

### ENTRE NORMAS INTERNACIONAIS E INTERESSES: A PRIVATIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL, MÉXICO E ARGENTINA

*Karen Fernandez Costa<sup>1</sup>*

#### RESUMO

O artigo analisa o impacto das regras internacionais no plano interno dos países em desenvolvimento. Para tal, faz-se uma comparação entre as regras dos GATS (General Agreement on Trade in Services) e a política de privatização das telecomunicações no Brasil, na Argentina e no México. Pretende-se avaliar até que ponto a negociação no GATS e as regras estabelecidas foram determinantes no processo de privatização das telecomunicações nesses países ou se a privatização do setor extrapolou o que foi negociado nesta organização. Isto é, busca-se verificar se a política definida internamente permitiu uma abertura maior do que a prevista e negociada no GATS. O estudo permitiu notar que as transformações na política interna não decorrem necessariamente de modificações nas organizações internacionais. Ao contrário, muitas vezes elas ocorrem antes das modificações no regime internacional. No entanto, esta constatação não implica desconsiderar a importância das normas internacionais no jogo econômico. Se, de fato, elas não coíbem o predomínio dos interesses dos países mais poderosos, por outro lado podem impedir a sujeição absoluta dos mais fracos.

**Palavras chave:** Privatização das telecomunicações; GATS; Regimes Internacionais; Organizações Internacionais

#### ABSTRACT

*This paper analyzes the impact of international rules internally in developing countries. For such a comparison is made between the rules of the GATS (General Agreement on Trade in Services) and the policy of privatization of telecommunications in Brazil, Argentina and Mexico. Aims to assess the extent to which trading in the GATS and the rules were instrumental in the process of privatization of telecommunications in these countries or the privatization of the sector went beyond what was negotiated in this organization. That is, we seek to verify that the policy set internally allowed a larger opening than expected and negotiated in the GATS. The study allowed to note that changes in domestic politics do not necessarily follow the changes in international organizations. Instead, they often occur before changes in the international regime. However, this finding does not imply ignoring the importance of international standards in the economic game. If, in fact, they do not shy away from the predominance of the interests of powerful countries on the other hand can stop the absolute subjection of the weak.*

*Keywords:* Privatization of telecommunications, GATS, International Regimes, International Organizations

#### Apresentação

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Sociais (área de concentração - Ciência Política) pela PUC-SP, Doutora em Ciência Política pela Unicamp e Pós-doutoranda pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para o Estudo sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu)

O objetivo deste trabalho é estabelecer um paralelo entre as regras dos GATS (*General Agreement on Trade in Services*) e a política de privatização das telecomunicações no Brasil, na Argentina e no México. Ou seja, analisar-se-á se esses países (que se incluem na categoria “países em desenvolvimento”) utilizaram as prerrogativas do GATS para garantir seus interesses na privatização desse setor. Em outras palavras, atentar-se-á para a eficácia e efetividade das regras desse Acordo, no plano interno dos países em desenvolvimento e, em um contexto de predomínio de fortes interesses econômicos dos países desenvolvidos, tal como o que caracterizou a privatização das telecomunicações.

É importante compreender até que ponto a negociação no GATS e as regras estabelecidas foram determinantes no processo de privatização das telecomunicações no Brasil<sup>2</sup>, na Argentina e no México ou se a privatização do setor extrapolou o que foi negociado no GATS. Isto é, se a política definida internamente permitia uma abertura maior do que a prevista e negociada no GATS. Pretende-se traçar um panorama do problema apresentado e oferecer respostas fundamentadas, mas ainda provisórias para tal inquietação.

### **1 - O GATS (Acordo Geral sobre Comércio de Serviços)**

A negociação sobre comércio de serviços iniciou-se na Rodada Uruguai do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)<sup>3</sup> e era uma demanda dos Estados Unidos que, para ampliar o campo de atuação das empresas transnacionais, procuravam novas oportunidades em setores de alta tecnologia, seguros, telecomunicações e financeiros (SHUKLA, 2002, p. 262).

Em 1982, formou-se, nos Estados Unidos, uma coalizão de grandes empresas prestadoras de serviços – a Coalizão de Indústrias de Serviços (CSI), que foi fundamental para que o tema de serviços fosse abordado na Reunião Ministerial do GATT, em Genebra, no ano de 1982. Um dos

---

<sup>2</sup> Atenção especial será dada ao Brasil. O México e Argentina serão apenas elementos para comparação e fundamentação das idéias expostas.

<sup>3</sup> O estabelecimento do GATT, em 1947, foi conseqüência do fracasso da Organização Internacional de Comércio (OIC), cujo objetivo era criar uma estrutura institucional, baseada nos princípios do multilateralismo e do liberalismo, para regular o comércio internacional. O GATT foi o lócus de negociação de regras e procedimentos para o comércio internacional, durante os anos 1947 – 1994, e tinha como objetivo a diminuição das barreiras comerciais e a garantia de acesso mais equitativo aos mercados. Nesse período, ocorreram sete rodadas de negociação, a de Genebra (1947), a de Anecy (1949), a de Torqay (1951), a rodada Dillon (1960 – 1961), a Kennedy (1963 – 67), a rodada Tóquio (1973 – 1979) e, por fim, a rodada Uruguai (1986 – 1994) (CRUZ, 2004, p. 55). Até a Rodada Kennedy, discutiu-se prioritariamente as reduções tarifárias. A partir dela, começou-se a negociar um acordo antidumping, as barreiras comerciais não-tarifárias e os problemas relacionados com o comércio de produtos agrícolas (REGO, 1996, p. 7).

objetivos dos Estados Unidos era fazer com que os princípios, regras e procedimentos do GATT fossem aplicados ao setor de serviços<sup>4</sup>. Willian Brock, um dos negociadores em 1982, afirma:

A experiência que temos tido com os princípios, regras e procedimentos do GATT pode ser de considerável valia em nossa avaliação dessas questões. Os princípios, regras e procedimentos do GATT referem-se à boa governança e deveriam portanto ser aplicáveis apesar da diversidade e o caráter especial do comércio de serviços (BROCK Apud MARCONINI, 2003, p. 66).

Mas não era apenas a aplicação de algumas das regras do GATT que os Estados Unidos desejavam. Isso porque a inclusão do setor de serviços, por sua própria natureza<sup>5</sup>, implicaria a radicalização dos princípios liberalizantes do GATT.

For de United States, the service issue was at the core of its agenda, not only because it occupied the dominant position in this field, but also because the services issue was the transformation of the GATT. **Services, transcending the narrow confines of the cross – border exchange of goods, were envisaged to make the agency into an effective instrument that would support and promote the transnational corporations** (SHUKLA, 2002, p. 262 - grifos nossos).

Os Estados Unidos, no entanto, não tiveram, naquele momento, êxito na reivindicação de inclusão do setor de serviços no GATT<sup>6</sup>, pois os países europeus ainda não estavam convencidos dos benefícios dessa estratégia e não a apoiaram. Havia, ainda, divergências dentro do grupo dos países desenvolvidos, quanto ao setor agrícola (REGO, 1996, p. 08). Isto é, os países desenvolvidos não estavam suficientemente articulados e coesos, a ponto de impor temas polêmicos para serem negociados.

