

# A Regulamentação das Telecomunicações no Âmbito da Organização Mundial do Comércio - OMC

Renata Campetti Amaral<sup>1</sup>

Orientador: Prof. Manoel André da Rocha

Parte integrante da monografia defendida em julho de 2001 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, para obtenção do título “Especialista em Direito Internacional” no curso “O Novo Direito Internacional”, com coordenação da Profa. Dra. Cláudia Lima Marques.

## 1. Introdução

O processo de interdependência entre os Estados conheceu, inegavelmente, uma incrível aceleração no período recente. Tal fenômeno implica a adaptação dos ordenamentos jurídicos internos a uma realidade externa ou internacional. Isso ocorre nos mais diversos setores, dentre os quais enfatizamos o das Telecomunicações.

A introdução de regras multilaterais referentes, especificamente, às Telecomunicações no contexto da Organização Mundial do Comércio exige a análise dos diplomas legais segundo os quais os Estados-Membros comprometem-se a modificar suas legislações, permitindo o livre acesso ao mercado de produtos e serviços ligados ao setor.

Impõe-se, nesse sentido, desvendar o alcance de tais compromissos, segundo os quais os países envolvidos – dentre eles o Brasil – passam a proceder a uma regulamentação setorial condizente com as exigências internacionais no sentido da liberalização e da desregulamentação<sup>2</sup> no que tange à exploração dos serviços de telecomunicações.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Mestre em Direito pela Universidade do Texas, Austin, Estados Unidos.

<sup>2</sup> Sobre o tema, interessante observação referida por Rabih Ali Nasser: “Pode-se mesmo dizer que, em vez de uma desregulamentação comercial, o que ocorre é a substituição gradual de uma regulamentação (nacional) – restritiva – por outra (internacional), mais liberal (*A Liberalização do Comércio Internacional nas Normas do GATT-OMC*, São Paulo, LTr, 1999, p.47).

No presente artigo, teceremos algumas considerações acerca da Organização Mundial do Comércio (OMC), abordando brevemente sua evolução histórica e seus aspectos institucionais. Trataremos, a seguir, do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, cujo anexo sobre Telecomunicações<sup>3</sup> evidencia a relevância e a complexidade do tema. Em seguida, abordaremos o chamado *Acordo Mundial das Telecomunicações*<sup>4</sup>, elucidando seu alcance, seus objetivos e seus reflexos na realidade jurídica dos Estados-Membros.

## 2. Do GATT a OMC: a Rodada Uruguai

O fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, a diluição da estrutura mundial estabelecida em torno de polaridades definidas, trouxeram a necessidade de reorganização das concepções sobre a vida econômica mundial.<sup>5</sup> Nesse novo contexto, a partir da conclusão da chamada Rodada Uruguai, cria-se a Organização Mundial do Comércio.

Nas palavras de Celso Lafer, as normas da OMC representam “um significativo desenvolvimento progressivo do direito internacional público de cooperação econômica”<sup>6</sup>. De fato, a Organização Mundial do Comércio, derivada de um histórico acordo entre 117 representantes de países, dentre os 125 participantes da última fase do oitavo ciclo de negociações comerciais multilaterais, supera em muito as organizações que a antecederam. Trata-se de uma nova instituição multilateral extremamente inovadora em sua cobertura temática, uma vez que não abrange somente o comércio internacional, mas também serviços, investimentos e propriedade intelectual, além do próprio funcionamento do sistema de comércio multilateral<sup>7</sup>.

### 2.1. Visão Histórica e Aspectos Institucionais da OMC

O marco histórico a partir do qual abordaremos o Sistema Multilateral de Comércio até a criação da OMC é o fim da Segunda Guerra Mundial.

A união em torno de objetivos comuns – superar divergências, preservar a paz, e perseguir níveis mais altos de bem-estar para a população mundial – acabou por ocasionar, juridicamente, a celebração de acordos internacionais e a criação de organizações, dentre

<sup>3</sup> A Ata Final da Rodada Uruguai, firmada em 15 de abril de 1994, incorpora o Acordo Constitutivo da OMC e 4 Anexos. O Anexo 1 engloba um conjunto de Acordos Multilaterais cujo objeto constitui-se no comércio internacional de bens e serviços. Esse anexo subdivide-se em outros 3 Anexos: 1A – Acordos Multilaterais de Comércio de Bens; 1B – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços e Anexos; 1C – Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio. O Anexo sobre Telecomunicações, por sua vez, é parte do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (1B).

<sup>4</sup> Acordo firmado pelo Brasil e por mais 69 países em 15 de fevereiro de 1997, por ocasião da reunião da Organização Mundial do Comércio – OMC, realizada em Genebra.

<sup>5</sup> NASSER, op. cit., nota 2.

<sup>6</sup> LAFER salienta: “Num certo sentido, poder-se-ia dizer que a OMC constitui a primeira organização internacional pós-Guerra Fria. Daí sua originalidade na cena internacional.” (*A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 1998, p. 22).

as quais a Organização das Nações Unidas (ONU) foi o exemplo mais representativo, como forma de implementação dessa convergência de interesses<sup>8</sup>.

