

CONTRIBUIÇÃO DO SINDITELEBRASIL à CONSULTA PÚBLICA 02/2012

1 - Considerações Iniciais

O SindiTelebrasil apresenta as suas contribuições à Consulta Pública 02/2012, onde defende que a ANATEL estabeleça condições que devam ser observadas pelas operadoras dos serviços de telecomunicações de forma a garantir a qualidade do serviço percebido pelo usuário, mas que os Instrumentos utilizados para esta finalidade sejam revestidos dos princípios básicos previstos na Lei geral de Telecomunicações, em seus Artigos 38 e 135, quais sejam da **razoabilidade, da proporcionalidade e da igualdade**.

“Art. 38. A atividade da Agência será juridicamente condicionada pelos princípios da legalidade, celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoalidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade.

Art. 135. A Agência poderá, excepcionalmente, em face de relevantes razões de caráter coletivo, condicionar a expedição de autorização à aceitação, pelo interessado, de compromissos de interesse da coletividade.

Parágrafo único. Os compromissos a que se refere o caput serão objeto de regulamentação, pela Agência, observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e igualdade.”

2 - Considerações Gerais

Do RIQ – SCM

O Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia (RGQ-SCM) estabelece, pela primeira vez, as metas de qualidade a serem cumpridas pelas Prestadoras do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), assim como os critérios de avaliação, de obtenção de dados e acompanhamento da qualidade da prestação do serviço.

Deve ser registrado e enfatizado que se trata do estabelecimento de metas de qualidade de um serviço que já vem sendo comercializado há bastante tempo, com preços definidos em função da qualidade que é oferecida, dos custos de implantação, expansão, modernização e manutenção das redes que lhe dão suporte, assim como de toda a infraestrutura de pré e pós venda envolvida.

O SindiTelebrasil ao longo das Consultas Públicas 27 e 46 apresentou inúmeras contribuições, a maioria delas elaboradas por organismos de terceira parte, que trataram da questão dos indicadores de Conexão à Internet (SMP) e dos Indicadores de Rede (SCM) de forma isenta e apenas dedicadas a apresentar uma abordagem técnica sobre o tema. Entre eles, podemos

citar os trabalhos do CPqD, da Price Waterhouse Coopers e a apresentação feita pela SAMKNOWS no Seminário de Qualidade de Banda Larga promovido pelo SindiTelebrasil em 2011, todos eles entregues à ANATEL ao longo das mencionadas consultas públicas. Em todos os trabalhos apresentados ficou demonstrado a dificuldade e até mesmo a inviabilidade técnica de se garantir velocidades mínimas ou médias de navegação, além de ter sido demonstrado que praticamente todas as Administrações não optaram pelo caminho do intervencionismo e da ameaça de sancionamento como um modelo para se alcançar a excelência na oferta do serviço.

Conforme será detalhado ao longo dessa contribuição o Sinditelebrasil defende que o estabelecimento das metas para os Indicadores de Rede do SCM vão demandar investimentos em volume expressivo, seja para readequação da rede e da planta de equipamentos atuais, seja pela revisão dos custos e projetos relativos ao investimento programado para expansão de rede. O Sinditelebrasil defende que, com vistas ao aprimoramento do serviço e dada a sua elevada importância em um cenário de convergência tecnológica, a ANATEL adote, de forma similar ao que praticamente todas as Administrações do mundo adotam, diretrizes gerais de transparência e baixo grau de intervencionismo.

O SindiTelebrasil defende que sejam realizadas medidas a partir da metodologia definida no novo Regulamento, e que os resultados obtidos, de todas as operadoras, para os indicadores de rede sejam objeto de ampla divulgação pela ANATEL em seu site. Um modelo diferente do que foi adotado pela Resolução 574, onde foram estabelecidas metas extremamente rígidas, a ponto de se definir uma meta de 80% para a velocidade média de navegação e 40% para a velocidade mínima em relação a velocidade ofertada, que em função das características do serviço prestado e das redes que lhe dão suporte propiciarão uma enxurrada de processos de apuração de descumprimento de obrigação, mesmo que as empresas invistam fortunas em suas redes, no sentido de buscar atender estas metas estabelecidas.

Apesar da Oferta de Banda Larga no Brasil estar experimentando um grande crescimento, seja em termos de velocidade de acesso, seja em termos de uma melhor distribuição da oferta desses acessos em todo o território nacional, ainda temos um longo caminho a percorrer para colocarmos o Brasil no mesmo patamar das Administrações que estão no topo do ranking mundial de oferta de banda larga. Reconhecemos esse fato.

Entretanto, deve ser considerado que o foco Governamental nos primeiros anos de privatização estava voltado para a universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC e na massificação do Serviço Móvel Pessoal e os resultados obtidos foram expressivos. Estamos na década da Banda Larga e dos Serviços convergentes. Acreditamos que no ritmo que estão sendo ofertados novos acessos em Banda Larga pelas empresas que exploram o SCM e o SMP, estimulado pela adoção de alavancas (políticas públicas) que fomentem a demanda e a expansão de infraestrutura em todo o território nacional, o Brasil em 2020 estará muito mais próximo das Administrações que mais se destacam a nível mundial na oferta de banda Larga. Não é necessário que a Administração Brasileira opte pelo caminho solitário do intervencionismo e da ameaça do sancionamento para buscar se atingir os mesmos objetivos.

É natural que os organismos de defesa do consumidor tenham se posicionado favoravelmente a esse modelo aprovado pela ANATEL nas CP's 27 e 46. Como consumidor queremos sempre ter a opção do acesso ao serviço, com a melhor qualidade possível e ao menor preço. Entendemos que não será diferente agora nesta Consulta Pública. Porém, acreditamos que cabe ao Órgão Regulador, minimizar a análise emocional e política do tema e de forma isenta observar a manutenção principalmente dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade estabelecidos na LGT ao estabelecer novos condicionamentos mesmo em face de relevantes razões de caráter coletivo.

Do RIQ – SMP

É fato que a ANATEL, em face dos avanços tecnológicos e do crescimento das necessidades de serviços por parte da sociedade, pode rever, a qualquer tempo, as metas de qualidade do serviço, observado o disposto na regulamentação vigente e nos respectivos Termos de Autorização. A Resolução 575 é o resultado da revisão do Plano Geral de Metas de Qualidade do SMP, em vigência desde 2002.

Ocorre que, conforme será detalhado ao longo dessas contribuições, a Agência, para indicadores que vem sendo apurados ao longo de 10 anos, em alguns casos procedeu a alteração de metas e em outros manteve a meta mas alterou o método de coleta e medição. Como resultado, chegamos a métricas para os indicadores de rede que inviabilizam técnica e economicamente a sua obtenção, conforme será demonstrado nesta contribuição.

Para os indicadores de Conexão de Dados valem os mesmos comentários que apresentamos anteriormente para o Serviço de Comunicação Multimídia, agravados pelas características intrínsecas do serviço móvel, onde em um determinado momento o terminal pode estar próximo ou distante da Estação Rádio Base. Também deve ser considerado, o número de usuários atendidos pela mesma Estação Rádio Base em um determinado momento, compartilhando os mesmos recursos disponibilizados naquela região e que podem reduzir a velocidade disponibilizada para navegação na Internet.

O Serviço Móvel Pessoal ofertado no Brasil experimenta uma enorme concorrência. Não é razoável que a ANATEL adote o caminho inverso ao que seria natural para um mercado tão competitivo como o nosso do SMP. Ao invés de gradativamente a Agência buscar a flexibilização e reduzir a intervenção, para os Indicadores que vem sendo apurados ao longo de uma década em áreas de enorme competição e manter os padrões de qualidade que vinham sendo exigidos para garantir a qualidade em áreas onde a competição ainda não se apresenta tão intensa, a ANATEL aperta os indicadores de qualidade a níveis desproporcionais e não razoáveis, inclusive em áreas de intensa competição, onde as leis de mercado têm total condição de regular a oferta.