As nações em desenvolvimento, por sua vez, defendiam que se resolvessem as questões pendentes, como o comércio do setor agrícola e a reestruturação do GATT e não eram favoráveis à inclusão do setor de serviços no Tratado, embora já tivessem previsto que esta seria a contrapartida para os países desenvolvidos abrirem o mercado para seus bens: “Developing countries were concerned that gaining access to the industrialized markets for their goods would be made conditional on the third world opening its markets for services from the developed

---

<sup>4</sup> Os princípios e regras do GATT, que os Estados Unidos desejavam que vigorasse também no comércio de serviços eram: **Tratamento Geral a Nação mais Favorecida (proíbe a discriminação entre países que são partes contratantes do Acordo Geral) e Tratamento Nacional (proíbe a discriminação entre produtos nacionais e importados).**

<sup>5</sup> Tal como observa Vera Thorstensen (2003), o comércio de serviços difere-se do de bens, pois não requer necessariamente a passagem física de mercadorias pelas fronteiras e pode ser fornecido ao mercado internacional das seguintes maneiras: (1) movimento do produto do serviço através da fronteira; (2) movimento do consumidor através da fronteira; (3) presença comercial do prestador e (4) movimento temporário da pessoa física que presta o serviço. As formas de proteção também diferem, pois Bens podem ser protegidos através da imposição de tarifas ou de restrições quantitativas e quotas. Já os serviços são protegidos através de regulamentos nacionais e regras sobre a participação dos prestadores de serviços estrangeiros na economia nacional. (THORSTENSEN, 2003, p. 196).

<sup>6</sup> Os Estados Unidos desejavam também a inclusão dos temas: investimento estrangeiro e propriedade intelectual.

countries” (SHUKLA, 2002, p. 262). O fato é que a principal realização da Conferência Ministerial foi promover estudos nacionais sobre o setor de serviços, ainda bastante desconhecido, naquele momento (MARCONINI, 2003, p. 66).

Foi na Rodada Uruguaí do GATT que o tema “serviços” foi incluído e sua liberalização começou a ser negociada. Cabe destacar que essa Rodada tinha pretensões ambiciosas, pois, além de negociar as reduções tarifárias, pretendia integrar às regras do GATT, setores como agricultura e têxteis, assim como fazer com que as regras do Tratado valessem também para os setores de serviços, investimentos e propriedade intelectual (THORSTENSEN, 2003, p. 31). Na Rodada Uruguaí negociou-se ainda a Criação da OMC (Organização Mundial do Comércio); o reforço das regras do GATT em temas como *anti-dumping*, subsídios, salvaguardas, regras de origem, licenças de importação, barreiras técnicas, medidas fitossanitárias, valoração aduaneira, inspeção de pré-embarque e investimentos relacionados ao comércio; um novo mecanismo de solução de controvérsias para reforçar o papel da OMC; o prazo de implantação dos temas negociados, entre outros (THORSTENSEN, 2003, p. 39).

É importante enfatizar que os novos temas podiam ser negociados na Rodada Uruguaí, porque se formou um certo consenso entre os países da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), liderados pelos Estados Unidos, quanto à necessidade de incluí-los na rodada.

The globalization of production through the distribution of the various stages of the production chain to different geographical locations needed a greater uniformity of standards and patterns at the international level. If production had a tendency to become international, legislation should accompany this tendency and come closer to a more or less uniform general model. A cycle of world trade—one of shallow integration—limited to *border measures* (tariffs and quotas) had been exhausted and the era of deep integration was starting, extending to decisions which until then had been considered to be within the sole jurisdiction of sovereign states (legislation on patents and intellectual property in general, regulations on banking, insurance, and other services and on investment standards (RICUPERO, 1999, p. 12).

Já a resistência à inclusão desses temas foi liderada pelos países em desenvolvimento, principalmente, Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Nicarágua, Nigéria, Peru, Tanzânia e Iugoslávia, que formaram um bloco de oposição (G-10) à inclusão de novos temas, sem que as matérias pendentes (inclusão do comércio agrícola e de têxteis) fossem renegociadas e resolvidas.

Developing countries complained about the lack of progress in trade liberalization of tropical products; the persistence of tariff peaks – the fact that in spite of moderate averages in general on all products taken together, very high tariffs were applied to certain products considered sensitive (footwear, leather goods, textiles, clothing); and tariff escalation by which in the ascending chain of product expansion (coffee, cocoa, for

instance) industrial countries tariffs increase in line with the degree of processing and value added (...) As argued by representatives of developing countries, the first priority of the negotiations should have been the huge backlog of pending and unresolved issues remaining from previous Rounds” (RICUPERO, 1999, p. 14).

A oposição dos países em desenvolvimento era agravada pelo fato de os Estados Unidos desejarem incluir, em um possível acordo sobre serviços, “o direito de estabelecimento” para empresas do setor o que, segundo Marconini, “resultava em uma definição de comércio de serviços que ia além do movimento de serviços entre territórios de distintos países e incluía o movimento de capital visando o investimento no país outros que os de origem do serviço” (MARCONINI, 2003, p. 66). A pretensão norte-americana assustou os países em desenvolvimento, cuja avaliação era a de que a definição dos Estados Unidos extrapolava o comércio, estendendo-se ao âmbito dos investimentos diretos estrangeiros. Alcançou-se, no entanto, um consenso para que a Rodada Uruguaí se iniciasse. Decidiu-se que nela seriam discutidos tanto os temas pendentes como os novos, isto é, aqueles desejados pelos países desenvolvidos (REGO, 1996, p. 9).

A Rodada Uruguaí teve, portanto, a “missão” de discutir temas muito complexos e permeados por interesses bastante divergentes. Contudo, é importante destacar que a polarização entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, presente no início da Rodada, dissipou-se gradativamente e formaram-se coalizões pontuais e específicas em torno de temas, setores ou disciplinas de interesse (MARCONINI, 2003, p. 68).

Os resultados dessa Rodada foram surpreendentes, dada a gama e a complexidade das questões discutidas. As principais realizações foram: (1) Corte médio de 37% das tarifas de importação internacionais e o compromisso dos países desenvolvidos em reduzir as tarifas dos produtos industrializados de uma média de 6,3% para 3,8%; (2) Reincorporação dos produtos agropecuários ao sistema multilateral de comércio, ainda que a liberalização tenha sido aquém das expectativas dos países em desenvolvimento; (3) Incorporação dos produtos têxteis ao sistema multilateral de comércio; (4) Aumento percentual das linhas de produtos consolidadas (registradas na OMC) de 78% para 99% do total das linhas alfandegárias no caso dos países desenvolvidos, de 21% para 73% com relação àqueles em desenvolvimento e de 73% para 98% para as economias em transição; (5) Inclusão do setor de serviços e a negociação do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS); (6) Garantia de proteção aos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio, por meio do Acordo sobre os Direitos de

Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS); (7) Negociação de um acordo sobre salvaguardas e o aperfeiçoamento dos códigos sobre subsídios e medidas *antidumping*; (8) Criação de um novo sistema de solução de disputas comerciais. (REGO, 1996, p. 11).

Ricupero também menciona alguns dos êxitos da Rodada.

The outcome of the Uruguay Round significantly strengthens the multilateral trading system in a variety of ways. The main achievement has been to address those areas and sectors where the absence of international consensus and workable rules had resulted in mounting trade tensions in undermining confidence in the system (agreement on safeguards, subsidies, anti-dumping duties, agriculture, and textiles and clothing). This has made market access more secure, transparent and predictable. (...) Another major result has been the extension of multilateral disciplines to intellectual property and trade in services (banking and investment, professional services, telecommunications). At the same time, significant tariff cuts and a marked increase in the coverage of tariff binding have been achieved (including a notable increase in the proportion of imports enjoying duty-free treatment in major markets) (...) (RICUPERO, 1999, p. 25).