Sob o ponto de vista econômico, as principais iniciativas tomadas foram os Acordos de Bretton Woods, a Conferência de Havana e, em consequência desta, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

A partir dos compromissos assumidos em 1944 em Bretton Woods, surgiram duas instituições encarregadas de fornecer auxílio a países em dificuldades conjunturais e estruturais: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento ou Banco Mundial (BIRD).<sup>9</sup>

À época, propôs-se, além da criação desses dois organismos, a criação de um terceiro, o qual seria encarregado da coordenação das relações comerciais internacionais. Assim, foi convocada, em 1946, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego (*United Nations Conference on Trade and Employment*), realizada em Havana – Cuba<sup>10</sup>. Dessa Conferência, resultou a “Carta de Havana para uma Organização Internacional do Comércio”<sup>11</sup>. Em seu capítulo sétimo, a Carta de Havana previa a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), precursora da OMC.

Vislumbra-se, a partir dos organismos criados logo após a Segunda Guerra Mundial, a relação estabelecida entre a manutenção da paz, da segurança e do bem-estar mundiais, refletidos nos objetivos da ONU, e a manutenção da estabilidade financeira, o incentivo ao desenvolvimento econômico e ao intercâmbio comercial, representados, respectivamente, pelo FMI, pelo BIRD e pela OIC.<sup>12</sup>

Não foi bem-sucedida, contudo, a tentativa de constituição da OIC. Apesar de sua aprovação por 53 países participantes da Conferência sobre Comércio e Emprego de Havana (1947-48), dois anos depois, não mais do que duas ratificações haviam ocorrido. Em todo caso, a liberalização do comércio e a diminuição de barreiras ao fluxo comercial jamais deixaram de integrar as agendas de discussões internacionais<sup>13</sup>.

Iniciaram-se negociações no sentido de pôr em prática a Convenção de Havana no que se refere à expansão e liberalização do Comércio Internacional. Tais negociações acabaram por originar, com o intuito principal de conceber um foro de discussões acerca do comércio internacional, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*), o qual entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948. O GATT, contudo, não se constituiu na forma de um organismo internacional, mas como uma

<sup>7</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de, *O Brasil e o Multilateralismo Econômico*, Livraria do Advogado: Porto Alegre, 1999, p. 215.

<sup>8</sup> NASSER, op. cit., p. 22.

<sup>9</sup> NASSER, op. cit., nota 2.

<sup>10</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego de Havana ocorreu no período de novembro de 1947 a março de 1948, obteve aprovação por parte de 53 países participantes, mas, dois anos depois, tinha recolhido não mais do que duas ratificações, inviabilizando-se, assim, sua entrada em vigor.

<sup>11</sup> *Havana Charter for International Trade Organization*, contida na *Final Act and Related Documents da United Nations Conference on Trade and Employment, Interim Commission for International Trade Organization*, Lake Success, New York, April, 1948, apud NASSER, op. cit., p. 24.

<sup>12</sup> NASSER, op. cit., p. 26.

<sup>13</sup> Devemos considerar que a defesa da liberalização do comércio é reflexo de uma fase do capitalismo em que se fazia sentir a necessidade de sua internacionalização, o que vinha ao encontro dos interesses de

instituição dotada de flexibilidade, a cujas decisões os Estados não teriam obrigatoriamente de se sujeitar.

Oito séries de negociações multilaterais comerciais ocorreram entre a criação do GATT e a Rodada Uruguai, quando se deu a criação da atual Organização Mundial do Comércio. Foram elas: Genebra (1947-48, 23 países participantes), Annecy (1949, 33 países), Torquay (1950-51, 34 países), Genebra (1956, 22 países), Dillon (1960-62, 45 países), Kennedy (1964-67, 48 países) e Tóquio (1973-79, 99 países participantes)<sup>14</sup>.

No decorrer dessas Rodadas, importantes resultados foram obtidos no que diz respeito à liberalização do comércio internacional e à solidificação do papel do GATT enquanto foro internacional de negociações. Historicamente, destacamos a criação da Organização Mundial do Comércio, ao final da Rodada Uruguai.

Sem dúvida, a Rodada Uruguai, iniciada em 20 de setembro de 1986, em Punta del Leste, tratou-se da mais ambiciosa das rodadas de negociações, pois, além de congregiar todos os capítulos tradicionais do GATT, abordou também discussões em torno de setores sensíveis como os da agricultura e dos têxteis, além da inclusão de setores mais dinâmicos das trocas internacionais: propriedade intelectual, investimentos e serviços<sup>15</sup>.

Impõe-se notar que a OMC, apesar de guardar consigo muitas características diversas do GATT, como o fato de se tratar de uma autêntica organização internacional, vem a substituir e suceder este, tendo a ela sido incorporados todos os Acordos e disposições em vigor no âmbito do GATT.

No decorrer de 1993, passou-se a examinar um novo esquema negociador, sob a forma de três grupos multilaterais, responsáveis pelo acesso a mercados, pelos serviços e pelos temas institucionais. Começa a ser articulada a idéia da criação de uma "organização multilateral do comércio". O projeto de Ata Final foi aprovado por consenso em 15 de dezembro de 1993, abrindo-se caminho para a reunião ministerial de Marrakesh, onde foram assinados os diversos blocos de acordos preparados ao longo de sete anos e meio de negociações.

Em 15 de abril de 1994, 117 representantes de países assinaram, na última fase do oitavo ciclo de negociações multilaterais, a Ata Final da Rodada Uruguai, documento que

---

países mais desenvolvidos. O incremento das trocas internacionais, portanto, correlaciona-se com a expansão do capitalismo. V. NASSER, *op. cit.*, nota 2.

