Internet (PPP) detinham **5.939.821** acessos em fibra óptica que evidentemente usam o compartilhamento de postes.

Considerando que segundo dados da Aneel fornecidos em junho/2019, existiam **4.757** contratos com empresas de telecomunicação que estavam ocupando através desses contatos **26.987.136** pontos em postes.

Considerando também que a média do setor é precisar de um ponto de fixação em poste para atender cada **2,5** usuários. Portanto para atender os seus quase 6 milhões de usuários em fibra óptica os PPP precisam utilizar pouco mais de **2,3 milhões** de pontos de fixação em postes.

Mais uma vez, considerando que existem quase **27 milhões** pontos de fixação em uso (junho/2019) e que os PPP usariam **2,3 milhões** de pontos (dezembro/2019), então os PPP utilizariam apenas **8,8 %** de todos os pontos disponíveis em Postes para atender seus usuários.

Fica evidente portanto, que **91,2% do problema** não tem relação com as PPP e sim com as **Grandes Operadoras (PMS)**.

As **Grandes Operadoras (PMS)**, quase todas elas oriundas da privatização do setor de telefonia e telecomunicações, já ocupavam os postes anteriormente dentro do espírito de monopólio estatal e pagavam preços irrisórios pela utilização dos postes, na casa dos centavos.

Essas **Grandes Operadoras (PMS)**, também não tinha projetos aprovados juntos as distribuidoras e operavam/operam com muita liberdade junto as distribuidoras, facilidade esta proporcionada por seu porte econômico e pela ideia original da essencialidade do serviço de telecomunicação que elas prestavam.

Mas essa essencialidade, entretanto, agora migrou para a Internet e os serviços prestados pelas PPP, e parece que essa nova realidade é esquecida com frequência.

As **Grandes Operadoras (PMS)** são efetivamente **91,2% do problema** de ocupação desordenada e mal feita, pois ainda utilizam cabos de grandes dimensões e muito pesados, usam intensamente empresas terceirizadas para prestação do serviço, não dão atenção a necessidade de ter projetos aprovados antecipadamente antes de executar, pois como alugam milhões de pontos de fixação se consideram no direito de simplesmente ocupar os espaços.

Por outro lado, as **Distribuidoras de Energia Elétrica** sentindo-se ameaçadas em sua posição de monopólio criam dificuldades exageradas para a apresentação dos projetos de ocupação, levando muitas vezes as PPP a ocuparem trechos ainda não aprovados por pura questão de sobrevivência da empresa.

Infelizmente as **Distribuidoras de Energia Elétrica**, não se alentaram ainda para o fato de que, se o preço for justo, e as condições de análise e aprovação dos projetos for célere e sem obstáculos artificiais, seus ganhos serão melhores e seus problemas com ocupação irregular serão muito mitigados.

Um exemplo típico disso é a Copel, que praticando o preço de referência desde o início e tendo regras claras de análise de projetos e aprovação, simplesmente não teve que resolver questões na Comissão de Conflitos como ainda por cima apesar de não possuir a maior rede de distribuição de energia, tem entretanto a **maior receita de compartilhamento de postes** do país.

Existem também algumas **Distribuidoras de Energia Elétrica** que acostumadas na sua condição de monopolista natural dos meios físicos, desejam/sonham também em ter o monopólio da distribuição dos cabos de telecomunicação nos postes, na expectativa de ganhos financeiros que isso lhes traria.

Os **Reguladores (Anatel e Aneel)** efetivamente tentaram resolver a questão, mas infelizmente optaram pelo “valor de referência” ao invés de definirem um valor máximo baseado em custo. Também não foram felizes no formato de ordenação dos pontos de fixação, pois levaria séculos para ordenar todos os pontos de acordo com a Resolução Conjunta nº4.

Não foi por falta de aviso de que a Comissão de Resolução de Conflitos ficaria sobrecarregada com a definição de valor de referência ao invés de valor máximo e que isso geraria morosidade ao processo, o que efetivamente ocorreu.

Depois da Resolução Conjunta nº 4 aumentaram muito os pontos ocupados a revelia devido as dificuldades de aprovações de projetos. Ou seja, aparentemente a Resolução Conjunta nº 4 não melhorou e sim piorou o problema.

Neste momento está em gestação uma nova Resolução Conjunta que tentará resolver essa questão crucial para o desenvolvimento do acesso a Internet no Brasil.

Ao longo dos últimos meses temos acompanhado algumas das propostas e sugestões que tem surgido para equacionar e resolver essa questão, procuraremos analisar algumas das opções mais a frente.