Assim, temas importantes para a política econômica de cada país e para o comércio mundial foram negociados na Rodada Uruguai. Este artigo se atém ao setor de serviços e ao acordo que o regula, o GATS, pelo fato de seu objeto específico – as telecomunicações – nele se inserir. Conforme mencionado anteriormente, o tema “serviços” era alvo de muitas controvérsias, expressas em uma nítida divisão entre países desenvolvidos (conduzidos pelos Estados Unidos) e em desenvolvimento (comandados pelo Brasil e pela Índia). Contudo, chegou-se, com a intermediação do G-20 (liderado pela Colômbia e pela Suíça) a um consenso e decidiu-se incluir o setor de serviços na pauta de negociações multilaterais, mas separando-o dos outros temas da Rodada Uruguai. As negociações em torno do setor de serviços evoluíram de maneira que, em 1993, quando a rodada foi encerrada, tinha-se um aparato jurídico bem estabelecido para regular esse setor. “...the success of the Uruguay Round in establishing a General Agreement on Trade in Services (GATS) should be seen as a historic achievement, one that went well beyond the expectations of many of the negotiations who fought for the inclusion of the new issues at Punta del Este” (OSTRY, 2002, p. 185). Com a entrada em vigor da OMC em 01/01/1995, o Acordo não só se manteve firme como estabeleceu internamente um prazo<sup>7</sup> para o início de novas rodadas de negociação, as quais deveriam ter como objetivo e princípio o aprofundamento da abertura do setor de serviços. No entanto, a negociação em alguns setores não se encerrou, com o término da Rodada Uruguai. Esse é o caso das telecomunicações, cujo entendimento e, por conseguinte, um acordo só foi alcançado, em fevereiro de 1997.

---

<sup>7</sup> A cada cinco anos, inicia-se uma nova rodada de negociação.  
Ano XIV – v. 26 n° 3/2011

Para se ter a dimensão da importância do GATS, cabe mencionar um trecho do documento *Introducción al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*<sup>8</sup>, da Divisão de Comércio de Serviços da secretaria da OMC, no qual afirma-se:

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios en la Ronda Uruguay es quizás el acontecimiento más importante que se há resgistrado em el sistema multilateral de comercio desde la entrada em vigor Del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, em 1948. El nuevo Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) consagra por vez primera normas y compromissos convenidos en el ámbito internacional, comparables en términos generales a los del GATT, en este vasto sector del comercio internacional, que aún sigue creciendo rápidamente (...) El alcance de las normas del AGS se extiende a todas las formas del comercio internacional de servicios. Esto significa que el Acuerdo representa un importante nuevo factor para un amplio sector de la actividad económica mundial. Significa también que, dada la tan importante proporción de ese comercio que tiene lugar en el interior de las economías nacionales, sus prescripciones influirán necesariamente desde el primer momento en las leyes y reglamentos nacionales internos, de una manera que el GATT sólo ha influido en los últimos años (GATS, 1999, p.1).

O GATS, segundo Thorstensen (2003), foi criado com o objetivo de estabelecer um quadro de referência multilateral de princípios e regras para o comércio de serviços, com vistas à sua expansão, sob condições de transparência e progressiva liberalização, e como meio de promoção do crescimento econômico de seus signatários.

O Tratado divide-se em seis partes: (I) Alcance e Definição<sup>9</sup>; (II) Obrigações e Disciplinas Gerais<sup>10</sup>; (III) Compromissos específicos<sup>11</sup>; (IV) Liberalização Progressiva<sup>12</sup>; (V) Disposições Institucionais<sup>13</sup>; (VI) Disposições Finais<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> O documento está no site [www.wto.org](http://www.wto.org) e se chama *Introducción al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*. Data de outubro de 1999 e pertence à Divisão do Comércio de Serviços da Secretaria da OMC. É identificado também pelo número 1397.

<sup>9</sup> A parte I do GATS é composta apenas pelo Artigo I – Alcance e definição.

<sup>10</sup> A parte II do Acordo é composta por 17 artigos: Artigo II – Tratamento da nação mais favorecida, Artigo III – Transparência; Artigo III(bis) – Divulgação de informação confidencial; Artigo IV – Participação crescente dos países em desenvolvimento; Artigo V – Integração econômica; Artigo V (bis) – Acordos de integração dos mercados de trabalho; Artigo VI – Regulamentação nacional; Artigo VII – Reconhecimento; Artigo VIII – Monopólios e prestadores exclusivos de serviços; Artigo IX – Práticas comerciais; Artigo X – Medidas emergenciais de salvaguardas; Artigo XI – Pagamentos e transferências; Artigo XII – Restrições para proteger o balanço de pagamentos; Artigo XIII – Compras governamentais; Artigo XIV – Exceções gerais; Artigo XIV (bis) Exceções relativas à segurança e Artigo XV – Subsídios.

<sup>11</sup> Essa parte do GATS contém três artigos: Artigo XVI – Acesso aos mercados; Artigo XVII – Tratamento Nacional; Artigo XVIII – Compromissos adicionais.

<sup>12</sup> Esse item contém três artigos: Artigo XIX – Negociação de compromissos específicos; Artigo XX – Listas de compromissos específicos; Artigo XXI – Modificação das listas.

<sup>13</sup> Essa parte é constituída por cinco artigos: Artigo XXII – Consultas; Artigo XXIII – Solução de diferenças e cumprimento de obrigações; Artigo XXIV – Conselho do comércio de serviços; Artigo XXV – Cooperação técnica; Artigo XXVI – Relações com outras organizações internacionais.

<sup>14</sup> Esse item é composto por três artigos: Artigo XXVII - **DENEGACÃO** de vantagens; Artigo XXVIII – Definições e Artigo XXIX – Anexos: exceções ao artigo II (Anexo sobre o Movimento de Pessoas Físicas prestadoras de serviços no marco do Acordo; Anexo sobre Serviços de Transporte Aéreo; Anexo sobre Serviços Financeiros; Anexo Ano XIV – v. 26 n° 3/2011

A parte I do Acordo deve ser destacada, pois define o que é comércio de serviços e o classifica da seguinte forma:

- Do território de um membro ao território de qualquer outro membro – prestação de serviço em que há o *movimento do próprio serviço*<sup>15</sup> entre países membros. Exemplo: telecomunicações
- No território de um membro aos consumidores de serviços de qualquer outro membro. Exemplo: turismo.
- Por um prestador de serviços de um membro, por meio da presença comercial no território de qualquer outro membro. Exemplo: filiais e subsidiárias de empresas de serviços presentes no mercado onde prestarão o serviço (seguradoras, agências de publicidade, etc.).
- Por um prestador de serviços de um membro mediante a presença de pessoas físicas desse membro no território de qualquer outro membro. Exemplo: profissionais que se locomovem para o mercado de seu cliente<sup>16</sup>.

Aqui vale destacar o fato de os princípios do GATS aplicarem-se não apenas a serviços, mas também aos prestadores de serviços, sendo essas pessoas físicas e jurídicas. É importante ainda enfatizar que não há, no Acordo, uma definição precisa do que são serviços, mas há no Artigo I, parágrafo 3º, uma indicação fundamental:

el termino ‘servicios’ comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales. Un ‘servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales’ significa todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios (GATS - Disponível em: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/1-scdef\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/1-scdef_s.htm) Acesso em: 20/11/11).