Apenas para exemplificar, a situação dos indicadores de rede, tomemos como exemplo o completamento de chamadas. A meta de 67% foi mantida, porém as chamadas completadas com mensagem orientativa ou redirecionadas a caixa postal deixaram de ser computadas como OK. É da natureza do serviço que o cliente pode estar com seu telefone desligado, por

falta de bateria ou por estar em alguma reunião ou evento ou mesmo quando não queira ser incomodado. O nome do serviço é Móvel Pessoal, assim cabe à pessoa definir se desliga ou não seu celular. A prestadora nada pode fazer para completar chamadas destinadas a tais terminais. Nesses casos, a chamada é interceptada com uma mensagem orientativa ou redirecionada para a caixa postal, caso o usuário originador queira deixar algum recado ao destinatário. Estas chamadas não podem mais ser consideradas como OK. No caso das chamadas redirecionadas para a caixa postal, só no caso do usuário ter deixado uma mensagem é que ela poderá ser considerada completada. Tecnicamente, as prestadoras não têm como identificar se o cliente deixa ou não a mensagem. Dessa forma, fica demonstrado que a ANATEL mudou significativamente e substancialmente a forma de computar o indicador, penalizando de forma não razoável as prestadoras e manteve a meta, o que caracteriza a desproporcionalidade da medida vez que as prestadoras não têm o que fazer em casos desse tipo.

3 – Dos Artigos questionados no RIQ do SCM

3.1. O Art. 8º do RIQ do SCM

O parágrafo único deste artigo estabelece que a Anatel pode utilizar **métodos alternativos dos previstos neste Regulamento** para coleta de dados dos Indicadores para comprovação do cumprimento das metas estabelecidas neste Regulamento. No parágrafo único do artigo o Regulamento define que caso o valor do indicador informado pela Prestadora seja diferente daquele obtido pela Anatel por métodos alternativos, prevalecerá sob todos os aspectos, aquele obtido pela Agência.

Contribuição: O Sinditelebrasil reitera a sua posição de que o parágrafo único de tal artigo seja retirado do regulamento. Sugere ainda a seguinte redação para o “Artigo 8º: A qualquer tempo a Anatel pode acompanhar a coleta de dados das prestadoras do SCM e, a seu critério, realizar uma nova coleta de dados, utilizando recursos próprios ou de terceiros, para fins de determinação de indicador considerando metodologia definida neste regulamento.”

Justificativa: Os Regulamentos do RIQ-SMP e do RIQ-SCM criaram o GIPAQ - Grupo de Implantação de Processos de Aferição da Qualidade, cuja coordenação é da ANATEL. No regulamento fica claro que todo o processo de aferição da qualidade de Banda larga, por exemplo, será intensamente discutido e aprovado no âmbito do GIPAQ e, que em caso de não haver consenso, os conflitos no âmbito do GIPAQ serão decididos pelos representantes da ANATEL. Adicionalmente, a ANATEL poderá realizar auditorias na Entidade Aferidora da Qualidade - EAQ, cobrar dados diretamente da mesma entidade, etc.

Fica claro que toda a metodologia será aprovada pela ANATEL e ainda mais, será auditada por ela própria. Assim sendo, não é razoável e trata-se de uma medida desprovida de proporcionalidade admitir-se no regulamento a possibilidade da ANATEL utilizar uma metodologia em paralelo àquela criada por ela mesma e pior, em caso de conflito ente os resultados apurados, valem os métodos alternativos. Ora se o método que a ANATEL discutiu, aprovou e implementou via EAQ não é razoável ou conduz a resultados equivocados, que se discuta um novo método no âmbito do GIPAQ, mas não que seja aberta a possibilidade de

adoção de um outro método, sem prévia discussão com as empresas e demais membros do GIPAQ.

Neste aspecto a redação aqui proposta, baseada no artigo 8º do Anexo da Resolução nº 335/2003 – RIQ SMP, com pequenas alterações exprime de forma mais adequada a intenção da Anatel para este artigo.

Métodos alternativos de coleta são contrários aos próprios princípios e conceitos do RGQ-SCM que preza pela forma idônea de coleta de dados por meio da certificação oficial.

3.2 SCM 1 - Taxa de Reclamações Recebidas - Art.11

O Sinditelebrasil não concorda com a manutenção no cômputo do indicador das reclamações não procedentes.

Justificativa: Prestadora não deve ser penalizada pela contabilização de reclamações que não procedem sob o enfoque de suas responsabilidades.

O Sinditelebrasil reitera a sua contribuição feita no âmbito da CP 27 e 46 quanto aos meios de reclamação considerados para efeito deste indicador. As operadoras divulgam em seus sites a relação dos meios disponibilizados para o registro de reclamações por seus assinantes e apenas os meios de comunicação oficialmente indicados pela Prestadora devem ser considerados para reconhecimento e contabilização de contato feito por seus assinantes.

3.3 SCM 2 – Reclamações recebidas na Anatel versus o número total de reclamações recebidas – Art.12

O Sinditelebrasil reitera a supressão desse Indicador.

Justificativa: **Aqui não se aplica o princípio da razoabilidade.** Esta métrica objetiva incentivar as prestadoras a aperfeiçoar o tratamento de reclamações. Entretanto, a taxa de reclamações na Anatel não deve ser classificada como um indicador de qualidade. Empresa pode ter número de reclamações reduzido demonstrando a satisfação da maioria esmagadora de seus clientes com o serviço prestado. Mesmo assim, este número reduzido de clientes, que não representa a qualidade do serviço prestado pela operadora, a partir de um simples protocolo obtido no sistema de atendimento automático da prestadora, pode registrar na ANATEL a sua reclamação mesmo que ela tenha sido analisada e concluída como improcedente pela operadora.

Registre-se que aqui também se fere o princípio da proporcionalidade, pois da forma como foi publicado, o Regulamento considera que as reclamações improcedentes devem ser computadas. Nesse caso, voltando ao exemplo de um SCM-1 próximo de zero por cento, caracterizando uma excelente prestação de serviço, os clientes que reclamaram de forma improcedente podem reiterar a reclamação na ANATEL e SCM-2 não é atingido. A manutenção desse indicador caracteriza uma distorção.

3.4 - SCM 3 - Reclamações com reabertura – Art. 13

O Sinditelebrasil não concorda com a manutenção no cômputo do indicador das reclamações não procedentes que venham a ser reabertas.

Justificativa: Prestadora não deve ser penalizada pela contabilização de reclamações que não procedem sob o enfoque de suas responsabilidades e que são reabertas.

O Sinditelebrasil reitera a sua contribuição feita no âmbito da CP 27 e 46 quanto aos meios de reclamação considerados para efeito deste indicador. As operadoras divulgam em seus sites a relação dos meios disponibilizados para o registro de reclamações por seus assinantes e apenas os meios de comunicação oficialmente indicados pela Prestadora devem ser considerados para reconhecimento e contabilização de contato feito por seus assinantes.

O Sinditelebrasil reitera a mesma divergência quanto aos meios de reclamação considerados para efeito deste indicador. Posição idêntica ao indicador de Taxa de Reclamações (SCM-1).

3.5 Indicadores de Rede – Art. 16 a 21

O Sinditelebrasil registra que a ANATEL não discutiu com as operadoras nem apresentou nenhum estudo Análise de Impacto Regulatório demonstrando o impacto econômico que tais métricas trariam para as prestadoras de SCM e SMP. Tampouco, discutiu com as empresas ou apresentou algum estudo justificando tecnicamente a definição dos níveis mínimos de qualidade estabelecidos na proposta de regulamento e da falta de AIR – Análise de Impacto Regulatório.

O Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia (RGQ-SCM) estabelece, pela primeira vez, as metas de qualidade a serem cumpridas pelas Prestadoras do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), assim como os critérios de avaliação, de obtenção de dados e acompanhamento da qualidade da prestação do serviço.

Deve ser registrado e enfatizado que se trata do estabelecimento de metas de qualidade de um serviço que já vem sendo comercializado há bastante tempo, com preços definidos em função da qualidade que é oferecida, dos custos de implantação, expansão, modernização e manutenção das redes que lhe dão suporte, assim como de toda a infraestrutura de pré e pós venda envolvida.

O SindiTelebrasil ao longo das Consultas Públicas 27 e 46 apresentou inúmeras contribuições, a maioria delas elaboradas por organismos de terceira parte, que trataram da questão dos indicadores de Conexão à Internet (SMP) e dos Indicadores de Rede (SCM) de forma isenta e apenas dedicadas a apresentar uma abordagem técnica sobre o tema. Entre eles, podemos citar os trabalhos do CPqD, da Price Waterhouse Coopers e a apresentação feita pela SAMKNOWS no Seminário de Qualidade de Banda Larga promovido pelo SindiTelebrasil em 2011, todos eles entregues à ANATEL ao longo das mencionadas consultas públicas. Em todos os trabalhos apresentados ficou demonstrado a dificuldade e até mesmo a inviabilidade técnica de se garantir velocidades mínimas ou médias de navegação, além de ter sido demonstrado que praticamente todas as Administrações não optaram pelo caminho do

intervencionismo e da ameaça de sancionamento como um modelo para se alcançar a excelência na oferta do serviço.