<sup>14</sup> Segundo COSTA, 1996, "as primeiras Rodadas de Negociações Comerciais Multilaterais tratavam apenas de problemas tarifários. A partir da Rodada Kennedy, as negociações passaram a abranger não somente o plano tarifário, mas também o não-tarifário. A Rodada Tóquio tratava tanto dos problemas tarifários e não-tarifários como da reforma do sistema jurídico do GATT-1947."

<sup>15</sup> Segundo Paulo Roberto de Almeida, *O Brasil e o Multilateralismo...*, *op. cit.*, p.178, até a Rodada Uruguai, um número ainda maior de barreiras não-tarifárias havia se erigido em substituição às reduções tarifárias negociadas nas diversas rodadas comerciais do GATT. Daí a insatisfação de diversos países, dentre eles os Estados Unidos, segundo os quais o sistema multilateral estava fragilizado por um "excesso

compreendia, dentre outros atos diplomáticos, o histórico acordo criador da Organização Mundial do Comércio<sup>16</sup>.

Deste modo, forma-se a tríade organizacional – OMC, FMI e Banco Mundial – com vista à administração da ordem econômica internacional do pós-guerra, demonstrando a disposição dos países participantes em assegurar uma coerência entre as políticas conduzidas nos terrenos comercial, monetário e financeiro<sup>17</sup>.

Quatro anexos resultaram das negociações da Rodada Uruguai. O Anexo 1, formado pelos Acordos Multilaterais de Comércio de Bens – GATT – 1994, pelo Acordo Geral sobre Comércio de Serviços – GATS (*General Agreement on Trade in Services*) e pelo Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio – TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*); o Anexo 2, onde são tratadas as regras para solução de controvérsias entre os países Membros do GATT; e os Anexos 3 e 4, acerca do Exame de Políticas de Comércio e de Acordos de Comércio Plurilaterais, respectivamente<sup>18</sup>.

## 2.2. O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços

A inclusão dos serviços na Rodada Uruguai destacou-se como uma importante característica deste ciclo, tendo em vista o fato de que as negociações anteriores do GATT limitavam-se ao comércio de mercadorias<sup>19</sup>.

O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) pode ser dividido em duas partes. Na primeira, encontra-se o texto do acordo em si, contendo as normas a serem observadas pelos países signatários. A segunda parte é composta dos anexos. Cada anexo diz respeito a um setor<sup>20</sup> relevante de serviços. São eles: o anexo sobre a movimentação de pessoas físicas prestadoras de serviço, o anexo sobre os serviços de transporte aéreo, o anexo sobre serviços financeiros, o anexo relativo às negociações sobre serviços de transporte marítimo e, por fim, o anexo relativo às telecomunicações<sup>21</sup>.

LÍGIA COSTA<sup>22</sup> salienta os tipos de serviços abrangidos pelo Acordo:

- “serviços que cruzam as fronteiras de um Membro para outro;
- serviços disponíveis no país de um Membro aos consumidores de outro Membro;
- serviços prestados por entidade de um Membro que se encontra comercialmente no território de outro Membro;
- presença de pessoas jurídicas de um Membro no território de outro Membro.”

---

de concessões” aos países em desenvolvimento e por lacunas que excluem setores como os serviços e a propriedade intelectual.

<sup>16</sup> ALMEIDA, Paulo, 1999, p. 215.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>18</sup> Por meio do Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, foi promulgada no Brasil a Ata Final que incorpora os resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT.

<sup>19</sup> COSTA, Lígia, p. 5, salienta “nem todos os setores de serviços foram abrangidos nessa Rodada. O setor de audiovisuais não estará “protegido” pelas novas regras, pelo menos por enquanto”.

<sup>20</sup> A expressão *setor* é definida pelo Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, em seu art. XXVIII, letra e, como “um ou mais, ou todos, os subsetores daquele serviço” no que diz respeito aos compromissos específicos. Nos demais casos trata-se da “totalidade daquele setor de serviços, inclusive de todos os seus subsetores”.

Para uma melhor compreensão do alcance do acordo em comento, impõe-se destacar algumas definições estabelecidas no documento. A definição de *serviços*, segundo o art. I, n. 3, letra b, do Acordo, “inclui qualquer serviço em qualquer setor, exceto aquele prestado no exercício da autoridade governamental”<sup>23</sup>. Já a *prestação de serviço* corresponde, segundo o art. XXVIII, letra b, do Acordo, à “produção, distribuição, comercialização, venda e entrega de um serviço”<sup>24</sup>.

Outra importante definição é a concernente ao *consumidor de serviços*. Trata-se, segundo o art. XXVIII, letra i, do Acordo, de “qualquer pessoa que receba ou utilize o serviço”<sup>25</sup>. De acordo com tal conceituação, não há distinção no que diz respeito à forma de utilização, tão pouco quanto à pessoa – física ou jurídica – que usufruirá do serviço.

Além de tais conceituações, cabe salientar a presença de três princípios fundamentais da filosofia gattiana – nação-mais-favorecida, não-discriminação e tratamento nacional – os quais devem ser aplicados pelos países participantes e incorporados, progressivamente, aos novos setores de atividade previstos. A chamada cláusula da Nação-Mais-Favorecida determina que as vantagens concedidas para qualquer país, inclusive os não-membros, devem ser acordadas por todos os outros países-membros do GATS<sup>26</sup>. O princípio da não-discriminação, por sua vez, imprime a condição de que os acordos de integração econômica regional não devem excluir nenhum setor de prestação de serviços. Além disso, os membros do GATS que sejam também parte de outro acordo regional de integração deverão comunicar tal fato ao Conselho para o Comércio de Serviços, órgão responsável da supervisão do Acordo. Por fim, segundo o princípio do tratamento nacional, não há permissão para

---

<sup>21</sup> Devemos salientar que fazem parte também do GATS as negociações bilaterais sobre serviços firmadas entre os membros da Rodada Uruguai.