Em relação a esta definição, Marconini chama atenção para uma questão importante, qual seja, não há, *a priori*, no GATS, nenhuma exclusão setorial. Daí a importância de duas disposições institucionais do Acordo, a Lista de Compromissos Específicos e a Lista de Exceções à Cláusula da Nação Mais Favorecida<sup>17</sup>. A primeira refere-se a três artigos específicos do GATS,

---

relativo às Negociações sobre Serviços de Transporte Marítimo; Anexo sobre Telecomunicações; **Anexo relativo às Negociações sobre Telecomunicações Básicas** - este último interessa diretamente aos objetivos deste trabalho).

<sup>15</sup> Essa expressão é de Marconini (2003, p. 74).

<sup>16</sup> Os exemplos presentes nesta parte do trabalho são de Thorstensen (2003).

<sup>17</sup> É importante recordar a regra da “Nação Mais Favorecida”. Essa norma proíbe a discriminação entre países que são partes contratantes do Acordo. Determina que toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade afetando direitos aduaneiros ou outras taxas que são concedidas a uma parte contratante, devem ser acordados imediatamente e

o Artigo XVI sobre o Acesso a Mercados, o Artigo XVII sobre o Tratamento Nacional e o Artigo XVIII sobre Compromissos Adicionais. Nessa lista, cada país indica os setores ou subsetores para os quais inscreve compromissos de liberalização e sob os quais esses incidirão<sup>18</sup>. Os ausentes estão livres desses compromissos e mantêm-se sujeitos apenas a outras obrigações do Acordo (MARCONINI, 2003, p. 94). Vale destacar que, uma vez assumidos os compromissos específicos, os membros estão proibidos, segundo Thorstensen (2003), de adotar medidas como:

- limitações sobre o número de prestadores de serviços, seja em forma de quotas, monopólios, exclusividade ou exigências de testes de necessidades econômicas;
- limitações sobre o valor total das transações de serviços ou ativos em forma de quotas numéricas ou exigências de necessidade econômica;
- limitações sobre o número total de operações de serviço, ou na quantidade total do fornecimento do serviço, expresso em termos de unidades numéricas;
- medidas que restrinjam ou exijam um tipo específico de pessoa jurídica ou *joint venture*, através do qual um prestador de serviço possa prestar seu serviço;
- limitações sobre a participação de capital estrangeiro, em termos de máxima porcentagem ou participação acionária, ou sobre o valor total do investimento estrangeiro individual ou agregado. (THORSTENSEN, 2003, p. 202)

Em relação à Lista de Exceções à Cláusula da Nação Mais Favorecida, pode-se afirmar que ela é um instrumento importante para os Países-Membros do GATS, pois dá a eles a prerrogativa de controlar de modo mais incisivo o acesso ao seu mercado. Isso porque a cláusula

---

incondicionalmente a produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante. Deve-se também traçar a diferença entre esta regra no GATS e no GATT. No primeiro, o tratamento nacional está reservado aos serviços incluídos na Lista de Compromissos Específicos. Já no GATT, o tratamento nacional deve ser aplicado a todas as categorias. Essa diferença é fruto da dessemelhança entre a natureza do comércio de serviços e de bens, pois esse último pode ser controlado por meio de regras de importação, restrições quantitativas e etc. , enquanto o primeiro implica a presença comercial ou pessoal no país importador. Isto é, acarreta uma liberalização muito mais radical.

<sup>18</sup> Artículo XX – Lista de compromissos específicos. Cada Miembro consignará en una lista los compromisos específicos que contraiga de conformidad con la Parte III del presente Acuerdo. Con respecto a los sectores en que se contraigan tales compromisos, en cada Lista se especificarán: a-) los términos, limitaciones y condiciones en materia de acceso a los mercados; b-) las condiciones y salvedades en materia de trato nacional; c-) las obligaciones relativas a los compromisos adicionales; d-) cuando proceda, el marco temporal para la aplicación de tales compromisos; y e-) la fecha de entrada en vigor de tales compromisos (GATS).

da Nação Mais Favorecida, que corresponde ao Artigo II<sup>19</sup> do GATS, aplica-se a TODAS as medidas que compõem o regime regulatório do país, até mesmo, aos setores não incluídos nas Listas de Compromissos Específicos, e a **Lista de Exceções permite que alguns setores fiquem fora dessa cláusula**. As listas de exceções devem ser revistas a cada cinco anos e conter: 1-) Descrição do setor ou subsetor onde a medida se aplica; 2-) Descrição da medida e por que é considerada inconsistente com a cláusula da Nação Mais Favorecida; 3-) O país ou países em relação aos quais a medida é aplicada; 4-) A duração prevista para a medida; 5-) As condições que criam a necessidade para uma exceção (MARCONINI, 2003, p. 93).

Apesar de conter princípios claramente tendentes à liberalização, o GATS não obriga, nem tampouco induz Membros a abrir completamente todos os setores de serviços. A liberalização, por meio da aplicação dos princípios de acesso a mercados e tratamento nacional deve ser ‘progressiva’, rege o Acordo, e Membros mantêm o direito de comprometer-se apenas em setores que resolvam (como resultado de um processo de negociação com seus parceiros) incluir em sua chamada ‘Lista de Compromissos Específicos’ (MARCONINI, 2003, p. 77).

No entanto, não se pode ignorar que a existência de mecanismos institucionais como a Lista de Compromissos Específicos e a Lista de Exceções à Cláusula da Nação Mais Favorecida<sup>20</sup> não garante sua eficácia. Ou seja, não se deve esquecer que os interesses políticos e de mercado<sup>21</sup> tendem a se sobrepor à autonomia dos países em desenvolvimento para efetivar uma cláusula, que tem por princípio fazer valer seus interesses. Assim, a definição dessas exceções não garante a viabilização dos interesses dos países em desenvolvimento, mas uma negociação intensa de concessões e benefícios entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O GATS possui Anexos Setoriais para contemplar os setores que merecem atenção específica ou para finalizar a negociação, onde não se alcançou um consenso. Isto não significa que eles sejam distintos ou independentes juridicamente do Acordo. Como o próprio nome diz, são apenas Anexos, que estabelecem compromissos ou exceções dentro das regras e princípios do

---

<sup>19</sup> Artigo II – Tratamento da Nação Mais Favorecida: 1.) Con respecto a toda medida abarcada por el presente Acuerdo, cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país. 2.) Un Miembro podrá mantener una medida incompatible con el párrafo 1 siempre que tal medida esté enumerada en el Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II y cumpla las condiciones establecidas en el mismo. 3.) Las disposiciones del presente Acuerdo no se interpretarán en el sentido de impedir que en Miembro confiera o conceda ventajas a países adyacentes con el fin de facilitar intercambios limitados a las zonas fronterizas contiguas, de servicios que se produzcan y consuman localmente (GATS).

<sup>20</sup> O exame das listas de compromissos específicos e de exceções à cláusula da nação mais favorecida permite apreender o compromisso de liberalização do país-membro da OMC.

<sup>21</sup> Lembre, por exemplo, da pressão das grandes empresas norte-americanas para a inclusão dos “novos temas” no GATT.

GATS. O setor de telecomunicações mereceu um anexo exclusivo, pois até o fim da Rodada Uruguai não se tinha alcançado um consenso e, principalmente, porque envolve uma complexidade técnica e tecnológica significativa e desempenha papel central em outros setores econômicos, sendo fundamental para viabilizá-los.