É muito importante que os **Reguladores (Anatel e Aneel)** não se abstenham da enorme responsabilidade que pesa sobre eles para ajudar a resolver o caso e que escutem atentamente a todos os envolvidos, para que o resultado seja ao menos positivo.

Até aqui falamos um pouco dos atores originais desse problema, ou seja o **Consumidor**, as **PPP**, as **PMS**, as **Elétricas**, e os **Reguladores**, mas ultimamente devido a dimensão que o problema tomou, especialmente nas grandes cidades, surgiram outros atores com outros tipos de preocupações e agendas próprias, são eles o **Ministério Público**, **Procon** e as **Prefeituras Municipais**.

O **Ministério Público**, legitimamente preocupado com as questões de segurança da população, devido aos diversos acidentes que tem ocorrido pela ocupação desordenada e pelo descumprimento das regras mais básicas de engenharia, entrou também nesse problema o que deixou tudo muito mais complexo e difícil de resolver.

As pressões feitas pelo Ministério Público tem obrigado as Distribuidoras, as PMS e as PPP a regularizarem com maior prioridade trechos muito comprometidos. Isso demonstra claramente que parte da solução do problema terá que vir de uma correção mais rápida da rede e não mais nos prazos originais da Resolução Conjunta nº4.

Também entrou nesse cenário o **Procon** (especificamente o Procon de São Paulo), mas diferente do MP, nós parece que ele não tem a legitimidade para se envolver nessa questão, pois é evidente que ele não está defendendo o Consumidor com as suas intervenções e fica dúvida a quem eles realmente defendem. Este é um problema difícil, complexo e não será resolvido com “pirotecnias” ou declarações a imprensa, é preciso coragem, engajamento de todos os envolvidos e principalmente boa vontade e colaboração para que possamos chegar a solução adequada.

Outro ator novo nesse problema são as **Prefeituras Municipais**, as quais tem toda a legitimidade e interesse em resolver esse problema. Em nossa visão, elas são muito bem vindas, e tem efetivamente condição de ajudar a resolver o problema coordenando as diversas empresas envolvidas e de forma colaborativa minimizar os problemas de cabos soltos, caídos ou em situação de risco.

As Prefeituras Municipais tem a capacidade de serem os elementos de ligação que este problema necessita para ser pelo menos parcialmente resolvido.

Elas tem poder efetivo, desejam atender seus cidadãos tanto em questões de segurança, estética e também tem interesse que eles recebam efetivamente um serviço adequado.

E por último tem surgido agora um outro ator que são os **Investidores em Infraestrutura**, que corretamente diagnosticaram que aonde existe uma crise, existe também uma grande oportunidade. Essas empresas estão interessadas em criar infraestrutura compartilhada com todos os interessados e desta forma resolver problemas de ocupação dos postes ao mesmo tempo que obtêm receita com esses serviços.

Em principio eles são bem vindos e com certeza podem fazer parte da equação que chegará a uma solução, mas não são uma solução mágica. Não adianta simplesmente definir em Resolução ou Regulamento que esses Investidores são a solução e atuarão como intermediários entre as Telecom e as Elétricas, pois isso seria o caos e pior que isso, ficaria muito ruim para a imagem dos Reguladores.

Os Investidores podem ser vistos como parte da equação, mas o problema é complexo demais para ter apenas uma solução simplista e pensar em terceirizar o problema não é uma solução.

AS PROPOSTAS EXISTENTES

Como se desprende da situação atual do compartilhamento dos postes e dos diversos atores envolvidos, cada um com os seus interesses específicos, existem diversas opções e linhas de ação para equacionar e tentar solucionar a questão.

Ao longo dos últimos meses foram levantadas várias hipóteses para solução do problema, algumas foram apresentadas em consultas públicas e em eventos nas quais a ABRINT participou com intuito de sugerir opções.

Um ponto que consideramos de extrema importância é que nunca se pode esquecer que este problema tem diversas nuances e ele não pode em nenhuma hipótese ter uma análise simplista querendo encontrar uma solução única para todo o país.

Ambos os Reguladores reconhecem existir algo como de 9 a 11 milhões de postes realmente problemáticos no país, **esse número ainda carece de verificação**, pois as Distribuidoras de Energia não conhecem realmente como está a ocupação em toda a sua rede. Além disso o país é muito extenso e heterogêneo, existem muitas cidades no interior do Brasil com pouca ocupação e que não tem problema algum, bastaria seguir as normas básicas de ocupação com projetos devidamente apresentados, sem obstáculos artificiais para sua aprovação, que não haveriam problemas nessas localidades.