<sup>22</sup> COSTA, Lígia, p. 104.

<sup>23</sup> Segundo reza o mesmo dispositivo, letra c, os *serviços prestados no exercício da autoridade governamental* dizem com “qualquer serviço que não seja prestado em bases comerciais, nem em competição com um ou mais prestadores de serviços”.

<sup>24</sup> Outras definições importantes contidas no Acordo são:

- Prestador monopolista de uma serviço; “qualquer pessoa, pública ou privada, que no correspondente mercado do território de um Membro tenha sido autorizado ou estabelecido legalmente ou de fato pôr aquele Membro como único supridor daquele serviço”, conforme dicção do artXXVIII, letra h, do Acordo;

- Pessoa física de um outro Membro: “pessoa física que reside no território daquele outro Membro ou de qualquer outro membro e que, segundo a legislação daquele outro Membro”, esteja na condição de “nacional daquele outro Membro, ou tenha direito de preferência permanente naquele outro membro no caso de um Membro que 1) não possua nacionais, ou 2) dispense a seus residentes permanentes substancialmente os mesmos direitos que a seus nacionais com respeito às medidas que afetam o comércio de serviços”, consoante artigo XXVIII, letra j, do Acordo;

- Pessoa jurídica: “constituída ou organizada de outro modo segundo a legislação daquele outro Membro e desenvolva operações comerciais substantivas no território daquele Membro ou de qualquer outro Membro”, de acordo com o artigo XXVIII, letra l, do Acordo.

<sup>25</sup> Note-se que o Código de Defesa do Consumidor Brasileiro define consumidor como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. Sobre o tema, brilhante exposição de Cláudia Lima Marques, em sua obra *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*, 1999, p. 140 et seq.

que fornecedores estrangeiros de serviços sejam tratados diferentemente dos fornecedores nacionais.

A fim de assegurar a participação dos países em desenvolvimento, compromissos específicos foram negociados, referentemente ao fortalecimento da capacidade e à competitividade dos serviços nacionais, bem como às melhorias a serem implantadas visando ao acesso desses países a novas tecnologias<sup>27</sup>.

No que diz respeito às telecomunicações, certas obrigações assumidas no âmbito do GATS guardam particular relevância, face à prevalência de monopólios, públicos ou privados, no setor. Salientamos, nesse sentido, o artigo VI que trata da regulamentação nacional dos serviços, onde são apontadas regras para a observância e aplicação dos compromissos específicos assumidos. Outro dispositivo a ser ressaltado aborda os monopólios e prestadores exclusivos de serviços (artigo VIII), determinando sejam tomadas providências por parte de cada membro no sentido de coibir práticas incompatíveis com os compromissos assumidos.

<sup>26</sup> COSTA, Ligia, op. cit, p. 105, exemplifica a cláusula da nação-mais-favorecida da seguinte forma: "permissão dada por um Membro a um estabelecimento bancário de um outro Membro para operar no seu território. Essa permissão será estendida automaticamente para todos os outros Membros."

<sup>27</sup> Os membros apresentam listas de compromissos específicos abordando o acesso ao mercado interno, definindo limitações e condições referentes ao princípio do tratamento nacional e especificando compromissos adicionais.

<sup>28</sup> **ARTIGO VI - Legislação Nacional**

1. Nos setores em que compromissos específicos sejam assumidos, cada Membro velará para que todas as medidas de aplicação geral que afetem o comércio de serviços sejam administradas de maneira razoável, objetiva e imparcial.

2. a) Cada Membro manterá ou instituirá, tão logo seja factível, tribunais judiciais, arbitrais ou administrativos ou procedimentos que permitam, após solicitação de um prestador de serviços afetado, a pronta revisão das decisões administrativas que afetem o comércio de serviços e, quando for justificado, a Aplicação de recursos apropriados. Quando tais procedimentos não sejam independentes do órgão encarregado da decisão administrativa, o Membro velará para que o recurso seja objetivo e imparcial. (...)

**ARTIGO VIII - Monopólios e Prestadores Exclusivos de Serviços**

1. Cada Membro velará para que todo prestador de um serviço que goze de monopólio em seu território não atue, ao prestar o serviço no mercado respectivo, de maneira incompatível com as obrigações previstas no artigo II e em seus compromissos específicos.

2. Quando um prestador monopolista de um Membro competir, seja diretamente seja por intermédio de uma companhia afiliada, na prestação de um serviço fora do alcance de seu direito de monopólio e que esteja sujeito a compromissos específicos assumidos por dito Membro, este velará para que tal prestador não abuse de sua posição de monopólio de maneira incompatível com aqueles compromissos. (...)

**ARTIGO IX - Práticas Comerciais**

1. Os Membros reconhecem que certas práticas dos prestadores de serviços, além daquelas compreendidas pelo Artigo VIII, podem limitar a competição e, portanto, restringir o comércio de serviços.

2. Cada Membro, após solicitação de outro Membro, manterá consultas com vista à eliminação das práticas referidas no parágrafo 1.º. O Membro a que se dirija a solicitação examina-la-á cabalmente e com compreensão e cooperará mediante o fornecimento de informação não confidencial que seja

Por fim, o artigo IX sobre práticas comerciais determina a eliminação de práticas restritivas do comércio no serviços<sup>28</sup>.