Reconociendo las características específicas del sector de los servicios de telecomunicaciones y, en particular, su doble función como sector independiente de actividad económica y medio fundamental de transporte de otras actividades económicas, los Miembros, con el fin de desarrollar las disposiciones del Acuerdo en lo que se refiere a las medidas que afecten al acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización de los mismos. (GATS Disponible em: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/12-tel\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/12-tel_s.htm) Acesso em: 20/11/11)

Assim, o Anexo sobre Telecomunicações estabelece regras específicas para responder às particularidades do setor. Nesse sentido, houve bastante dificuldade para se alcançar consenso e a negociação só se encerrou, em fevereiro de 1997, quando a OMC (Organização Mundial do Comércio) já estava estabelecida. É importante destacar que sua estrutura envolve as regras estabelecidas pelo GATT, as modificações efetuadas ao longo dos anos, os resultados das negociações anteriores para a liberalização do comércio, e, principalmente, os resultados da Rodada Uruguai (THORSTENSEN, 2003, p. 42). Dentre outras tarefas, cabe a OMC gerenciar os acordos multilaterais sobre bens (GATT), serviços (GATS) e direitos de propriedade intelectual (TRIPS)<sup>22</sup>. Cabe destacar que a Organização possui mecanismos mais eficientes do que os do GATT para garantir o cumprimento das regras, pois há penalidades para os países que as violarem. Eles são obrigados a oferecer uma compensação aceitável pela parte prejudicada ou se sujeitar às retaliações. O Órgão de Solução de Controvérsias é o responsável pela resolução de conflitos, na área do comércio de Bens e nos outros dois acordos (GATS e TRIPS) que integram a OMC. Embora esteja prevista na OMC a decisão por voto (cada país tem um voto), o mecanismo utilizado para se decidir é a prática do consenso.

## 2- As telecomunicações no GATS

---

<sup>22</sup> Cabe ainda à OMC: “facilitar a implantação, a administração, a operação, bem como levar adiante os objetivos dos acordos da Rodada Uruguai; constituir um foro para as negociações das relações comerciais entre os estados-membros, com o objetivo de criar ou modificar acordos multilaterais de comércio; administrar o entendimento (*undstanding*) sobre Regras e Procedimentos Relativos às Soluções de Controvérsias, isto é administrar o ‘tribunal’ da OMC; administrar o Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais (*Trade Policy Review Mechanism*) com o objetivo de fazer revisões periódicas das Políticas de Comércio Externo de todos os membros da OMC, apontando os temas que estão em desacordo com as regras negociadas” (GATT, 1994 Apud THORSTENSEN, 2003, p. 44).

Analiseemos agora o alcance da definição de telecomunicações, presente no Anexo sobre Telecomunicações no GATS: “El presente anexo se aplicará a todas las medidas de um Miembro que afecten al **acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y a la utilización** de los mismo”. (GATS – grifos nossos). Isto é, o conceito de telecomunicações estabelecido no anexo não se restringe à transmissão e recepção de sinais, mas estende-se aos **serviços públicos de transporte de telecomunicações, à rede pública de transporte de telecomunicações** (infraestrutura), às **comunicações intraempresariais** (comunicação entre filiais e sucursais). Há também uma cláusula denominada “Transparência”, na qual se determina que cada Membro deve assegurar que informações sobre as condições de acesso às redes e a serviços públicos de transporte de telecomunicações e sua utilização estejam à disposição do público.

No Anexo, não há nenhuma norma que obrigue os Países – Membros a estabelecer, instalar, adquirir, arrendar, explorar ou prestar redes ou serviços de transporte público, senão aqueles presentes em sua Lista de Compromissos, ou a instalar, adquirir, arrendar, explorar ou prestar redes ou serviços que não sejam oferecidas ao público em geral. Por outro lado, cada Membro **é obrigado** a conceder ao prestador de serviços de outro Membro, o acesso e utilização de redes e serviços de transporte de telecomunicações, em termos e condições não discriminatórias (regra do Tratamento da Nação Mais Favorecida e regra do Tratamento Nacional). É importante, no entanto, destacar um ponto desse mesmo item do Anexo<sup>23</sup> em que se afirma:

No obstante lo dispuesto en los párrafos anteriores de la presente sección, **un país en desarrollo Miembro podrá**, con arreglo a su nivel de desarrollo, **imponer condiciones razonables al acceso** a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y **a la utilización de los mismos que sean necesarias para fortalecer su infraestructura interna de telecomunicaciones y su capacidad en materia de servicios de telecomunicaciones y para incrementar su participación en el comercio internacional** de dichos servicios. Tales condiciones se especificarán en la Lista de dicho Miembro (GATS – Disponível em: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/12-tel\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/12-tel_s.htm) Acesso em: 20/11/11 grifos nossos).

---

<sup>23</sup> O item acima referido é: Acceso las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y utilización de los mismos.

No mesmo sentido, há no item 6, *Cooperación Técnica*, do Anexo dois pontos, cujo princípio orientador é preservar o interesse dos países em desenvolvimento. Observe:

- Em colaboración com las organizaciones internacionales competentes, los Miembros **facilitarán a los países en desarrollo**, cuando sea factible, **información relativa a los servicios de telecomunicaciones y a la evolución de la tecnología de las telecomunicaciones y de la información**, con objeto de contribuir al **fortalecimiento del sector de servicios** de telecomunicaciones de dichos países

- Los Miembros prestarán especial consideración a las **oportunidades de los países menos adelantados de animar a los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones a ayudarles en la transferencia de tecnología**, la formación y otras actividades que favorezcan el desarrollo de su infraestructura de telecomunicaciones y la expansión de su comercio de servicios de telecomunicaciones” (GATS – Disponível em: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/12-tel\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/12-tel_s.htm) Acesso em: 20/11/11 grifos nossos).

Percebe-se, por conseguinte, que há no GATS, mais precisamente nesse Anexo, certa flexibilidade para os países em desenvolvimento determinarem o acesso aos serviços de telecomunicações e uma atenção particular para as especificidades desses países.

Uma vez explicitadas as regras do GATS e, mais especificamente, do setor de telecomunicações, cabe agora estabelecer uma comparação entre elas e a política de privatização das telecomunicações no Brasil. Ou seja, analisar-se-á se o Brasil (que se inclui na categoria “países em desenvolvimento”) utilizou (ou pôde utilizar) as prerrogativas do GATS para garantir seus interesses na privatização desse setor. Em outras palavras, atentar-se-á para a eficácia e efetividade dessas normas<sup>24</sup>, em um contexto de predomínio de fortes interesses econômicos dos países desenvolvidos, tal como o que caracterizou a privatização das telecomunicações.

### **3 - A privatização das telecomunicações no Brasil, na Argentina e no México e as regras para o setor no GATS.**

Em meados de fevereiro ocorreu em Genebra reunião da organização Mundial do Comércio (OMC) sobre o Acordo Global das Telecomunicações. O Brasil apresentou proposta ao Acordo que abrangia quatro pontos: serviços públicos domésticos e

---

<sup>24</sup> Aqui vale lembrar que o mecanismo juridicamente estabelecido para se tomar decisões na OMC é o voto. No entanto, na prática, essa norma não se efetiva e utiliza-se a regra do consenso. Caso se utilizasse o voto, os países em desenvolvimento teriam vantagens, pois são maioria. O fato é que nem sempre a simples existência de uma regra garante sua utilização e eficácia, principalmente quando os interesses dos países desenvolvidos estão em jogo, como exemplifica esse caso.

internacionais; serviços não públicos domésticos e internacionais; serviços de valor adicionado; e outros serviços como móvel celular e transporte de sinais de telecomunicações via satélite. O Acordo aprovado na reunião estabelece o fim dos monopólios e a desregulamentação do setor. O novo pacto, que deverá entrar em vigor a partir de 1998, foi assinado por 69 países, inclusive o Brasil (IPEA - Boletim de política Industrial, n°1, Abril de 1997 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bpi/BoletimPI01.pdf> Acesso em: 01/11/11).