Apenas nos grandes centros ou mesmo em partes de cidades maiores é que existem esses problemas de ocupação.

Uma das razões de duvidar desse número de 9 ou 11 milhões de postes com problemas está no dado fornecido pela própria Aneel de que em junho/2019 existiam 27 milhões de pontos de fixação em postes devidamente contratados, ora se cada poste pode ter 4 ou 6 ocupantes, então esses 27 milhões de pontos se estivessem apenas em postes “lotados” teríamos de 4 a 6 milhões de postes lotados e ocupados.

Considerando que existem muitas cidades do interior com baixa ocupação nos postes então esse número de 9 ou 11 milhões de postes problemáticos não se sustenta. Por isso é fundamental que antes de definir claramente o que vai ser feito, seja realizado um levantamento mais adequado e realista, pois se partirmos de uma base errada o resultado será também fatalmente errado.

Como analisamos no tópico anterior, as PPPs precisariam de apenas 2,3 milhões de pontos/postes para atender todos os seus clientes notificados pelos sistemas da Anatel (SICI).

Considerando também, que teoricamente, todas as Grandes Operadoras (PMS), tem todos os seus pontos declarados e devidamente contratados junto as Distribuidoras de Energia, então não tem mesmo como existir 9 milhões de postes problemáticos e muito menos 11 milhões.

Evidente que não estamos negando a existência de problemas, **eles realmente existem e são muito graves**, mas é preciso quantificar exatamente esses pontos críticos, pois eles irão determinar quais os caminhos e as regras mais adequadas para uma solução rápida do problema.

A importância de conhecer exatamente ou com razoável certeza o número de postes com problemas e que exigem correção emergencial está relacionada com a proposta de **qual será a fonte de financiamento para essas correções**.

Uma das opções é criar uma taxa para a regularização, no formato do que foi feito pela Entidade Administradora da Digitalização (EAD) para a conversão do modelo de TV de analógico para digital. Isso permitiria direcionar recursos para essas correções e priorizá-las.

Outra ideia que está em cogitação e está relacionada aos novos atores, Investidores de Infraestrutura, é a de que eles possam construir uma rede de fibra com cabos de alta capacidade e vender serviços sobre essa rede para as demais operadoras.

Existem basicamente dois tipos de redes de fibra, backbone de longa distância e rede de atendimento de última milha. Nos casos de backbone de longa distância, principalmente intermunicipais ou em avenidas principais, esse tipo de compartilhamento tem boas chances de sucesso, desde que tenha preços realistas e justos.

Por outro lado, nos casos de compartilhamento de última milha, que seria um **unblinding de fibra**, isso é mais complexo, **mas é factível também**, precisa evidentemente de regras mais claras e de confiança entre os parceiros comerciais.

Registre-se que esses dois tipos de compartilhamento, longa distância e última milha já vem sendo praticados por Provedores de Internet de forma voluntária e independente de qualquer obrigação regulamentar, pois detectaram que era um negócio factível para todos os envolvidos.

Mas, considerando a heterogeneidade do Brasil, essas soluções devem constar no novo Regulamento ou Resolução Conjunta **como possibilidades** e não como obrigаторiedades.

A EXPECTATIVA DE SOLUÇÃO

Existem algumas premissas falsas sobre a questão do compartilhamento de postes que precisam ser desmistificadas.

Entre essas premissas falsas, está a impossibilidade de utilização de mais de 6 pontos por poste, esse é um número totalmente artificial e foi criado originariamente quando existiam apenas as concessionárias de telefonia e se usavam premissas de um mundo com visão monopolista, sem considerar a enorme possibilidade de opções de operadoras e a alta qualidade de serviços que os Provedores de Internet (PPP) podem oferecer atualmente.