Conforme será detalhado ao longo dessa contribuição o Sinditelebrasil defende que o estabelecimento das metas para os Indicadores de Rede do SCM/SMP vão demandar investimentos em volume expressivo, seja para readequação da rede e da planta de equipamentos atuais, seja pela revisão dos custos e projetos relativos ao investimento programado para expansão de rede. O Sinditelebrasil defende que, com vistas ao aprimoramento do serviço e dada a sua elevada importância em um cenário de convergência tecnológica, a ANATEL adote, de forma similar ao que praticamente todas as Administrações do mundo adotam, diretrizes gerais de transparência e baixo grau de intervencionismo.

O SindiTelebrasil defende que sejam realizadas medidas a partir da metodologia definida no novo Regulamento, e que os resultados obtidos, de todas as operadoras, para os indicadores de rede sejam objeto de ampla divulgação pela ANATEL em seu site. Um modelo diferente do que foi adotado pela Resolução 574, onde foram estabelecidas metas extremamente rígidas, a ponto de se definir uma meta de 80% para a velocidade média de navegação e 40% para a velocidade mínima em relação a velocidade ofertada, que em função das características do serviço prestado e das redes que lhe dão suporte propiciarão uma enxurrada de processos de apuração de descumprimento de obrigação, mesmo que as empresas invistam fortunas em suas redes, no sentido de buscar atender estas metas estabelecidas.

Apesar da Oferta de Banda Larga no Brasil estar experimentando um grande crescimento, seja em termos de velocidade de acesso, seja em termos de uma melhor distribuição da oferta desses acessos em todo o território nacional, ainda temos um longo caminho a percorrer para colocarmos o Brasil no mesmo patamar das Administrações que estão no topo do ranking mundial de oferta de banda larga. Reconhecemos esse fato.

Entretanto, deve ser considerado que o foco Governamental nos primeiros anos de privatização estava voltado para a universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC e na massificação do Serviço Móvel Pessoal e os resultados obtidos foram expressivos. Estamos na década da Banda Larga e dos Serviços convergentes. Acreditamos que no ritmo que estão sendo ofertados novos acessos em Banda Larga pelas empresas que exploram o SCM e o SMP, estimulado pela adoção de alavancas (políticas públicas) que fomentem a demanda e a expansão de infraestrutura em todo o território nacional, o Brasil em 2020 estará muito mais próximo das Administrações que mais se destacam a nível mundial na oferta de banda Larga. Não é necessário que a Administração Brasileira opte pelo caminho solitário do intervencionismo e da ameaça do sancionamento para buscar se atingir os mesmos objetivos.

É natural que os organismos de defesa do consumidor tenham se posicionado favoravelmente a esse modelo aprovado pela ANATEL nas CP's 27 e 46. Como consumidor queremos sempre ter a opção do acesso ao serviço, com a melhor qualidade possível e ao menor preço. Entendemos que não será diferente agora nesta Consulta Pública. Porém, acreditamos que cabe ao Órgão Regulador, minimizar a análise emocional e política do tema e de forma isenta observar a manutenção principalmente dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

estabelecidos na LGT ao estabelecer novos condicionamentos mesmo em face de relevantes razões de caráter coletivo.

Mais uma vez registramos que as métricas e metas sugeridas não são adequadas para medir ou pautar o desempenho do SCM, tanto pelas características da entrega do serviço (best effort) e pela topologia estatística da rede IP, quanto pela presença de fatores e elementos da rede não gerenciáveis ou alheios à rede e à responsabilidade da prestadora do serviço. O Sinditelebrasil já teve a oportunidade de submeter a essa Agência estudo do CPqD onde são detalhadas tais dificuldades.

Os custos de readequação da infraestrutura e dos novos acessos tendem a ser repassados aos consumidores na forma de preços mais elevados, afetando negativamente o consumo e a acessibilidade de um serviço identificado como item prioritário para o desenvolvimento nacional;

A seguir extraímos as principais considerações que fizemos por ocasião da CP 46.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS PARA JUSTIFICAR ALTERAÇÃO DA METODOLOGIA PARA APURAÇÃO DOS INDICADORES DE REDE

O Sinditelebrasil entende que a Consulta Pública Nº 46/2011 celebra uma intervenção regulatória contraproducente aos seus objetivos de gerir e avançar na qualidade do serviço, introduzindo estrutura de incentivos desfavorável à promoção dos investimentos necessários à oferta ampla e acessível do serviço, com impactos deletérios sobre o bem-estar do consumidor.

Tal conclusão se justifica, em grande medida, por que:

(i) As métricas e metas de velocidade instantânea e média, sugeridas no âmbito dos indicadores de rede para avaliação do desempenho da banda larga, não são adequadas para medir ou pautar o desempenho do SCM, tanto pelas características da entrega do serviço (best effort) e pela topologia estatística da rede IP, quanto pela presença de fatores e elementos da rede não gerenciáveis ou alheios à rede e à responsabilidade da prestadora do serviço;

.....

Tal intervenção regulatória não é usual na experiência internacional e tampouco segue as recomendações da União Internacional das Telecomunicações – UIT;

(ii) O atendimento progressivo da Consulta Pública Nº 46, no que se refere a metas e obrigações maiores de velocidade nos prazos especificados, demandará investimentos em volume expressivo, seja para readequação da rede e da planta de equipamentos atuais, seja

pela revisão dos custos e projetos relativos ao investimento programado para expansão de rede, visto que a mesma não acompanhou estudo prévio feito pela Agência;

*(iii) Os custos supracitados de readequação da infraestrutura e dos novos acessos tendem a **ser repassados aos consumidores na forma de preços mais elevados**, afetando negativamente o consumo e a acessibilidade de um serviço identificado como item prioritário para o desenvolvimento nacional;*

Com vistas ao aprimoramento do serviço e dada a sua elevada importância em um cenário de convergência tecnológica, as melhores práticas regulatórias tem se pautado em diretrizes gerais de transparência e baixo grau de intervencionismo.

Entendemos ser possível atingir os objetivos da ANATEL através da adoção de um código de prática em linha com o indicado pela experiência internacional, atendendo-se, simultaneamente, aos princípios destacados pela LGT para a regulação de serviços prestados em regime privado, e ao melhor interesse do consumidor em termos de qualidade e acessibilidade do serviço.

O Sinditelebrasil já teve a oportunidade de submeter a essa Agência estudo do CPqD onde são abordadas as dificuldades inerentes à eleição da velocidade como variável determinante para a qualidade do serviço, bem como os problemas envolvidos em sua mensuração nos termos da consulta pública em questão. A seguir reiteramos as características das redes que dão suporte às conexões à Internet e elencamos as dificuldades existentes para aferição dos indicadores de rede.

1.1 Dinâmica de redes estatísticas

O Serviço de Comunicação Multimídia é caracterizado pela disponibilização de capacidade de transmissão, emissão e recepção de tráfego multimídia (símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza), utilizando quaisquer meios, para usuários dentro de uma área de prestação de serviço.

Esta oferta de capacidade é intermediada pelo Internet Protocol (IP), que organiza a transmissão de pacotes (datagramas) e armazena as informações de interesse do usuário (origem) e seu endereçamento para outro ponto (destino) da Rede IP (Internet). O protocolo permite, entre outras funções, que os pacotes trafeguem a partir de sua origem em rotas através de dispositivos de chaveamento intermediário (roteadores) localizados em redes independentes, que armazenam e despacham cada pacote (store-and-forward) para o dispositivo seguinte, até que ele atinja seu endereço de destino (Figura 2).