A Telebrás foi criada em 1972, através da Lei 5.792/72, com o objetivo de unificar e centralizar a rede de telefonia no Brasil, até então muito ineficiente e fragmentada entre a União, os estados e municípios. No fim da década de 1970 já se tinha uma estrutura bem estabelecida, que vigorou até a privatização do setor, no ano de 1998. Esta estrutura era composta pela *holding* Telebrás, a Embratel, 27 operadoras estaduais e um centro de pesquisa e desenvolvimento (CPqD). Vale destacar que nesse momento ainda não estava formalizado o monopólio estatal, que só ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988. Nesse sentido, é interessante atentar para uma contradição. Embora o monopólio estatal tenha sido formalizado em 1988, já no ano seguinte (1989), o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) foi proibido, pela resolução 1.718/89 e 2.008/93 de financiar o Sistema Telebrás (PASTORIZA, 1996, p. 65). Ou seja, formaliza-se o monopólio estatal nas telecomunicações, mas dificulta-se sua sustentação, pois proíbe-se a principal instituição de fomento de conceder empréstimos a ele.

Em relação à indústria de equipamentos, a Telebrás, que era a principal compradora, exigiu, até 1990, um determinado índice (que chegou até a 90%) de nacionalização dos equipamentos e componentes. No Governo Collor, há uma mudança significativa, pois se inicia a abertura da economia e, por conseguinte, a importação maciça de equipamentos. Em março de 1990, por meio da MP (Medida Provisória) 158 e da MP 161, o governo deu início à liberação das exportações, eliminou as barreiras não-tarifárias representadas pela lista de produtos com importação suspensa, pelos programas de importação das empresas e pelos regimes especiais de importação e suspendeu a maioria dos incentivos fiscais e subsídios (RUA; AGUIAR, 1995, p. 261).

Lançam-se também concorrências públicas para aquisição de sistemas de telefonia celular com a participação direta de fabricantes estrangeiros. Além disso, a Lei 8.428, de 23/11/1991, pôs fim à reserva de mercado e firmou um novo modelo de política de informática, que abrangeu também os equipamentos de telecomunicação (MELO; GUTIERREZ, 2002, p. 4).

No entanto, foi no Governo Fernando Henrique Cardoso que ocorreu uma mudança profunda. A Emenda Constitucional 8, de 15 de agosto de 1995<sup>25</sup>, quebrou o monopólio público das telecomunicações, preparando o setor para as privatizações. Em julho do ano seguinte, a Lei 9.295 de 19/07/1996, criou as concessões para o Serviço Móvel Celular<sup>26</sup>. No mês de julho de 1997, foi aprovada a Lei Geral de Telecomunicações, que embasou a reestruturação do setor (estabeleceu um novo modelo tarifário, uma nova classificação para os serviços de telecomunicações e as diretrizes para a venda das estatais) e criou a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações)<sup>27</sup>. A privatização ocorreu em 20 de julho de 1998.

---

<sup>25</sup> As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 21. Compete à União:

XI - **explorar**, diretamente ou mediante **autorização, concessão ou permissão**, os **serviços de telecomunicações**, nos termos da lei, que **disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais**;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

Art. 2º É vedada a adoção de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21 com a redação dada por esta emenda constitucional. (Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm) Acesso em 05/11/11 grifos nossos). O texto constitucional original dizia: "XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações"

<sup>26</sup> **Art. 4º O Poder Executivo transformará em concessões de Serviço Móvel Celular as permissões do serviço de Radiocomunicação Móvel Terrestre Público-Restrito** outorgadas anteriormente à vigência desta Lei, em condições similares às dos demais contratos de concessão de Serviço Móvel Celular, respeitados os respectivos prazos remanescentes.

**Parágrafo único.** As entidades que, de acordo com o disposto neste artigo, se tornem concessionárias do Serviço Móvel Celular deverão constituir, isoladamente ou em associação, no prazo de até vinte e quatro meses, a contar da vigência desta Lei, empresas que as sucederão na exploração do serviço.

**Art. 5º** É a Telecomunicações Brasileiras S.A - TELEBRÁS autorizada, com o fim de dar cumprimento ao disposto no parágrafo único do artigo anterior, a constituir, diretamente ou através de suas sociedades controladas, empresas subsidiárias ou associadas para assumir a exploração do Serviço Móvel Celular.

Art. 6º O Poder Executivo, quando oportuno e conveniente ao interesse público, determinará a alienação das participações societárias da TELEBRÁS, ou de suas controladas, nas empresas constituídas na forma do artigo anterior. (Disponível em:

[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao\\_consumidor/legislacao/leg\\_servicos\\_publico/leg\\_sp\\_telecomunicacoes/LF9295-96.htm](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_consumidor/legislacao/leg_servicos_publico/leg_sp_telecomunicacoes/LF9295-96.htm) Acesso em: 05/11/11 grifos nossos).

<sup>27</sup> **Art. 8º** Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.

§ 1º A Agência terá como órgão máximo o Conselho Diretor, devendo contar, também, com um Conselho Consultivo, uma Procuradoria, uma Corregedoria, uma Biblioteca e uma Ouvidoria, além das unidades especializadas incumbidas de diferentes funções.

É importante destacar o fato de a privatização das telecomunicações no Brasil só ter ocorrido em 1998, diferente do que aconteceu em outros dois países da América Latina, quais sejam, Argentina e México. No primeiro, a idéia de privatizar esse setor ganhou fôlego em 1987 e se concretizou em novembro de 1990. Até então, a estatal Entel (Empresa Nacional de Telecomunicações) respondia por 92% dos serviços de telecomunicações da Argentina. Os outros 8% pertenciam à CAT (Companhia Argentina de Telefónos). No México, decidiu-se vender a Telmex (Teléfonos de México S.A) em setembro de 1989 e a privatização ocorreu em maio de 1990. Aqui vale observar um fato muito interessante. As empresas de telecomunicações do Brasil, Argentina e México (respectivamente Telebrás, Entel e Telmex) tornaram-se monopólio estatal no mesmo ano (1972) (PASTORIZA, 1996). Em relação à privatização, o Brasil demorou um pouco mais do que seus “vizinhos” para promover a reestruturação no setor.

Cabe destacar que, no México, as vencedoras da concorrência para a compra da estatal foram a norte-americana Southwestern Bell, a France Telecom e um grupo mexicano, denominado Carso, que atuava nos setores de mineração, papel e celulose e financeiro. Na Argentina, os vencedores foram a Telefónica de España e a Stet / France Telecom. Além dessas, na telefonia celular, operam também a Compañía de Telefónos del Interior S.A (consórcio das norte-americanas GTE e AT&T) e a Movicom (pertencente ao grupo Macri, proprietário das montadoras Fiat e da Peugeot na Argentina) (PASTORIZA, 1996).

O quadro abaixo apresenta as empresas vencedoras<sup>28</sup> do processo de privatização das telecomunicações, no Brasil<sup>29</sup>:

---

§ 2º A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

**Art. 9º** A Agência atuará como autoridade administrativa independente, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm) Acesso em 21/11/11.