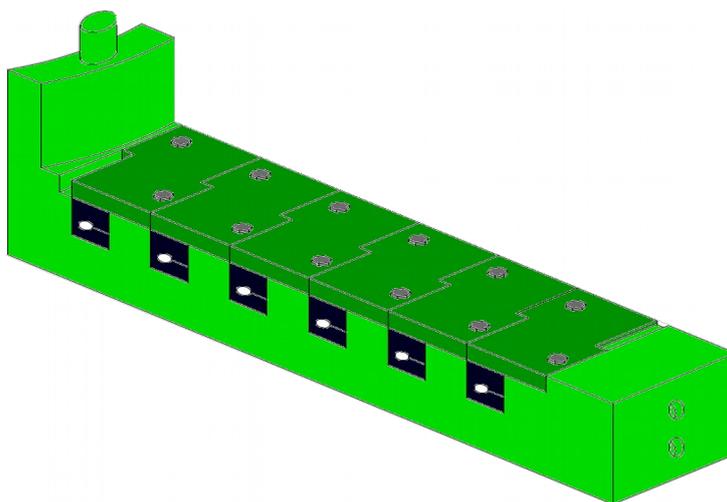
Outra premissa falsa é que as PPPs não queiram apresentar projetos e prefiram atuar de forma clandestina e desordenada, isso também é falso e em grande parte é causado pelas próprias dificuldades artificiais criadas pelas Distribuidoras de Energia para a aprovação dos projetos. Também os preços de ocupação muito acima do valor de referência, afastam realmente alguns Provedores.

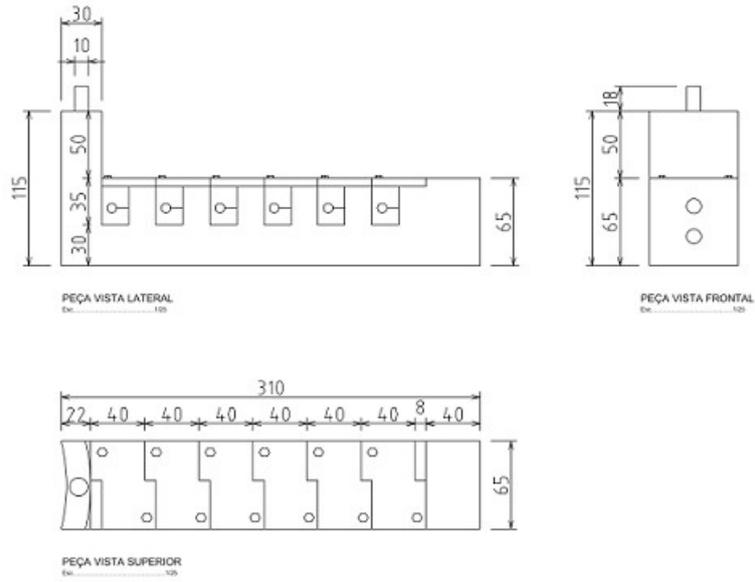
Os Provedores de Internet (PPP) na realidade gostariam de ter preços justos, projetos aprovados com rapidez e segurança jurídica de que seu negócio é sustentável e inclusive passível de fusão ou compra por grupos maiores, portanto ninguém quer clandestinidade ou insegurança.

Outra premissa errada é de que é impossível administrar ou controlar a ocupação dos postes. Tal premissa tem relação também com a “Teoria das Janelas Quebradas” onde num ambiente bagunçado e caótico fica mais fácil continuar com a bagunça do que organizá-la.

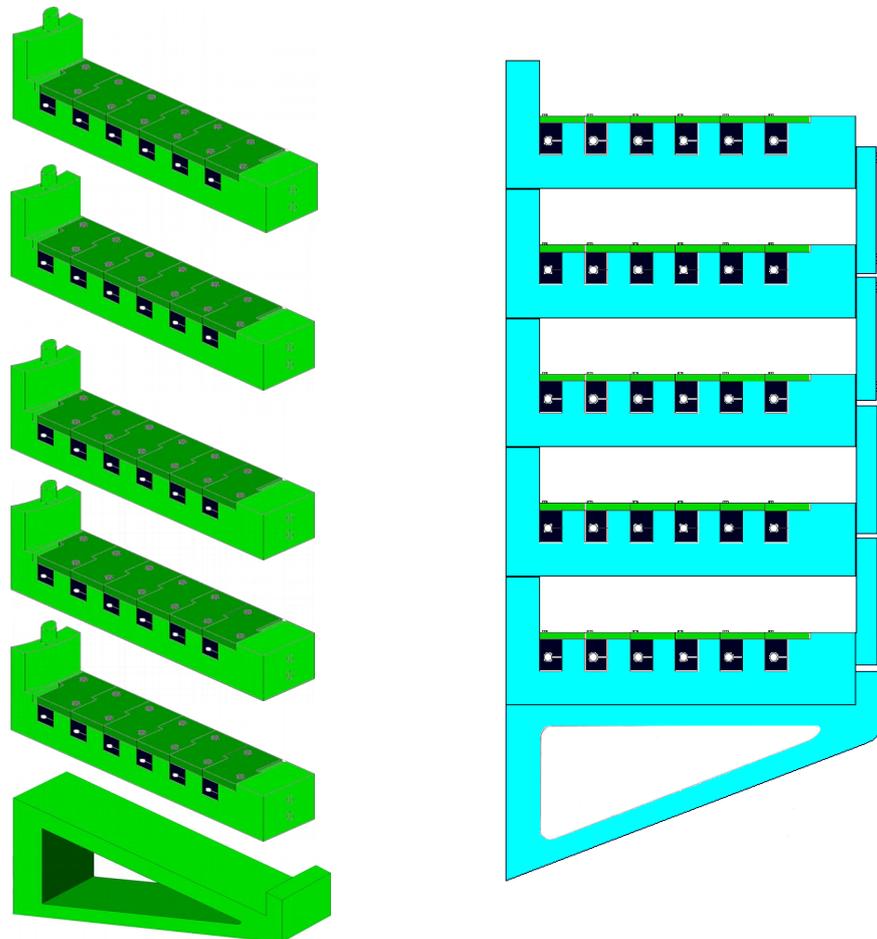
No último evento Conecta Brasil 2019 promovido pela Anatel, tivemos oportunidade de apresentar um dispositivo de compartilhamento que permite não apenas **multiplicar o número de pontos por poste como ainda organizá-los e ordená-los.**