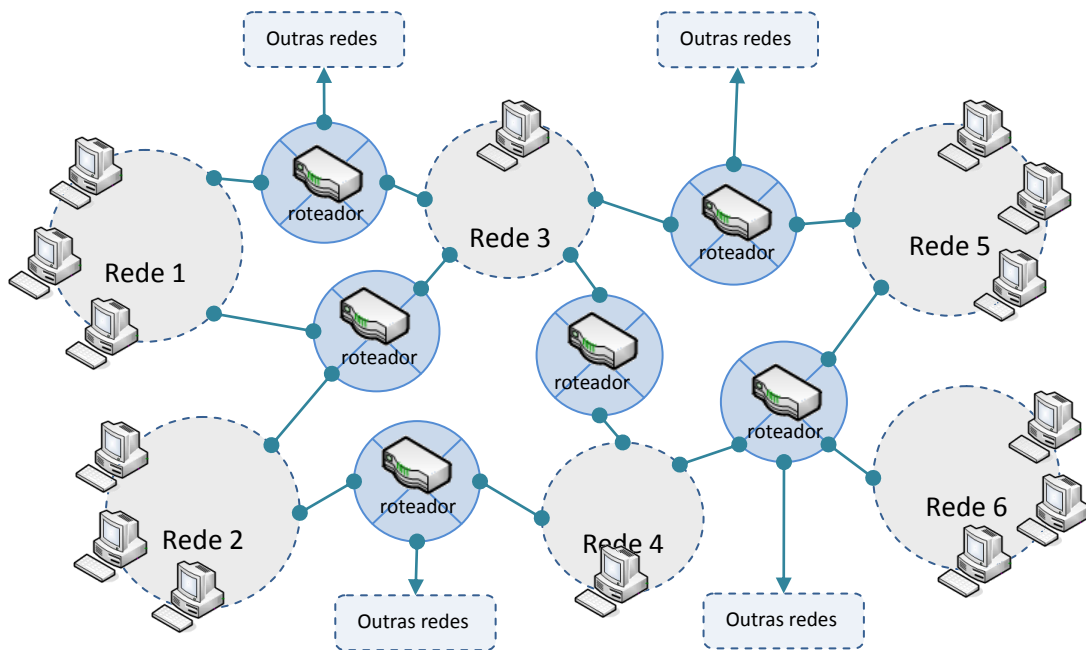


Figura 2. Arquitetura de malha da Rede IP (Internet). Fonte: LCA.

Diferentemente da comutação de circuitos (como no caso de sistemas de telefonia fixa convencionais), o sistema de comutação de pacotes adotado nas Redes IP não reserva circuito fim-a-fim: pacotes encaminhados a um roteador cujo enlace de saída esteja ocupado são armazenados e aguardam liberação do enlace (em fila) para serem encaminhados para o nó seguinte de sua rota na rede (Figura 3). Como não existe uma central de monitoramento de desempenho e os recursos físicos (infraestrutura) de transmissão e roteamento são compartilhados por todos os usuários e pacotes, o grau de disponibilidade de enlaces na rede é dinâmico e o desempenho de entrega de cada pacote é variável a cada instante.

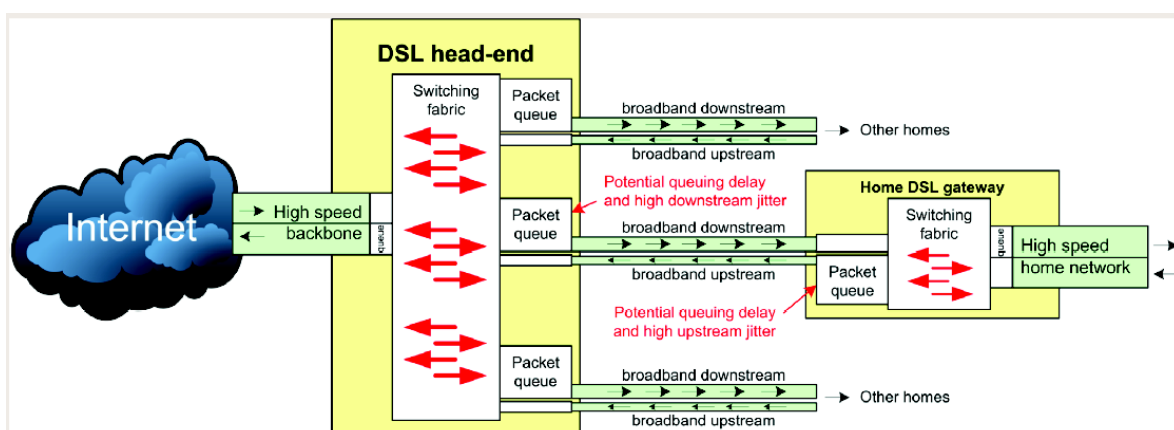


Figura 3. Comutação de pacotes em redes IP (tecnologia xDSL)

Segundo destaca o "Estudo sobre as condições de oferta dos serviços e banda larga", elaborado pelo CPqD, as redes estatísticas de comutação de pacotes empregam uma modalidade de endereçamento, transmissão e entrega dos pacotes conhecida como Melhor

Esforço (best effort), que não oferece garantias de entrega e integridade dos dados. Através deste serviço, todos os usuários, aplicações e pacotes recebem tratamento equivalente nos roteadores e enlaces, desde a origem até o destino final, sem condições especiais para recuperação de dados perdidos ou corrompidos:

Atualmente, todas as redes que compõem a Internet global possuem roteadores e tem este comportamento, resultando em uma entrega de pacotes baseadas no conceito de “melhor esforço” (best effort), onde os atrasos ou perda de pacotes são completamente imprevisíveis e a entrega dos pacotes é feita na base da “tentativa”. Pode-se dizer que hoje, a Internet não provê a garantia de qualidade para os serviços que utilizam o Protocolo IP, o que dificulta bastante a garantia de velocidade e o uso de aplicações interativas e de tempo real (como vídeo e voz sobre IP, por exemplo). (CPqD, 2010, p.83)

Neste âmbito, são atribuídas taxas de transferência (bitrate) variáveis aos usuários e pacotes, a depender do nível corrente de utilização (ocupação) dos recursos da rede pela base de usuários conectados. A “velocidade”, assim, apresenta-se como produto de um número variado de parâmetros estruturais, sazonais e esporádicos, particularmente no que se refere à própria capacidade instantânea da rede em suportar múltiplas transações simultâneas e administrar um volume variável e potencialmente grande de dados fim-a-fim (isto é, entre os pontos terminais de origem e destino dos pacotes).

Em decorrência destas características da Rede IP, o atendimento aos critérios de integridade, atraso (delay), variação de latência (jitter), taxa de descarte e perda de pacotes, etc., é referenciado pela probabilidade dos respectivos pacotes serem transmitidos com sucesso entre dois pontos da rede. No caso das redes móveis, estes critérios estão sujeitos a um número adicional de dificuldades, tanto pelas peculiaridades do meio “aéreo” de tráfego (espectro de radiofrequência), quanto pela mobilidade do usuário/terminal, o que aumenta a susceptibilidade do acesso à rede a ruídos, sombreamento e interferências, com riscos à queda de sinal e perda na transmissão de dados.

Dado que a malha da Internet é formada por um conjunto complexo de tecnologias, equipamentos e redes independentes interligadas por enlaces e meios de transmissão, a gestão eficiente dos recursos colocados à disposição dos usuários pela prestadora deve ser pautada pela melhor relação custo-benefício no que se refere ao dimensionamento e ao gerenciamento da infraestrutura de rede, de modo a atender às distintas necessidades e demandas dos usuários em condições compatíveis de preço e qualidade do serviço.

Sendo a capacidade um recurso escasso e de uso não-linear, sujeito, portanto, a intervalos de ociosidade e horários de pico, mas parcialmente gerenciável, a rede não precisa ser superdimensionada (isto é, trabalhar com muita capacidade ociosa) para acomodar um cenário hipotético em que todos os usuários estejam conectados e demandem, simultaneamente, toda banda à sua disposição . Como esclarece o CPqD:

*Geralmente, o enlace da saída do concentrador não equivale à soma de todas as velocidades de acesso dos usuários, já que a **probabilidade de todos usarem 100% da velocidade simultaneamente é muito pequena, pois o uso não é linear e sim estatístico**. Por isso, é factível que o enlace tenha velocidade menor do que a soma citada. (CPqD, 2010, p.25; grifos nossos)*

Em suma, como não há reserva prévia de recursos para cada usuário, os pacotes das aplicações que ingressam no tráfego estão sujeitos às condições do tráfego naquele instante (best effort), incluindo taxas distintas de atraso na entrega de pacotes (jitter), entregas de pacote fora de ordem, duplicidade, ou mesmo perda de integridade dos pacotes. Com efeito, um nível adequado de dimensionamento da rede deve comportar, paralelamente, ferramentas de gerenciamento de tráfego (como roteamento, enfileiramento e hierarquização) para tornar mais flexível e eficiente a banda disponível, acomodando melhor o tráfego de aplicações e conteúdos específicos em horários de pico e economizando (redirecionando) recursos ociosos da rede para outras aplicações em horários de menor utilização.