<sup>28</sup> Segundo Pires, a Anatel tomou uma série de medidas preventivas para impor restrições, limites e condições aos grupos empresariais, na obtenção e transferência de concessões ou autorizações de telefonia fixa e celular. Para o autor, o objetivo dessas medidas era inibir o aumento da concentração de mercado nos diferentes segmentos do mercado de telecomunicações. As principais medidas foram: “(1) proibição de que uma mesma pessoa jurídica possa deter, nos primeiros cinco anos da concessão, na mesma subfaixa de frequência da telefonia celular (Banda A ou B), uma concessão na área nobre (áreas 1 a 4 na Banda A e áreas 1 a 6 na Banda B) e outra na área não-nobre (áreas de 5 a 8 na Banda A e áreas de 7 a 10 na Banda B), tendo sido permitido, no entanto, que uma mesma empresa pudesse obter duas concessões, em subfaixas diferentes, numa mesma área nobre, desde que não houvesse superposição geográfica entre essas áreas; (2) proibição de que, nos próximos cinco anos, ocorram fusões entre as concessionárias de telefonia fixa ou celular recentemente privatizadas; (3) proibição de que um mesmo grupo de acionistas tenha participação relevante ou controle acionário direto em concessionárias que atuam em regiões distintas do PGO; (4) proibição de integração vertical dos serviços locais e de longa distância; (5) proibição de participação de qualquer concessionária de telefonia fixa na licitação das autorizações para a operação de empresas-espelho em suas áreas de atuação” (PIRES, 2002, p. 11).

	<b>Comprador</b>	<b>Preço Mínimo</b>	<b>Preço Pago</b>	<b>Ágio</b>	<b>Outros Interessados</b>
<b>Embratel</b>	MCI International (EUA)	R\$ 1,8 bilhão	R\$ 2,65 bilhões	47,22%	
<b>Telesp</b>	Telefónica de España	R\$ 3,52 bilhões	R\$ 5,783 bilhões	64,29%	Telecom Italia, Globo e Bradesco (proposta de R\$ 3,965 bilhões)
<b>Tele Centro Sul (Brasil Telecom)</b>	Banco Opportunity, com fundos de pensão e Telecom Italia	R\$ 1,95 bilhão	R\$ 2,07 bilhões	6,15%	Telefónica de España apresentou proposta, desclassificada, porque o consórcio havia vencido a disputa pela Telesp fixa
<b>Tele Norte Leste (Telemar)</b>	AG Telecom (Telemar)	R\$ 3,4 bilhões	R\$ 3,434 bilhões	1%	Consórcio liderado pelo banco Opportunity. Sua proposta foi desclassificada porque o consórcio venceu a Tele Centro Sul. O ágio foi o menor obtido na venda das 12 holdings do Sistema Telebrás. Depois do leilão, o BNDES entrou com 25% do capital
<b>Telesp Celular</b>	Portugal Telecom	R\$ 1,1 bilhão	R\$ 3,588 bilhões	226,18%	
<b>Tele Sudeste Celular</b>	Telefónica de España	R\$ 570 milhões	R\$ 1,36 bilhão	138,6%	
<b>Telemig Celular</b>	Consórcio Telepart Participações S/A Telesystem International Wireless, operadora canadense de telefonia celular (49%), banco Opportunity (27%) e fundos de pensão	R\$ 230 milhões	R\$ 756 milhões	228,7%	
<b>Tele Celular Sul</b>	UGB Participações (União Globo Bradesco, com 50%) e Bitel (Telecom Italia, com 50%)	R\$ 230 milhões	R\$ 700 milhões	240%	

<sup>29</sup> Estas informações foram retiradas da matéria *Entenda o que foi vendido no leilão da Telebrás.*, publicada na *Folha On line* de 29/07/2003. Disponível: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u70994.shtml> Acesso em: 20/11/11.

<b>Tele Nordeste Celular</b>	UGB participações (União Globo Bradesco, com 50%) e Bitel Participações (Telecom Italia, com 50%)	R\$ 225 milhões	R\$ 660 milhões	193,33%	
<b>Tele Centro Oeste Celular</b>	Splice do Brasil	R\$ 230 milhões	R\$ 440 milhões	91,3%	
<b>Tele Leste Celular</b>	Iberdrola e Telefónica de Espanha	R\$ 125 milhões	R\$ 428 milhões	242,4%	
<b>Tele Norte Celular</b>	Telepart Participações S/A Telesystem International Wireless, operadora canadense de telefonia celular (49%), banco Opportunity (27%) e fundos de pensão	R\$ 90 milhões	R\$ 188 milhões	108,8%	

Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u70994.shtml> Elaboração própria

Percebe-se, portanto, que os vencedores do processo de privatização das telecomunicações no Brasil foram grupos empresariais dos seguintes países: Estados Unidos, Espanha, Itália, Canadá e Portugal.

A crescente **participação do capital estrangeiro** pode ser observada de forma mais nítida no processo de **privatização do setor de telecomunicações** (telefonia fixa, celular e serviços de longa distância). Com recursos externos superiores a **US\$ 16 bilhões**, os investidores estrangeiros foram responsáveis por **60% do total investido**. Considerando-se o montante total ingresso de US\$ 71,2 bilhões no processo de privatização no período 1991 – 99, o capital estrangeiro investiu US\$ 30,9 bilhões (43,5%) (...). Os **EUA aparecem como os principais investidores externos (34,2%), seguidos pela Espanha (26,2%) e Portugal (15,8%)**. Estes dois últimos aparecem com **destaque devido à participação no setor de telecomunicações**, enquanto o capital norte-americano se fez presente no PND, nas privatizações estaduais e também nas telecomunicações (LAPLANE; SARTI; HIRATUKA; SABBATINI, 2001, pp. 142-143 grifos nossos).

Do mesmo modo, no México e na Argentina, os novos responsáveis pelo setor passaram a ser empresas provenientes dos países desenvolvidos, no caso, Canadá, Espanha, Estados Unidos e França.

### Considerações finais

Retomemos uma questão exposta no início do texto, qual seja, a inclusão da negociação dos serviços no GATT era uma demanda dos Estados Unidos, cujas empresas enfrentavam uma grande crise e precisavam de novos mercados para se expandir, já no início da década de 1980. No entanto, foi na Rodada Uruguai e, devido à convergência dos países europeus, que o tema começou a ser negociado. Naquele momento, os países em desenvolvimento formaram um “bloco” para negociar e impedir que os países da OCDE determinassem por completo e, de acordo apenas com seus interesses, os rumos e as regras do setor de serviços. Como se pôde observar, as negociações possibilitaram que o GATS fosse estruturado, conforme atestam mecanismos institucionais como as Lista de Compromissos Específicos e a Lista de Exceções à Cláusula da Nação Mais Favorecida, para contemplar também os interesses e as especificidades dos países em desenvolvimento.

Quando se observa o processo de privatização do setor de telecomunicações na Argentina e no México, destaca-se o fato de ela ter ocorrido antes de se alcançar um entendimento sobre o setor (que mereceu até um Anexo especial) em âmbito internacional. Mais ainda, antes de o GATS ter sua estrutura definida e estar constituído. Isto é, o governo desses países reestruturou as telecomunicações sem qualquer obrigação internacional e legal de fazê-lo e sem se valer de qualquer norma internacional que os auxiliasse a garantir seus interesses. Neste sentido, as observações de Cruz (2002) são elucidadoras. Ao analisar o tema da propriedade intelectual, o autor nota que não há um atrelamento inevitável e sincronizado entre as mudanças nas organizações internacionais e na política interna não. Ou seja, as transformações na política interna não decorrem necessariamente de modificações nas organizações internacionais. Ao contrário, as mudanças internas, muitas vezes (como vimos no caso da privatização das telecomunicações na Argentina e no México) vêm antes das modificações no regime internacional.