### 2.2.1. O Anexo referente às Telecomunicações

O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços possui, ainda, um anexo específico abordando medidas que afetam o uso das redes de serviços de telecomunicações. O anexo é composto por sete seções, sendo que as principais obrigações assumidas estão contidas na seção relativa às redes de serviço público de transporte de telecomunicações.

O termo “telecomunicações” encontra-se definido no anexo como “a transmissão e recepção de sinais por qualquer meio eletromagnético”<sup>29</sup>. Todavia, o diploma excepciona os serviços de distribuição por cabo, difusão de programas de rádio ou de televisão, de modo que o anexo não se aplicará a esses serviços. O anexo trata também do chamado “serviço público de transporte de telecomunicações”, preocupando-se, fundamentalmente, com a garantia, por parte dos Estados-Membros, de que os prestadores de serviços de outros membros tenham acesso e/ou uso das redes públicas de transportes de telecomunicações e serviços, de maneira não-discriminatória<sup>30</sup>. Nesse sentido, os Países-Membros somente poderão impor condições a tal acesso para manter o serviço disponível ao público, proteger a integridade técnica das redes públicas e dos serviços ou em respeito aos compromissos consignados nas listas correspondentes.

No que se refere à transparência, assegurada também no texto principal do GATS, o anexo prevê que toda a informação relevante estará disponível aos interessados. Nesse aspecto, salienta a importância de auxiliar os países em desenvolvimento a fim de proporcionar a ampliação de sua infra-estrutura e de sua participação no comércio internacional de serviços de telecomunicações. Para isso, o anexo dispõe acerca de atividades de cooperação técnica das quais os países em desenvolvimento poderão participar.

Por fim, o Anexo sobre Telecomunicações cita a União Internacional de Telecomunicações<sup>31</sup> e a Organização Internacional para a Normalização, instituições incumbidas de auxiliar na tarefa de estabelecer padrões internacionais dentre os países-membros.

Trata-se, pois, de regulamentação que, ao reconhecer as características peculiares ao setor de telecomunicações, em particular no que tange a sua dupla função como setor independente e meio fundamental de transporte de outras atividades econômicas, disciplina a matéria de acordo com aos princípios e objetivos da OMC.

---

publicamente disponível e guarde relação com o assunto de que se trate. Dito Membro fornecerá ao Membro solicitante também outras informações de que disponha, sujeita a sua legislação nacional e à conclusão de um acordo satisfatório com o Membro solicitante quanto à salvaguarda de sua confidencialidade.

<sup>29</sup> Anexo sobre Telecomunicações, n. 3, letra a.

<sup>30</sup> Isso significa que os prestadores de serviço terão acesso a qualquer rede pública de transporte de telecomunicações ou serviço oferecido dentro do território ou através da fronteira. Cada Estado-Membro deverá permitir, por exemplo, a interconexão de circuitos privados, arrendados

Impõe-se salientar que os Estados-Membros estão obrigados a observar tais normas mesmo no caso de não terem promovido a liberalização dos serviços de telecomunicações ou ainda que não tenham apresentado compromissos específicos ao GATS. Isso se deve ao fato de que o Anexo preocupa-se, principalmente, com o acesso dos usuários aos serviços e não com a liberalização do mercado propriamente dita.

### 3. O Acordo Mundial das Telecomunicações

Os Estados-Membros da Organização Mundial do Comércio, em fevereiro de 1997, aprovaram o Acordo sobre Liberalização dos Serviços Básicos de Telecomunicações, o qual passou a ser denominado *Acordo Mundial de Telecomunicações* tendo em vista sua abrangência e a grande adesão dentre os países responsáveis pela maior parte do mercado de telecomunicações no mundo<sup>32</sup>.

Tal acordo é formalmente representado por um Protocolo anexo ao GATS chamado “Quarto Protocolo ao Acordo Geral de Serviços” (*Fourth Protocol of the General Agreement on Trade in Services*). Trata-se de um conjunto de compromissos assumidos pelos Estados-Membros no sentido da eliminação de barreiras comerciais a partir da adoção dos princípios estabelecidos em abril de 1996 no “Livro de Referência sobre Princípios Reguladores” (*Reference Paper on Regulatory Principles*).

Para maior compreensão do atual sistema regulatório das telecomunicações no âmbito da OMC, impõe-se a análise de tais instrumentos e dos compromissos assumidos pelos países-membros em torno do propósito liberalizatório dos serviços de telecomunicações.

#### 3.1. Das Negociações aos Compromissos Específicos

A partir do final da Rodada Uruguai, as negociações acerca do livre acesso ao mercado de serviços básicos de telecomunicações intensificaram-se. Em abril de 1996, quando da Reunião Final das Negociações sobre Acesso aos Mercados de Telecomunicações, um total de trinta e quatro ofertas de compromissos específicos relativos à liberalização do setor haviam sido apresentadas pelos Estados-Membros.

Nessa oportunidade, os signatários comprometeram-se a observar os princípios contidos no Livro de Referência sobre Princípios Reguladores (*Reference Paper on Regulatory*

---

ou próprios, com redes públicas de transporte de telecomunicações ou serviços arrendados ou de propriedade de outro prestador de serviço.

<sup>31</sup> A UIT, sediada em Genebra, Suíça, é integrada por cento e oitenta e oito países e 325 membros privado, fazendo parte do Sistema da ONU como órgão especializado em telecomunicações.