Dadas as características do serviço atualmente ofertado através das licenças do SCM e do encaminhamento de pacotes em redes estatísticas através do melhor esforço, a proposta da Consulta Pública Nº. 46 em estabelecer obrigações e metas mínimas para parâmetros e indicadores de rede, como velocidade instantânea e média, implicaria um dimensionamento artificial e inadequado da rede, que passaria a adotar, no limite, características de prioridade de tráfego e ocupação de enlaces similares às verificadas em redes determinísticas. Neste caso, na medida em que as prestadoras são contratadas para fornecer ao cliente um circuito dedicado fim-a-fim, devem ser remuneradas de forma proporcional à ociosidade da rede, isto é, aos recursos alocados exclusivamente para cada cliente.

Tal esforço, além de produzir uma margem de capacidade ociosa desnecessária por usuário, demandaria um volume significativo de investimentos em readequação da rede atual e uma revisão de projetos e investimentos de expansão do serviço. Ademais, do ponto de vista técnico, não seria possível garantir – por parte das prestadoras – tráfego pela rede IP em condições suficientemente controladas para satisfazer todos os critérios sugeridos pela Consulta Pública Nº. 46, dado que, como será mais bem explorada a seguir, há condicionantes na rede interna do cliente que afetam a qualidade do SCM sem que as prestadoras do serviço possam atuar.

A seguir abordaremos em maiores detalhes as características técnicas do tráfego da rede que afetam a garantia mínima de qualidade de serviço por uma prestadora do SCM.

1.2 Características técnicas do tráfego da rede

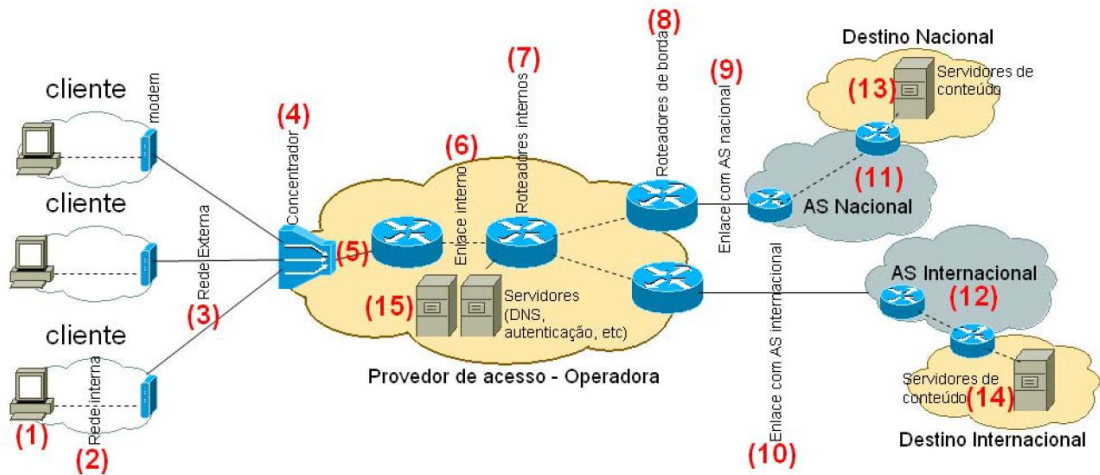
Em se tratando de uma rede interligada de computadores (e outras redes) notabilizada por sua natureza descentralizada, os esforços direcionados à adequação e compatibilização das redes ao tráfego crescente via protocolo IP esbarram em limitações tecnológicas naturais, com reflexos importantes sobre a experiência do usuário em termos de velocidade e qualidade do serviço fim-a-fim, que dependem de inúmeros fatores alheios ao controle das prestadoras.

Há barreiras ao tráfego dos pacotes espalhadas pelo trajeto entre o terminal/aplicação do usuário e seu destino final, por exemplo, um servidor de conteúdo localizado em outro país. A depender da severidade destes obstáculos e da distância entre a origem e o destino do sinal, podem-se configurar gargalos importantes, com influência significativa sobre o desempenho da conexão (endereçamento, condições de integridade e latência do envio e entrega dos

pacotes) e a percepção do assinante acerca da qualidade e adequação do serviço contratado (em termos de suporte às aplicações desejadas).

As etapas a serem vencidas e os respectivos obstáculos são apresentados na figura e tabela abaixo.

Figura 4. Modelo representativo de uma rede de comunicação de protocolo IP



Fonte: CPqD (2010).

Tabela 1. Pontos da rede de acesso à Internet

Referência na Figura 4	Etapa/Posição na Rede	Problemas e falhas comuns
1	Equipamento /Terminal do Cliente de um provedor	<ul style="list-style-type: none"> • Hardware defasado (processador, memória e/ou placa da rede) • Sistema operacional e aplicativos de navegação (browsers) defasados ou mal configurados; • “Pragas virtuais”, incluindo vírus, Cavalos de Tróia (trojans), malwares, etc.
2	Infraestrutura da Rede Interna do Cliente	<ul style="list-style-type: none"> • Má configuração dos equipamentos de acesso. • Equipamentos não confiáveis ou qualificados, ou ainda com bugs, incluindo roteadores, equipamentos Wi-Fi, hubs, switches, etc. • Cabeamento interno mal confeccionado, defasado ou de má qualidade; • Sobrecarga ou congestionamento no equipamento de Borda que se liga ao cabeamento da prestadora, ocasionando lag e descarte de pacotes;
3	Rede externa	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas físicos e de deterioração de cabos coaxiais, fios de cobre ou fibra ótica; • Interferências e ruídos no cabo de cobre, e atenuação em cabos de fibra; • Em acessos sem fio (wireless), obstrução de sinais, condições impróprias de propagação, interferências, degradação dos sistemas de transmissão, etc.;
4,5	Equipamento concentrador da prestadora	<ul style="list-style-type: none"> • Mau dimensionamento da capacidade de transmissão para acomodar a oferta do serviço, gerando volume de pacotes a serem encaminhados entre o equipamento e o roteador da prestadora superior à capacidade do enlace de saída (oversubscription);
6 a 12	Roteadores e enlaces da rede de dados de uma prestadora (sistema autônomo)	<ul style="list-style-type: none"> • Queda de enlaces entre roteadores, gerando reajuste entre os roteadores para encontrar novas rotas de encaminhamento (aumento do tempo de convergência do protocolo de roteamento), com possível perda momentânea de pacotes; • Mau dimensionamento da capacidade de transmissão, acarretando congestionamentos nas filas de entrada e saída usadas para os roteadores processarem e encaminharem os

		<i>pacotes IP. Pode ocorrer por oversubscription ou gargalos sazonais nos enlaces internacionais;</i>
13 a 15	<i>Servidores de conteúdo no destino e de controle no provedor</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Configuração dos servidores de destino e do provedor de conteúdo;</i> • <i>Hardware defasado (processador, memória e/ou placa da rede)</i> • <i>Sistema operacional e aplicativos de navegação (browsers) defasados ou mal configurados;</i> • <i>“Pragas virtuais”, incluindo vírus, Cavalos de Tróia (trojans), malwares, etc.</i> • <i>Falhas e congestionamentos na rede interna da empresa que hospeda os servidores, ou em seus elementos/equipamentos de rede (roteadores, equipamentos WiFi, hubs, switches, etc.)</i>

Fonte: CPqD (2010);

Como as características assimétricas de gestão e organização das plataformas e redes estão a cargo de diferentes entes, a oferta do serviço de acesso à banda larga fixa pelas empresas não é capaz de contemplar todos os fatores e garantias necessárias para assegurar aos clientes a entrega de um nível mínimo e/ou médio de velocidade de tráfego, sendo-lhes possível, tão somente, convencionar contratualmente um teto nominal para o serviço.

Tal entendimento é compartilhado pelo Office of Communications (Ofcom, UK) que destaca, em seu Código de prática para Banda Larga, que estas disparidades podem ser resultado de um número extenso de fatores, incluindo as características da rede do cliente, a capacidade instalada das redes dos provedores de internet, o número de assinantes compartilhando a rede, o número de pessoas acessando um determinado website, etc. Complementarmente, o relatório da OOKLA, responsável pelas medições de velocidade disponíveis em websites como Speedtest.net e Pingtest.net, e pela elaboração do Net Index – uma compilação livre de resultados de mais de 1,5 milhão de resultados de teste, separados por regiões geográficas – aponta que a mensuração da banda larga é um processo altamente variável: a realização de testes entre pontos de maior ou menor distância podem introduzir latência, reduzindo a velocidade de download.