Esse dispositivo é apenas uma ideia para demonstrar essa possibilidade, mas pode ser qualquer outro dispositivo com finalidade equivalente ou capacidade diferente.

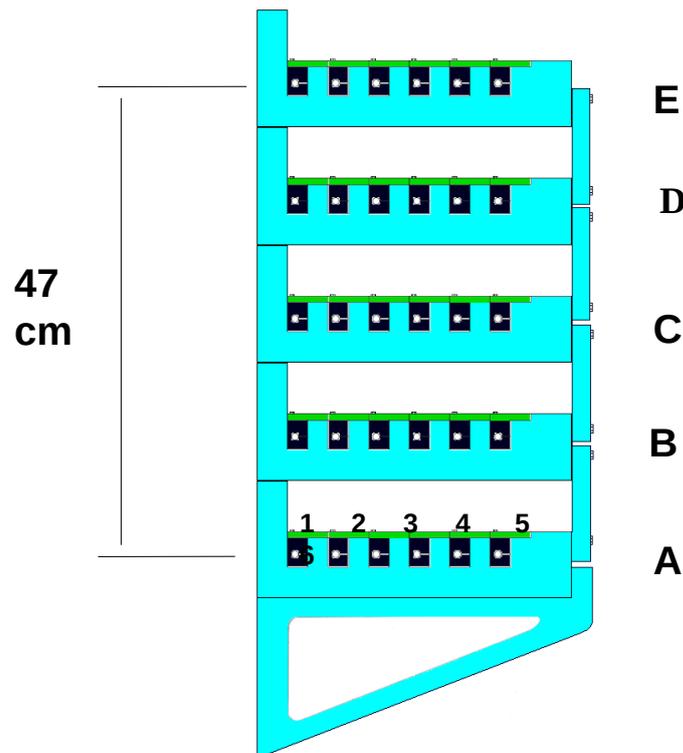




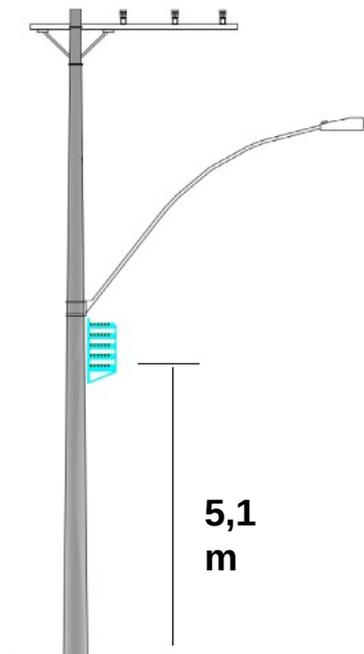
Dispositivo montado em sua capacidade máxima (30 pontos por poste)



Possibilidade de ordenação e controle dos cabos que ocupam os postes



Atendimento das normas atuais, e segurança para a população.



Para a adoção de uma solução de compartilhamento com dispositivos multiplicadores como o que foi exemplificado acima, precisa ocorrer uma mudança nos regulamentos, pois esses dispositivos com múltiplos ocupantes exigem que exista uma **entidade concentradora**.