<sup>32</sup> Segundo dados da Organização Mundial do Comércio (<http://www.wto.int>), os mercados de telecomunicações dos participantes somam mais de 91 por cento do mercado global. Ainda segundo esses dados, todos os países industrializados participaram do acordo, totalizando 69

*Principles*). De acordo com tal documento, elaborado pelo Grupo de Negociações sobre Serviços Básicos de Telecomunicações, os países signatários comprometeram-se a observar princípios sobre proteção à concorrência, editar normas sobre interconexão<sup>33</sup>, implementar acesso universal<sup>34</sup> por meio de processos neutros e transparentes e instalar instituições reguladoras independentes.

Ainda nesse encontro, o Conselho para Comércio de Serviços da OMC decidiu<sup>35</sup> pela adoção do Quarto Protocolo ao Acordo Geral de Serviços (*Fourth Protocol of the General Agreement on Trade in Services*), ao qual os Estados-Membros anexariam, durante o período de 15 de janeiro a 15 de fevereiro de 1997, seus compromissos específicos para implementar uma regulamentação setorial que permitisse a contínua ampliação de oportunidades de acesso e liberalização do mercado de telecomunicações. Deveriam, além disso, anexar as exceções ao Artigo II do GATS (cláusula da nação-mais-favorecida)<sup>36</sup>

“ARTIGO II - Tratamento da Nação Mais Favorecida.

Em fevereiro de 1997, quando sessenta e nove Estados-Membros<sup>37</sup> já haviam apresentado seus compromissos específicos no sentido de, principalmente, eliminar barreiras comerciais e prevenir condutas anticompetitivas, firmou-se, conforme previsto, o “Quarto Protocolo ao Acordo Geral de Serviços” (*Fourth Protocol of the General Agreement on Trade in Services*). Trata-se de um Protocolo de uma página no qual são anexados os compromissos

---

firmatários. Nesse sentido, v. ESCOBAR, J. C. Mariense, *O Novo Direito de Telecomunicações*, Livraria do Advogado: Porto Alegre, 1999, p. 14.

<sup>33</sup> As normas de interconexão disciplinam a utilização das redes de telecomunicação de forma que um usuário, utilizando-se dos serviços de uma prestadora, possa comunicar-se com usuários de outras prestadoras de forma não-discriminatória.

<sup>34</sup> O documento determina que cada membro definirá o tipo de acesso universal aos serviços de telecomunicações que será mantido no âmbito de seu território. A Organização Mundial do Comércio prevê que a definição do conceito de universalização do serviço deve ficar a cargo de cada membro. Em termos gerais, cada agrupamento familiar deve ter acesso a uma linha de telefone básica, contudo, nos países em desenvolvimento, esse conceito pode representar que cada agrupamento deve ter acesso a um telefone público, considerando-se uma certa distância de sua casa. No Brasil, foi aprovado, em 15 de maio de 1998, por meio do Decreto nº 2.592, o primeiro *Plano Geral de Metas para a Universalização de Serviços Telefônicos Fixo Comutado Prestado no Regime Público*, conforme previsto no art. 80 da Lei 9.472/97. Objetiva-se não só acelerar a oferta de serviços percebidos como economicamente rentáveis, mas, principalmente, disponibilizá-los às áreas rurais ou de urbanização precária, às regiões remotas, a instituições de caráter público, social e a deficientes físicos. V. NETO, Messod Azulay & Antonio Roberto Pires de Lima, *O Novo Cenário das Telecomunicações no Direito Brasileiro*, Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2000.

<sup>35</sup> “*Decision on Commitments in Basic Telecommunications*”, de 30 de abril de 1996.

<sup>36</sup> “ARTIGO II - *Tratamento da Nação Mais Favorecida*

1. Com respeito a qualquer medida coberta por este Acordo, cada Membro deve conceder imediatamente e incondicionalmente aos serviços e prestadores de serviços de qualquer outro Membro, tratamento não menos favorável do aquele concedido a serviços e prestadores de serviços similares de qualquer outro país.

2. Um Membro poderá manter uma medida incompatível com o parágrafo 1 desde que a mesma esteja Listada e satisfaça as condições do Anexo II sobre Isenções ao Artigo II. 3

3. As disposições deste Acordo não devem ser interpretadas de forma a impedir que qualquer Membro conceda vantagens a países adjacentes destinadas a facilitar o intercâmbio de serviços produzidos e consumidos localmente em zonas de fronteira contígua.”

<sup>37</sup> África do Sul, Argentina, Austrália, Bangladesh, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Brunei, Bulgária, Canadá, Chile, Colômbia, Côte d'Ivoire, Dominica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Filipinas,

individuais apresentados pelos Estados-Membros, de modo que tais compromissos passam a integrar o pré-existente Acordo sobre Comércio de Serviços – GATS.

Os compromissos assumidos individualmente, dessa forma, delimitam o nível – total ou parcial – da permissão de acesso ao mercado. O Protocolo, portanto, não enumera os compromissos assumidos por parte de cada membro nem mesmo ressalta todas as limitações que poderão ser adotadas.

Além dos compromissos individuais, cada Estado-Membro pode optar por apresentar exceções à cláusula da nação-mais-favorecida<sup>38</sup>. Apesar de a cláusula da nação-mais-favorecida constituir-se em um dos pilares do GATS, tais exceções são legítimas de acordo com o Protocolo. Caso não tenha apresentado nenhuma exceção, o Estado-Membro deve aplicar quaisquer vantagens concedidas a um país, membro ou não, a todos os outros países membros do GATS.