Fora da rede da prestadora do serviço, a Internet é ainda em sua maior parte uma rede descentralizada, imprevisível e não gerenciável. O desafio do regulador, neste caso, deveria ser recolocado: o problema não passa, efetivamente, pela imposição de metas e obrigações de entrega de velocidade, mas buscar formas de se reduzir a diferença entre as expectativas do

consumidor e a velocidade entregue do serviço. Este propósito, entretanto, exige de antemão a implementação de métodos e sistemas de aferição realizados de forma controlada e na rede da prestadora, de forma a minimizar, respectivamente, erros de medida e a influência de fatores não gerenciáveis na avaliação do desempenho. Como se verá a seguir, esta percepção é contemplada pela experiência internacional na oferta do serviço de banda larga.

1.3 Experiência Internacional

Dadas as limitações expostas nas seções anteriores no que se refere à possibilidade de se atender a todos os usuários da forma típica de rede determinística; cujo desempenho seja consistente, embora não completamente administrável, fim-a-fim (isto é, em toda extensão de rede, equipamentos e aplicações, incluindo terminais dos usuários, servidores e redes de outras prestadoras); a prática internacional para regulação e prestação do serviço de SCM não acolhe a definição de limites mínimos e médios para parâmetros de velocidade, tampouco rege acerca de parâmetros de Qualidade do Serviço como latência, jitter e perda de pacotes.

O trabalho da Price Waterhouse Coopers anexado a esta contribuição apresenta diversos estudos de caso e demonstra que a proposta de regulamento da ANATEL não apresenta similaridade em nenhuma das Administrações estudadas, que representam mais de 40% dos acessos em banda larga disponibilizados no mundo.

Trabalho da consultoria Cullen International, avalia com detalhes o quadro regulatório relativo à qualidade do serviço em diversos países da OCDE, incluindo França, Alemanha, Itália, Holanda, Suécia, Espanha e Reino Unido. De modo geral, a prática internacional não dá suporte à aplicação de metas previstas pela Consulta Pública Nº 46.

Os países pesquisados tem primado pela adoção de políticas e ações que aumentam a transparência e a padronização das informações no que se refere às características e desempenho dos serviços contratados, permitindo ao consumidor mais informações sobre o que lhe é entregue (capacidade de acesso), bem como favorecer uma maior comparabilidade entre as prestadoras e planos anunciados. Estas são, inclusive, as recomendações da UIT, que elenca, entre os pilares para incentivar a demanda pelo serviço de banda larga em países em desenvolvimento (“Building broadband: Strategies and policies for the developing world”), ações com o objetivo de “fornecer aos consumidores informações acerca dos provedores, opções de preço e tecnologia disponível”.

Como destaca o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) em estudo recente sobre o desempenho das redes de banda larga, o processo de avaliação de qualidade do serviço deve ter como objetivo primordial:

“ (...) informar ao consumidor brasileiro sobre a adequação de produtos e serviços aos critérios estabelecidos em normas e regulamentos técnicos, contribuindo para que ele faça escolhas melhor fundamentadas em suas decisões de compra ao levar em consideração outros atributos

além do preço e, por consequência, torná-lo parte integrante do processo de melhoria da indústria nacional;”¹

A mensuração e auditoria de indicadores de rede em condições controladas e com metodologia adequada de amostragem e coleta, aliada a uma política de divulgação ampla dos resultados em canais de venda encontra consonância com a prática internacional na regulação do serviço, que privilegia a concorrência e as preferências do consumidor como força motriz da melhoria dos serviços e a iniciativa das firmas em adequar seus produtos a padrões técnicos e diferenciá-los em relação aos outros players. Como expõe o “Guia do Policymaker para Gerenciamento de Rede”, elaborado pela The Information Technology & Innovation Foundation:

“Consumers expect the advertised bandwidth to be the guaranteed bandwidth, and if they are throttled below the peak advertised performance, they get dissatisfied. The obvious solution to this problem is clear disclosure, but no ISP wants to come out and advertise the minimum and maximum performance of its services unilaterally while its competitors continue to embellish their offerings by touting peak performance. Government can play an important role in helping to solve this problem by mandating broadband advertising rules that require both the guaranteed and peak performance figures to ensure an even playing field between ISPs providing broadband.”²

*Em sintonia com as melhores práticas, o FCC americano tem tratado o tema, provendo aos consumidores e à sociedade maior informação acerca dos serviços de banda larga correntemente oferecidos no país (ver, a respeito, o relatório *Measuring Broadband America*). Adicionalmente, publicou o *Guia do Consumidor para Banda Larga Residencial (Broadband Service for the Home: A Consumer's Guide)*, que busca informar melhor os consumidores sobre como medir, comparar e escolher as melhores prestadoras do serviço e os melhores planos de acordo com as suas necessidades. A diferenciação dos serviços, possível através do correto dimensionamento e gerenciamento da rede, permite que usuários de perfil menos intensivo acessem a rede a preços menores, enquanto os usuários mais intensivos, que ocupam maior banda e/ou requerem condições diferenciadas de tráfego, arquem com um preço proporcionalmente maior, compatível com um serviço de maior valor agregado.*

Deve ficar claro ao consumidor, entretanto, que mesmo serviços de alto desempenho estarão submetidos a um grau de imprevisibilidade e instabilidade no acesso (jitter e congestionamento em horários de pico, por exemplo), graças às características da rede IP (melhor esforço e topologia estatística). A tarefa de um regulador, como o FCC, deve passar pela orientação dos consumidores:

Several factors can slow down your Internet speed: an old or slow router, an old or slow computer, using the Internet at peak times (7 p.m – 11 p.m.), using high-bandwidth applications or sites, or having several household members online at once. Your network configuration, including wireless networks, can also affect speed. If your broadband speed is slower than you expected, start by seeing whether changing equipment or changing the way you use the Internet improves your broadband experience. However, don't hesitate to call your

¹ http://www.itif.org/files/Network_Management.pdf, p.12.

² http://www.itif.org/files/Network_Management.pdf, p.12.

service provider if these measures don't work and your internet connection simply seems too slow.³

Do ponto de vista das prestadoras, a responsabilidade deve recair sobre uma maior clareza contratual no serviço entregue ao consumidor, particularmente quanto aos fatores limitantes de velocidade, e em serviços de pós-venda, colaborando para solução tempestiva de conflitos e problemas que possam afetar a experiência do usuário.

A AT&T, uma das empresas líderes no segmento de banda larga, detalha aspectos similares em seus termos de serviço:

The speeds identified at <http://www.att.com/speedtiers> are Service Capability Speeds, which are the downstream rates at which your line transfers Internet access data between the network interface device at your home, office or apartment building to the first piece of routing equipment in AT&T's network. Service Capability Speeds should not be confused with Throughput Speed, which is the speed at which your modem receives and sends Internet access data ("Throughput Speed."). These speeds may vary and are not guaranteed. Throughput speed depends upon many factors including customer location, destination and traffic on the Internet, interference with high frequency spectrum on your telephone line, wiring inside your home, office or apartment, the capacity or performance of your computer or modem, the server with which you are communicating, internal network factors, and the networks you and others are using when communicating. In order to provide a consistently high-quality video service, AT&T U-verse High Speed Internet throughput speeds may be temporarily reduced when a customer is using other U-verse services in a manner that requires high bandwidth. This could occur more often with higher speed Internet access products.

No caso da Espanha, também não há obrigação de prestação do serviço a uma velocidade mínima garantida, mas as prestadoras de serviços de banda larga fixa e móvel são orientadas para evitar que as velocidades informadas na comercialização dos produtos não excedam o limite teórico permitido pela respectiva tecnologia. Além disso, as empresas têm o dever de informar os usuários finais dos fatores relevantes que podem restringir a velocidade efetiva da banda larga que será entregue, previamente à assinatura do contrato.

A agência regulatória do Reino Unido (Ofcom) favorece a adoção de inovações e mecanismos regulatórios de baixo impacto (não interventivos), que preservem princípios de transparência, proporcionalidade e eficiência na gestão dos recursos. Neste sentido, a solução do Ofcom para lidar com questões de qualidade no serviço de banda larga foi a criação de um mecanismo de autorregulação: o Broadband Speeds Code of Practice.