Não se pode ignorar as conseqüências desse fato para a negociação dos países em desenvolvimento como um bloco. Afinal, a partir do momento em que alguns de seus integrantes passam a agir independentemente das estratégias e princípios comuns e gerais; das negociações multilaterais e atendendo aos interesses dos países desenvolvidos, há um enfraquecimento da identificação dos países em desenvolvimento como grupo, que têm princípios e interesses comuns. Assim, ocorre a dissolução da clássica separação entre os interesses dos países do Norte

(os ricos) do Sul (os pobres) e a capacidade desses últimos terem êxito se reduz substantivamente. Krasner, ao analisar os fatores que podem levar os países de terceiro mundo ao êxito, auxilia no esclarecimento da questão.

I investigate Third World efforts to secure control and wealth through the establishment of international regimes that legitimate authoritative, rather than market, allocation. The first analytic task of this study is to demonstrate that Third World proposals can be comprehended and described in this way. The second is to **explain variation in Third World success as a function of the access provided by existing regimes, Northern attitudes and capabilities, and ideological coherence** (KRASNER, 1989, p.14 grifos nossos)

O Brasil, por outro lado, foi menos “precoce” e privatizou o setor de telecomunicações, após o fim das negociações do Anexo sobre o setor no GATS. Porém, estava, desde o início da década de 1990, preparando o setor para essa reestruturação. Assim, não houve restrições à entrada dos grupos empresariais dos países desenvolvidos, que estavam bastante afoitos para explorar o mercado de telecomunicações brasileiro.

É importante também atentar para a utilização que o Brasil fez das listas de compromissos. Marconini afirma que o Brasil fez ofertas em setores em que os países desenvolvidos mais se comprometeram e em áreas onde há o predomínio dos interesses desses últimos, o que indicaria o peso da reciprocidade e a necessidade de mostrar compromissos em áreas demandadas pelos países desenvolvidos, em negociações. Quando comparado com os compromissos firmados pelos outros países que participaram da Rodada Uruguai, o Brasil se comprometeu em subsetores, nos quais menos da metade dos países se comprometeu e em setores onde a maior parte dos países em desenvolvimento não ousou se comprometer<sup>30</sup>.

Contudo, vale chamar atenção para o fato de o Brasil ter conseguido se abster em alguns setores (informática, aluguel, leasing, **serviços de telecomunicações de valor adicionado**, serviços de meio ambiente e de agências de viagens) fortemente comprometidos por países da OCDE. Segundo o autor, tal fato demonstraria que o Brasil foi mais influenciado pelas demandas dos países desenvolvidos do que pelos interesses dos países em desenvolvimento (MARCONINI, 2003, p. 307 e 308).

Por fim, cabe destacar duas questões. A primeira diz respeito ao fato de os países em desenvolvimento terem perdido, ao longo da Rodada Uruguai, a característica de bloco e terem deixado de sustentar interesses e princípios comuns e gerais. Assim, perderam a identificação

---

<sup>30</sup> Os únicos setores em que mais da metade dos países em desenvolvimento se comprometeu foram serviços de seguro, hotéis e restaurantes.

ideológica e, por conseguinte, a perspectiva de atuar voltados para interesses comuns. A outra consiste na linha geral do artigo, isto é, verificar se a existência de normas favoráveis aos interesses dos países em desenvolvimento garante sua efetividade. A análise, ainda inicial, de um tema específico (a negociação das telecomunicações no GATS e na OMC e sua influência nas privatizações no Brasil<sup>31</sup>) indica que não. Ou seja, os interesses dos países desenvolvidos tendem a se sobrepor aos direitos dos países em desenvolvimento. No entanto, esta constatação provisória não significa que se desconsidere a importância das normas internacionais no jogo econômico. Se, de fato, elas não coíbem o predomínio dos interesses dos mais fortes<sup>32</sup>, por outro lado impedem a sujeição absoluta dos mais fracos aos países mais poderosos.

### **Bibliografia**

CARNEIRO, Maria Christina Fontainha & BORGES, Luís Ferreira Xavier. Financiamento das telecomunicações no Brasil; Balanço e Perspectivas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 9, n° 17, jun 2002.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. Organizações Internacionais e reformas neoliberais: reflexões a partir do tema da propriedade intelectual. Primeira Versão 108, IFCH/Unicamp, agosto de 2002.

GATS. Acuerdo General sobre el comercio de servicios. ANEXO 1B. Disponível em: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/12-tel\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/12-tel_s.htm) Acesso em: 20/11/11

GATS. Introducción al acuerdo general sobre el comercio de servicios. Secretaria de la OMC, División del Comercio de Servicios, octubre de 1999.

IPEA. *Boletim de Política Industrial* n°1, abril de 1997. DIPPP - Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bpi/BoletimPI01.pdf> Acesso em: 01/11/11).

KRASNER, Stephen. “Structutural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables” In *International Regimes*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1989.

---

<sup>31</sup> Utiliza-se também a experiência das privatizações das telecomunicações no México e na Argentina.

<sup>32</sup> Quando digo “mais fortes”, refiro-me ao poder econômico, político e militar dos países desenvolvidos.

LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio; SABBATINI, Rodrigo. El Caso Brasileño. In: CHUDNOVSKY, Daniel. (Org.). El boom de inversión extranjera directa em el Mercosur. 1ed. Buenos Aires, 2001, v. 1.

MARCONINI, Mário. OMC – Acordos regionais e o comércio de serviços: normativa internacional e o interesse brasileiro. São Paulo, Aduaneiras, 2003.

MELO, Paulo Roberto de Souza & Gutierrez, Regina Maria Vinhais. Telecomunicações pós-privatização: perspectivas industriais e tecnológicas. BNDES, 24/01/2002.

OSTRY, Sylvia. The Uruguay Round North-South Grand Bargain: implications for future negotiations. In: KENNEDY, D. L. M. e SOUTHWICK, J. D. The political economy of international law, Cambridge University Press, 2002.

PASTORIZA, Florinda Antelo. Privatização na indústria de telecomunicações: antecedentes e lições para o caso brasileiro. Texto para Discussão n° 43, julho de 1996.

PIRES, José Cláudio Linhares. A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil. Revista do BNDES, n° 06, 1999.

REGO, Elba Cristina Lima. Do GATT à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o Sistema Multilateral de Comércio. BNDES, Texto para Discussão, n° 51, setembro de 1996.

RICUPERO, Rubens. “Integration of developing countries into the multilateral trading system” In BHAGWATI, J. E HISCH, M. (eds). The Uruguay round and beyond. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1999.

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. “A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de *policy-making*” In *Planejamento e Políticas Públicas*, n° 12, jun/dez, 1995.

SHUKLA, S.P. “From de GATT to the WTO and beyond”. In NAYYAR, Deepak (ed). Governing Globalization. Oxford University Press, 2002.

THORSTENSEN, Vera. OMC – as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. São Paulo, Aduaneiras, 2003.

Recebido: novembro de 2011

Avaliado: dezembro de 2011