O Brasil e a Argentina, dentre outros membros, ofereceram exceções à cláusula da nação-mais-favorecida. O Brasil relativamente à distribuição de serviços de rádio e televisão diretamente aos consumidores, e a Argentina, por sua vez, apresentou exceção no sentido de não estender a nacionais de outros Membros tratamento dispensado às “joint ventures” argentinas no que se refere a requisitos de implantação<sup>39</sup>.

Os compromissos assumidos individualmente abrangem um imenso leque de definições empregadas para designar as diferentes categorias de serviços e meios de telecomunicações. Tendo em vista tal situação, os serviços foram catalogados pela OMC em quatro grupos: a) distinções geográficas – local, longa distância nacional e internacional; b) meios tecnológicos – infraestrutura fixa ou sem fio; c) meios de distribuição; e d) clientela – para uso público ou para uso privado (grupos fechados). Tais categorias são fundamentais para a compreensão do alcance dos compromissos apresentados pelos Estados-Membros, porquanto esclarecem quais os serviços cobertos.<sup>40</sup>

Em termos gerais, as limitações comumente listadas pelos Estados-Membros em seus compromissos referem-se ao número de prestadoras do serviço e à participação de capital estrangeiro. Interessante salientar que, ao passo que os países em desenvolvimento apresentam muito mais limitações quanto ao número de prestadoras do que os países industrializados, ambos se igualam no que se refere às limitações às prestadoras estrangeiras. Os Estados Unidos, por exemplo, limitam a concessão de licenças a operadoras de rádio com mais de 20% de capital estrangeiro.

Por fim, destacamos que o Brasil, apesar de ter firmado o Protocolo, ainda não obteve sua ratificação perante o Congresso Nacional. CUNHA & GAMA E SOUZA JR.<sup>41</sup> salientam: “O Acordo sobre Telecomunicações da OMC, assim como o GATS, constituem Unidos, Filipinas, Gana, Granada, Guatemala, Hong Kong, Hungria, Ilhas Maurício, Índia, Indonésia, Islândia, Israel, Jamaica, Japão, Korea, Malásia, México, Marrocos, Nova Guiné, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Papua, Peru, Polónia, República Checa, República Eslováquia, República Dominicana, Romênia, Senegal, Singapura, Sri Lanka, Suíça, Tailândia, Trinidad & Tobago, Tunísia, Turquia, União Européia e seus Estados-Membros e Venezuela.

<sup>38</sup> A cláusula da não-mais-favorecida proíbe os Estados-Membro da OMC de tomarem iniciativas discriminatórias entre si ou de tratar outro Estado-Membro menos favoravelmente do que o tratamento dispensado a outro país, membro da OMC ou não.

instrumentos internacionais em sentido estrito, cuja eficácia depende da respectiva ratificação pelos Estados signatários.”

### 3. 2. Resultados e Promessas do Novo Sistema

Indubitavelmente, a nova regulamentação do setor de telecomunicações proposta no âmbito da Organização Mundial do Comércio e os conseqüentes compromissos assumidos pelos Estados-Membros provocaram sensíveis mudanças no cenário internacional.

Segundo relatório apresentado em 08 de dezembro de 1998 pelo Conselho para Comércio de Serviços da OMC<sup>42</sup>, “em muitos países da União Européia, a liberalização da prestação de serviços somente teve eficácia completa após janeiro de 1998”. Ainda segundo esse documento, nas economias emergentes<sup>43</sup> a competição entre prestadores vem induzindo a redução de preços em serviços de telecomunicações internacionais e nacionais de longa distância. Ainda nesses países, os serviços de alta-tecnologia estão suprindo a demanda por aparelhos mais simples, como, por exemplo, os telefones de linhas fixas. Além disso, a competição beneficia a todos – consumidores e empresas – uma vez que acelera o ritmo das inovações tecnológicas, as quais não poderiam, segundo o relatório, ser previstas há menos de dois anos atrás, quando da conclusão das negociações da OMC.

No que tange à competição e à estruturação do mercado, vislumbram-se grandes transformações, porquanto os sistemas de monopólio, que visavam a suprir unicamente a demanda de seus próprios territórios, estão sendo substituídos por sistemas que permitem a prestação do serviço de telecomunicações por intermédio de companhias concorrentes e, muitas vezes, estrangeiras. Desta forma, há a substituição de um sistema simples e direto – mas freqüentemente ineficiente – por uma estrutura de mercado complexa composta por uma vasta gama de prestadores de serviços operando em diversos níveis de mercados nacionais e internacionais.

A OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*)<sup>44</sup>, em seu relatório sobre Telecomunicações e Serviços de Informação de 1998<sup>45</sup>, salienta que a combinação entre desregulamentação e diversidade de prestadoras de serviços de telecomunicações ocorrida em diversos países do mundo a partir dos compromissos assumidos no âmbito da OMC acarretaram altos níveis de fusões e aquisições no setor. Tal situação se deve, segundo o relato, à necessidade de formar grupos empresariais capazes de enfrentar fortes concorrentes em uma economia globalizada. As empresas vêm procurando, ainda, oferecer serviços integrados e diversificados ao consumidor a custos cada vez menores. Esse fato é evidenciado, por exemplo, no caso da associação de prestadoras de serviços de telefone fixo a companhias

<sup>39</sup> O Paraguai e o Uruguai, os quais, juntamente com o Brasil e a Argentina, compoem os países do Mercosul, não apresentaram compromissos específicos ao Acordo sobre Telecomunicações da OMC.