O ideal é que essa entidade fosse a própria Distribuidora de Energia, pois a inclusão de um intermediário nos parece que pode gerar dificuldades adicionais.

CONCLUSÕES

Como apresentado e deve ser de conhecimento de todos, este problema do compartilhamento de postes é complexo e não pode ser resolvido com uma única solução mágica.

A correta solução passa por ter muitas opções e ferramentas para atender cada caso e particularidade.

Um fator importantíssimo é que não pode ser ignorado é o custo da ocupação do poste. Em nossa visão, esse custo deveria deixar de ser utilizado na modicidade tarifária, pois o **Consumidor** na ponta é o mesmo, seja ele consumidor de energia ou de Internet. Ambos os serviços são primordiais para o Consumidor e encarecer um deles, para eventualmente “beneficiá-lo” com a modicidade tarifária é contra produtor e na prática torna tudo mais caro e difícil para todos os envolvidos.

O compartilhamento do poste deveria ser feito a **preço de custo**, considerando evidentemente os custos de manutenção e fiscalização. Em alguns países o custo do ponto de fixação no poste leva em conta o custo de implantação do poste, sua vida útil, o custo de manutenção, o custo de retorno financeiro dessa implantação, o custo de fiscalização e esse valor é rateado entre os ocupantes do poste. A nova Resolução Conjunta **deveria avançar nesse tema** e estabelecer um **Valor Máximo por ponto de fixação**, baseado nessas análises de custo.

Aqui temos portanto uma primeira conclusão a apresentar:

O ponto de fixação deveria ter um Valor Máximo baseado no custo de implantação do poste e da sua manutenção ao longo de sua vida útil e a modicidade tarifária deveria ser totalmente extinta.

Outro ponto fundamental que deve constar na nova Resolução Conjunta é que devido a diversidade desse problema não se deve direcionar para uma solução única, portanto a Resolução deve permitir diversas novas formas de compartilhamento, mas sem impor uma ou outra forma que pareça mais promissora e sim liberar outros formatos, sem obrigar a seguir nenhum deles.

Como já discutimos, existem diversas possibilidades:

- Entidade Concentradora adotando dispositivos de compartilhamento múltiplo,
- Entidade Administradora da Regularização financiando as correções,
- Obrigatoriedade de enterrar os cabos, especialmente nas proximidades de Data Centers,
- Compartilhamento de cabos com múltiplas fibras em backbones de longa distância,
- Compartilhamento de cabos de última milha,
- Fornecimento por Provedores de SCM da última milha para Provedores exclusivos de SVA,
- Compartilhamento nos moldes atuais em localidade remotas,

Com isso temos outra conclusão:

A nova Resolução Conjunta deve permitir e liberar outras formas de compartilhamento sem obrigar ou definir um formato único.

Independente dos formatos que se apresentem como opções comerciais de executar esse compartilhamento é fundamental que exista isonomia, tanto em preço como em agilidade e coerência na análise de projetos técnicos, quando for o caso.

Portanto a nova Resolução Conjunta deve garantir:

Completa isonomia entre todos os ocupantes dos pontos de fixação nos postes, tanto em preço como em agilidade e coerência na análise de projetos de ocupação.

Como também discutimos, é vital efetuar um levantamento bem completo dos verdadeiros pontos com postes problemáticos, para que seja definido quanto recurso financeiro será necessário para essa regularização no menor tempo possível.

Com o dimensionamento dos recursos necessários será possível avaliar se uma Entidade no formato utilizado no EAD da TV teria condições de arrecadar esse valores e utilizá-los para corrigir a rede rapidamente.

Outra conclusão:

Executar um levantamento detalhado da rede e dos pontos efetivamente problemáticos com urgência para priorizar essa regularização.

Além desses pontos que devem ser tratados na nova Resolução Conjunta que está em gestação, os Reguladores devem incentivar, utilizando as Prefeituras Municipais como coordenadores desse processo, a cooperação entre todos os envolvidos de forma aberta e transparente para evitar e corrigir problemas com celeridade.

Práticas desse tipo tem proliferado de forma espontânea por todo o país e ajudam muito a minimizar o tamanho do problema.

Uma questão dessa magnitude, deve ser tratada sempre com transparência e boa vontade entre todos os envolvidos, pois essa é a chave do sucesso, não adianta existir uma série de regras e obrigações se cada um olhar apenas para seus interesse imediatos.