Este "Código de Práticas" estabelece uma série de princípios, aos quais as prestadoras do serviço podem acatar voluntariamente e, assim, sinalizar diferenciais competitivos em relação a outras prestadoras do mesmo serviço. Entre os princípios elencados no código, pode-se citar: (i) treinamento e capacitação adequados da equipe de vendas e de representantes comerciais; (ii) provisão de informações no ponto de venda; (iii) acurácia das informações sobre velocidade ofertadas pelos provedores; (iv) suporte à solução de problemas dos usuários relacionados à velocidade; (v) apresentação das informações sobre banda larga nos websites; (vi) adequação ao cronograma do código; (vii) monitoramento da adequação ao código e cooperação com o Ofcom; (viii) alertar e informar o consumidor sobre o Código de prática no processo de venda.

³ <http://www.fcc.gov/guides/broadband-service-home-consumers-guide>

O consumidor, melhor informado, é o responsável pela escolha do serviço que melhor lhe oferece garantias, condições e a melhor experiência do serviço.

Sob a ótica das melhores práticas, portanto, cabe ressaltar que a intenção da ANATEL em aumentar e refinar as informações disponíveis sobre desempenho e qualidade do SCM encontra respaldo internacional, na medida em que busca resguardar a transparência na oferta do serviço, com vistas à manutenção dos direitos e do bem-estar dos consumidores.

Tal intento, entretanto, quando convertido em insumo para criação de metas e obrigações artificiais de velocidade e desempenho de rede, como pretende a Consulta Pública No 46, consoma uma intervenção regulatória sem paralelo relevante no estado da arte da regulação mundial, cujos impactos podem se revelar negativos e significativos para o setor de telecomunicações e para o bem-estar dos consumidores, como tratado na próxima seção.

3.6 Solicitações de Instalação de Serviço – Art.23

O Sinditelebrasil reconhece que da proposta de Consulta Pública para a versão aprovada do regulamento, no que tange este indicador, houve uma evolução com o reconhecimento pela Agência de que a meta que estava sendo proposta era desprovida de razoabilidade. Assim, a meta passou de 3 dias para 10 dias. Apesar de entendermos que o ideal seria uma meta de 12 dias, vamos reiterar a ANATEL apenas a nossa solicitação quanto ao percentual de solicitações que devem atender o prazo.

Solicitamos que a ANATEL considere a possibilidade de definir um percentual progressivo, ano a ano, iniciando-se com 75% , passando para 80% no segundo ano e 85% do terceiro ano em diante.

Acreditamos, ainda que, deveria ser definido um percentual máximo de 0,5% para solicitações atendidas com mais de 30 dias úteis, que cobriria casos excepcionais.

4 – Dos Artigos questionados no RGQ do SMP

4.1 Disposições Preliminares - RGQ-SMP - Art. 10

Valem os mesmo comentários feitos no item 3.1 do RGQ-SCM

4.2 Disposições Preliminares - RGQ-SMP - Art. 11

O Sinditelebrasil reitera a sua proposta para que a redação do artigo seja alterada para:

Art. 11. A prestadora deve informar e colocar à disposição dos Usuários, por meio adequado, mapas detalhados indicando a sua área de cobertura.

Justificativa:

Não há razoabilidade de se exigir que a operadora disponibilize mapas de sua cobertura em todos os setores de atendimento, até porque nem todos os meios de comunicação permitem a visualização de mapas. A proposta alternativa não traz nenhum prejuízo ao usuário vez que ele vai ser orientado nos pontos de venda sobre como acessar os mapas de cobertura da empresa.

4.3 INDICADORES DE REAÇÃO DO ASSINANTE – Art.13 e 14

Os artigos 13 e 14 do RGQ-SMP são referentes a taxa de reclamações e taxa de reclamações na ANATEL. Além das observações feitas nos itens 3.2 e 3.3 desta Contribuição relativas ao RGQ do SCM, o Sinditelebrasil traz para reflexão da Agência a necessidade de se apertar a meta para 1%, no caso do SMP-1.

O Serviço Móvel Pessoal ofertado no Brasil experimenta uma enorme concorrência. Não é razoável que a ANATEL adote o caminho inverso ao que seria natural para um mercado tão competitivo como o nosso do SMP. Ao invés de gradativamente a Agência buscar a flexibilização e reduzir a intervenção, para os Indicadores que vem sendo apurados ao longo de uma década em áreas de enorme competição e manter os padrões de qualidade que vinham sendo exigidos para garantir a qualidade em áreas onde a competição ainda não se apresenta tão intensa, a ANATEL aperta os indicadores de qualidade a níveis desproporcionais e não razoáveis, inclusive em áreas de intensa competição, onde as leis de mercado têm total condição de regular a oferta.

Concluindo, não concordamos com a alteração da meta e reiteramos a observação quanto a não se comutar as reclamações não procedentes e mantemos a nossa posição de eliminação do indicador de taxa de reclamações na ANATEL.

4.4 Indicadores de Rede – Art. 15 a 19

Conforme será exposto nos indicadores comentados a seguir, a ANATEL adotou uma postura de adotar metas extremamente rígidas, procedimentos operacionais de apuração do indicador por CN, ao invés de por área de prestação como era feito antes, e procedimentos operacionais de cômputo do indicador muito mais severos.

Como já mencionamos isso não se coaduna com o cenário de alta competição do SMP e não é razoável que a ANATEL adote o caminho inverso ao que seria natural para um mercado tão competitivo como o nosso do SMP. Ao invés de gradativamente a Agência buscar a flexibilização e reduzir a intervenção, para os Indicadores que vem sendo apurados ao longo de uma década em áreas de enorme competição e manter os padrões de qualidade que vinham sendo exigidos para garantir a qualidade em áreas onde a competição ainda não se apresenta tão intensa, a ANATEL aperta os indicadores de qualidade a níveis desproporcionais e não razoáveis, inclusive em áreas de intensa competição, onde as leis de mercado têm total condição de regular a oferta.

a) O Sinditelebrasil gostaria de reiterar as colocações feitas quanto ao completamento de chamadas, indicador SMP-4.

A meta de 67% foi mantida, porém as chamadas completadas com mensagem orientativa ou redirecionadas a caixa postal deixaram de ser computadas como OK. É da natureza do serviço que o cliente pode estar com seu telefone desligado, por falta de bateria ou por estar em alguma reunião ou evento ou mesmo quando não queira ser incomodado. O nome do serviço é Móvel Pessoal, assim cabe à pessoa definir se desliga ou não seu celular. A prestadora nada

pode fazer para completar chamadas destinadas a tais terminais. Nesses casos, a chamada é interceptada com uma mensagem orientativa ou redirecionada para a caixa postal, caso o usuário originador queira deixar algum recado ao destinatário. Estas chamadas não podem mais ser consideradas como OK. No caso das chamadas redirecionadas para a caixa postal, só no caso do usuário ter deixado uma mensagem é que ela poderá ser considerada completada. Tecnicamente, as prestadoras não têm como identificar se o cliente deixa ou não a mensagem. Dessa forma, fica demonstrado que a ANATEL mudou significativamente e substancialmente a forma de computar o indicador, penalizando de forma não razoável as prestadoras e manteve a meta, o que caracteriza a desproporcionalidade da medida vez que as prestadoras não têm o que fazer em casos desse tipo.

Atualmente o número de chamadas interceptadas representa, em média, 20% das chamadas completadas, sendo que esta interceptação se faz necessária por motivos que independem da qualidade da rede da prestadora, e tem por objetivo informar ao usuário chamador qual motivo impede que o usuário de destino receba a sua chamada. A exemplo destes motivos temos a situação (i) de número inexistente, digitado de forma errada ou incompleta, (ii) assinantes impossibilitados de receber chamadas porque não possuem créditos ou estão inadimplente, (iii) usuários com o telefone desligado ou fora da área de cobertura, (iv) assinantes que solicitam a suspensão voluntária e temporária da prestação do serviço por motivos particulares. Não considerar essas chamadas para cálculo do indicador implica em atribuir às prestadoras a culpa pelo não atendimento de uma chamada quando, na verdade, esta chamada não é atendida por fatores que independem das ações das prestadoras, que não poderão nem mesmo desenvolver melhorias para elevar o percentual de chamadas atendidas.

Não é razoável condicionar o completamento da chamada ao fato dos usuários chamados deixarem ou não uma mensagem de voz ao usuário chamado. Deixar recado é uma decisão do usuário chamador que está fora do controle das prestadoras. Além disto, a modernidade dos serviços oferecidos pelas prestadoras do SMP faz com que diversos fatores não contribuam ou incentivem o usuário chamador deixar a mensagem, dentre eles: (i) usuário chamador pagará pela chamada, (ii) usuário de destino paga pelo resgate da mensagem, (iii) a comunicação por mensagem de texto entre terminais móveis tem menor custo, mais rapidez, mais prática e eficaz, (iv) em razão do custo pelo resgate da mensagem de voz muitos usuários optam por não ter o correio de voz, (v) serviços como o correio de voz e que não incidem em custo para o resgate do recado são oferecidos pelas prestadoras em alternativa aos usuários que não querem o correio de voz, (vi) a internet oferece diversos meios de rápida comunicação e envio de mensagens com custo inferior ao da telefonia.

Nossa solicitação é para que seja mantida a meta e os procedimentos de cômputo e coleta existentes nas Res 335 e 317 da ANATEL.

b) Quanto ao indicador SMP-5, que pretende medir congestionamento, se trata de um indicador novo e para o qual gostaríamos de mencionar que a metodologia proposta para cálculo do indicador, multiplicação do bloqueio de TCH pelo bloqueio de sinalização, não nos parece a melhor forma para avaliar este indicador de congestionamento. Reiteramos nossos comentários feitos na CP 27.

O indicador proposto na Consulta Pública tem base nos parâmetros de QoS encontrados nas normas do órgão europeu ETSI. Ele só pode ser medido por contadores a partir de medidas estatísticas do controlador da ERB o que introduz erros nas medições, ao contrário do modelo dos indicadores existentes que são calculados sobre informações padronizadas obtidas dos registros CDR que não tomaram canal de tráfego, mas foram registrados na central.

As redes das prestadoras do SMP podem ter diversos fornecedores de controladores de ERB e fontes de informações diferentes e sem padrão para estes contadores. Deve-se, portanto, repensar a coleta deste indicador a partir de equipamentos externos a rede das prestadoras que simulassem tentativas de originação e terminação de chamadas.

Assim, a alternativa mais correta é que a taxa proposta fosse somente um item de controle e verificação, com efeito comparativo, mas sem imputar penalidades por seu descumprimento. Em princípio, até atestar sua viabilidade, propõe-se a necessária avaliação do indicador durante um período (12 ou 24 meses) para, então, haver a definição de meta de acompanhamento. A meta atual não possui parâmetro em normas internacionais, em simulações o percentual varia entre 80% a 95%, a depender da região e horário de simulação.

Entendemos que a meta aprovada está demasiadamente apertada, uma vez que os próprios documentos que a suportam, originários do ETSI, apresentam uma confiabilidade de 95% . Vale ressaltar que, somente a fase de projeto das redes de acesso, leva em consideração uma perda, por equipamento, de 2%.

A forma de apresentação por CN não corresponde a menor coleta e não representa um elemento de percepção do usuário visto que o indicador é coletado por controlador de ERB. O menor elemento de coleta possível seria por CCC.

c) Indicador de envio de Mensagens de Texto

A meta para este novo indicador é a entrega ao usuário final em até 60 (sessenta) segundos no mínimo em 95% (noventa e cinco por cento) dos casos, no mês. Reiteramos que esta meta é desproporcional e não é razoável. O regulamento não se manifesta quanto às situações em que o terminal de destino está fora da área de cobertura, desligado, caixa cheia (para determinados terminais). Adicionalmente, o regulamento permite a interpretação de que seriam computadas as mensagens destinadas para fora da rede da prestadora de origem o que dificulta ainda mais o atingimento da meta.

Dessa forma, reiteramos nossa proposta quanto a adoção de nossa contribuição na CP 27.

“Art. 19. Todas as tentativas válidas de envio de mensagens de texto devem resultar em entrega ao usuários, em até 60 (sessenta) segundos, no mínimo em 70% (oitenta por cento) dos casos.”

Justificativa:

O Regulamento do SMP, estabelece a obrigatoriedade de entrega da mensagem em 60 até segundo, e menciona que deve ser considerado o estado da estação móvel do usuário. Assim, é importante que o texto do PGMQ não deixe dúvidas sobre quais mensagens devem ser

consideradas para cálculo do indicador: somente as chamadas válidas, ou seja, aquelas em que o usuário de destino está apto a receber a mensagem, o que não foi contemplado.

Assim, entende-se que devem ser medidos, neste indicador, os atributos de responsabilidade da prestadora, que se encerram com a entrega da mensagem na prestadora de destino. A partir desta entrega, o recebimento pelo usuário final depende da qualidade da rede da prestadora de destino, do terminal móvel do destinatário estar habilitado, apto e dentro da área de cobertura.

Deve ainda ser considerado que o Regulamento do SMP, embora estabeleça que a entrega da mensagem deva se dar em até sessenta segundos, reconhece os cenários de impossibilidade desta entrega em várias situações e determina que para as chamadas que não forem entregues neste prazo permaneçam as tentativas de entrega pelo prazo de 24 horas. Desse modo, não restam dúvidas que a Anatel reconhece as diversas situações que impossibilitam a entrega da mensagem ao usuário de destino na primeira tentativa, e, portanto, não deve recair sobre a prestadora do SMP a responsabilidade pela falta do recebimento efetivo pelo usuário de destino.

Deve-se destacar, ademais, que a meta de 95% é bastante agressiva, difícil atendimento e, por ser este um novo indicador de qualidade, o correto é haver uma tomada histórica de dados, como item de verificação e controle para, ao final, definir-se uma meta aceitável e devidamente testada.

Tampouco a forma de apresentação do indicador pode ser por CN. A sua coleta só pode ser realizada na Plataforma sistêmica responsável pelo controle e envio da mensagem, na qual não existe esta separação. Normalmente existe uma plataforma de SMS que atende toda a prestadora ou, no máximo uma por área de prestação. A proposta, então, é que haja a apresentação por Grupo Econômico ou por Plataforma de Mensagem ou por Termo de Autorização.

Adicionalmente, gostaríamos que a Anatel incluí-se a definição:

Criação de uma definição:

“Mensagem de Texto: permite o envio e a recepção na Estação Móvel de pequenas mensagens de texto”

4.5 Indicadores de Conexão de Dados – Art. 20 a 23

Além dos comentários já realizados para os indicadores de Rede do RGQ-SCM, chamamos a atenção de que no caso do SMP, por se tratar de um serviço móvel apresenta limitações que a própria tecnologia "wireless" impõe: interferências, variações na qualidade do sinal, número de usuários utilizando a rede num segmento. Assim, situações em que em um determinado momento o terminal pode estar próximo ou distante da Estação Rádio Base influem significativamente na velocidade de navegação. Da mesma forma, o número variável de usuários atendidos pela mesma Estação Rádio Base em um determinado momento,

compartilhando os mesmos recursos disponibilizados naquela região influem na velocidade disponibilizada para navegação na Internet.

Pelo exposto, O Sinditelebrasil reitera a sua posição quanto ao não estabelecimento de metas para os Indicadores de Conexão de dados que vão demandar investimentos em volume expressivo, seja para readequação da rede e da planta de equipamentos atuais, seja pela revisão dos custos e projetos relativos ao investimento programado para expansão de rede. O Sinditelebrasil defende que, com vistas ao aprimoramento do serviço e dada a sua elevada importância em um cenário de convergência tecnológica, a ANATEL adote, de forma similar ao que praticamente todas as Administrações do mundo adotam, diretrizes gerais de transparência e baixo grau de intervencionismo.

O SindiTelebrasil defende que sejam realizadas medidas a partir da metodologia que está sendo discutida no âmbito do GIPAQ, e que os resultados obtidos, de todas as operadoras, para os indicadores de rede sejam objeto de ampla divulgação pela ANATEL em seu site. Um modelo diferente do que foi adotado pela Resolução 575, onde foram estabelecidas metas extremamente rígidas, a ponto de se definir uma meta de 80% para a velocidade média de navegação e 40% para a velocidade mínima em relação a velocidade ofertada, que em função das características do serviço prestado e das redes que lhe dão suporte propiciarão uma enxurrada de processos de apuração de descumprimento de obrigação, mesmo que as empresas invistam fortunas em suas redes, no sentido de buscar atender estas metas estabelecidas