<sup>40</sup> V. site oficial da OMC (<http://www.wto.int>).

<sup>41</sup> CUNHA & GAMA E SOUZA JR., ob. cit. p. 11.

<sup>42</sup> O documento encontra-se na página da Organização na internet (<http://www.wto.int>). Consulta realizada em 30.05.01.

<sup>43</sup> O termo “economias emergentes” é usado no âmbito da Organização Mundial do Comércio para designar os países em desenvolvimento e as economias em transição.

televisão a cabo, possibilitando, assim, a disponibilização de dois serviços a partir de uma mesma infra-estrutura<sup>46</sup>.

Outro aspecto salientado no relatório da OECD<sup>47</sup> é a grande dificuldade enfrentada atualmente pelas empresas iniciantes em obter uma parcela significativa do mercado, particularmente no que se refere ao acesso ao consumidor final. Nesse cenário, segundo a organização, torna-se imperativa a ampla regulamentação do setor referentemente à proteção da concorrência como forma de impedir que empresas sustentem uma posição dominante no mercado exercendo controle sobre as condições e preços dos serviços de telecomunicações.

Em parecer emitido em 07 de outubro de 1997, ao analisar os efeitos da liberalização dos serviços no setor das telecomunicações, o Conselho para Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio<sup>48</sup> conclui que os avanços tecnológicos na área das telecomunicações são decorrentes, em grande parte, da liberalização do mercado, devido ao fato de que os governos de muitos países em desenvolvimento não poderiam arcar com os investimentos necessários à implantação de instrumentos de alta-tecnologia. Além disso, a liberalização vem contribuindo substancialmente para a atração de investimentos, colaborando sobremaneira para o desenvolvimento de países antes pouco atraentes aos investidores.

Por fim, o Conselho da OMC destacou, ainda, a tendência de que, face à prestação dos serviços de telecomunicações por empresas transnacionais<sup>49</sup>, sejam ultrapassados os limites dos territórios nacionais, ultrapassando-se, também, os limites de um único ordenamento jurídico. A fim de regular tais situações, torna-se imperativo, segundo o referido parecer, serem firmados acordos bilaterais ou multilaterais de cooperação no sentido de salvaguardar a concorrência, coibindo condutas prejudiciais ao livre comércio de serviços.

#### 4. Conclusão

A Organização Mundial do Comércio (OMC) propôs um novo modelo de exploração assentado na liberdade de iniciativa privada, a partir da intervenção estatal no sentido da implementação do regime privado e da correção das chamadas imperfeições do mercado<sup>50</sup>. Para efetivar o modelo competitivo, os Estados-Membros, dentre eles o Brasil, firmaram compromissos específicos, de acordo com sua realidade e obedecendo aos fundamentos

---

<sup>44</sup> A OECD trata-se de uma organização cuja secretaria se localiza em Paris e que agrupa trinta países, dentre eles os Estados Unidos, o Canadá, o México e vários países membros da União Européia, os quais reúnem-se periodicamente para discutir o desenvolvimento mundial nas áreas econômica, social e política.

<sup>45</sup> O relatório pode ser encontrado na página eletrônica oficial da OECD no endereço <http://www.oecd.org/dsti/sti/it/cm/index.htm>. Data da consulta: 22.05.01.

<sup>46</sup> De modo geral, a liberalização da exploração dos serviços de telecomunicações vem sendo instrumentada nos diversos países por uma política, normativamente imposta, de compartilhamento ou sobreposição de infraestrutura. Essa postura é encontrada no art. 73 da Lei Geral das Telecomunicações Brasileira.

<sup>47</sup> V. site oficial da organização: <http://www.oecd.org>.

<sup>48</sup> <http://www.wto.int>

estabelecidos no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) e no Acordo sobre Liberalização de Serviços de Telecomunicações de 1997<sup>51</sup>.

Evidencia-se, portanto, o processo de implementação de uma nova realidade, não mais assentada no modelo tradicional de exploração do setor de telecomunicações por meio de sistemas monopolísticos, mas sim pela liberalização de mercados. Trata-se de reformulação indispensável para o melhor atendimento das necessidades coletivas, sobretudo diante da globalização da economia, das crescentes exigências dos usuários e da necessidade de redução dos custos de expansão e operação dos serviços de telecomunicações.

Finalmente, enfatizamos a necessidade da implantação, em observância às diretrizes estabelecidas pela OMC, de projetos conjuntos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Tais esforços constituem-se fundamentais para o estabelecimento de serviços de telecomunicações em um mercado transnacional. Nas palavras do presidente da *Federal Communications Commission* (FCC) – agência reguladora dos serviços de telecomunicações nos Estados Unidos -, “países desenvolvidos não podem continuar sua prosperidade sem elevar o nível de prosperidade do mundo inteiro”.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Cf. salienta CUNHA & GAMA E SOUZA JR., ob. cit., p. 430, o termo transnacional advém da tradução para a língua portuguesa da locução *transnational law* usada por Phillip C. Jessup na obra “*Transnational Law*”, Yale University Press, New Haven, 1958. A expressão pretende identificar a norma destinada a regulamentar situações que transcendam as fronteiras de um país.

<sup>50</sup> O art. 6º da Lei Geral de Telecomunicações prevê expressamente essa função do Estado, dispondo: