

**O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA SUPERTELE BRASILEIRA:
A MUDANÇA LEGAL ENDÓGENA EM UMA VISÃO
ARTICULADA DOS CONCEITOS DE GANHOS DE INFLUÊNCIA
E INSTITUTIONAL WORK**

GUILHERME ALEIXO SANA
UNIVERSIDADE POSITIVO (UP)
gasana@terra.com.br

Introdução

O projeto de tese está relacionado com a mudança legal endógena por meio de ações estratégicas políticas corporativas, analisando a aquisição da Brasil Telecom pelo grupo Oi/Telemar em 2008, efetivada graças a um decreto presidencial alterando a Lei Geral de Telecomunicações, que impedia que um mesmo grupo empresarial controlasse uma mesma concessionária da telefonia fixa em mais de uma região de operação do Brasil, ação legitimada pelo discurso de constituição de uma supertele brasileira.

Problema e Objetivo de Pesquisa

Visa a analisar como se desenvolvem as ações dos atores interessados nas mudanças da lei, estabelecendo uma conexão entre tais mudanças e as ações estratégicas corporativas, através de uma perspectiva apoiada no institucionalismo organizacional, caracterizando tais ações estratégicas políticas corporativas como uma forma de institutional work e buscando como produto final um novo modelo de conceituação para a mudança legal endógena em relação ao definido por Funk e Hirschman em 2012.

Fundamentação Teórica

A tese tenta articular os conceitos explicitados por Ahuja e Yayavaram (2011) com respeito à endogeneização das estruturas institucionais, como produto das estratégias das organizações, alinhadas com seu intento de geração de ganhos nessas ações, com as assertivas de Sarasini (2013) que considera as ações estratégicas políticas corporativas como uma forma de institutional work, tornando-se então factível elaborar um novo conceito de mudança legal endógena, teorizado a partir dessa articulação.

Metodologia

De natureza qualitativa, o trabalho vai se utilizar da estratégia de estudo de caso, com a utilização de fontes documentais que incluirão matérias de imprensa e outras publicações e entrevistas semiestruturadas com dirigentes de empresas e de governo, parlamentares e jornalistas especializados. Os dados darão origem a narrativa sobre o caso e a análise, incluindo elementos da hermenêutica de profundidade de Thompson (2000), intenciona estabelecer relações com o referencial teórico.

Análise dos Resultados

Há uma pesquisa inicial desenvolvida sobre o tema, a partir de um único órgão de imprensa e que deu motivação ao projeto de tese apresentado, com uma aparente mobilização das ações estratégicas corporativas do Grupo Oi/Telemar na aquisição da Brasil Telecom, com a intencionalidade das mudanças institucionais evidenciadas nas várias construções discursivas inclusive de autoridades do governo, na tentativa de legitimar o processo, caracterizando a forma do institutional work.

Conclusão

A pesquisa inicial aparenta demonstrar as ações de institutional work realizadas por uma organização, no caso o Grupo Oi/Telemar a fim de alterar um instrumento legal para permitir a concretização de seus objetivos. Isso ensejou no recrutamento de atores relevantes – notadamente do campo político – para alterar o Plano Geral de Outorgas estabelecido pela Lei Geral de Telecomunicações dando mostras da possibilidade de desenvolvimento de conceituação alternativa para a mudança legal endógena.

Referências Bibliográficas

Ahuja e Yayavaram: Explaining Influence Rents: The Case for an Institutions-Based View of Strategy 2011
Funk e Hirschman: Rethinking Endogenous Legal Change: How Organizations Re- Shaped Glass-Steagall 2012
Hillman e Hitt: Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation and Strategic Decisions 1999
Lawrence e Sudaby: Institutions and institutional work 2006
Sarasini: Institutional Work and climate change: Corporate political action in the Swedish electricity industry

O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA SUPERTELE BRASILEIRA: A MUDANÇA LEGAL ENDÓGENA EM UMA VISÃO ARTICULADA DOS CONCEITOS DE GANHOS DE INFLUÊNCIA E INSTITUTIONAL WORK

1. INTRODUÇÃO

O presente projeto de pesquisa se propõe a analisar o desenvolvimento do processo de formação da chamada “supertele” brasileira, de capital nacional, constituída a partir da compra da Brasil Telecom pela Telemar/Oi ocorrida em 2008 e que foi tornada possível pelas mudanças no Plano Geral de Outorgas estabelecido pela Lei Geral de Telecomunicações e regulamentado pelo Decreto 2534 de 21/4/1998 que definiu que o Brasil fosse dividido em basicamente em quatro áreas de prestação para o Serviço Telefônico Fixo Comutado, objeto de concessões públicas, com prazo inicial até 2025.

A LGT – Lei Geral de Telecomunicações –, instrumento maior da reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil, realizada na segunda metade da década de 90, no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que define a moldura de todo o novo modelo, estabeleceu que instrumentos infra legais detalhassem os resultados pretendidos, com base nas políticas públicas que definiriam os rumos para o setor, no caso da telefonia fixa, definida na Lei como o serviço prestado no Regime Público, portanto aquele que a União compromete-se a assegurar a existência, a continuidade e a universalização (Art. 64); as políticas públicas foram expressas por meio de decretos do Presidente da República, que estabeleceram o Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) e o Plano Geral de Outorgas (PGO) (GUERREIRO, 2008).

Os primeiros PGO e PGMU, estabelecidos por meio dos Decretos nº 2.534, de 02/04/1998 e nº 2.592, de 15/05/1998, respectivamente, tornaram-se parte fundamental dos Contratos de Concessão celebrados antes da privatização das empresas estatais de então e se tornaram as referências das políticas públicas definidas pelo Executivo para a telefonia fixa. Eles estabeleceram as regras que permitiram alcançar, com grande sucesso, a universalização da telefonia fixa. O PGO tratou da organização do mercado brasileiro em regiões nas quais as empresas concessionárias deveriam investir na busca da universalização. Definiu uma região de âmbito nacional, para atuação da Embratel, e três regionais, onde passaram a atuar a Oi/Telemar, a Brasil Telecom e a TELESP (GUERREIRO, 2008).

A regra não admitia que um mesmo grupo empresarial controlasse duas das regiões em que o País foi estruturado; na prática isso significava que cada uma das respectivas áreas teria uma concessionária, respectivamente Brasil Telecom no Sul/Centro-Oeste, Telesp em São Paulo e Oi/Telemar na Norte/Leste (além da EMBRATEL no serviço de longa distância), que por sua vez estariam impedidas de prestar o serviço na forma de concessão em quaisquer das outras áreas. Poderiam fazê-lo em regime de autorização, porém com a prestação do serviço extremamente dificultada uma vez que não disporia de infraestrutura necessária em poder da concessionária local, o que em realidade significa dizer que cada concessionária ficaria restrita à sua área de concessão adquirida nos respectivos leilões, salvo alguns atendimentos especiais de natureza corporativa.

Para que essa situação fosse alterada haveria a necessidade de mudanças do Plano Geral de Outorgas através de um novo decreto presidencial. Manifestado o interesse da Oi/Telemar na aquisição da Brasil Telecom, houve um intenso trabalho daquela organização no sentido de

alteração do referido Plano Geral de Outorgas simultaneamente à negociação com os acionistas da Brasil Telecom. Nessa situação, o Executivo estimulou que os agentes interessados, no caso aquelas concessionárias, solicitassem mudanças no PGO, instrumento que deve explicitar as políticas públicas setoriais, cuja concepção é de responsabilidade do Executivo, assim, qualquer mudança no modelo de mercado deveria responder ao interesse público, o que poderia eventualmente inclusive recomendar a mudança que favorecesse a aquisição da Brasil Telecom pela Oi/Telemar (GUERREIRO, 2008).

O anúncio da aquisição foi efetivado em 25/04/1998, no valor de 5,8 bilhões de Reais, englobando também as operações de telefonia celular, longa distância, banda larga, etc., ainda sujeita à alteração do Plano Geral de Outorgas, o que ocorreu em 20/11/2008 através da assinatura do Decreto 6654 e das aprovações da ANATEL e do CADE, que foram obtidas na sequência, quebrando então um dos pilares da competição no setor de telecomunicações no Brasil, permitindo que a Oi/Telemar pudesse prestar o serviço de telefonia fixa como concessionária em duas das regiões de operação.

O estudo que se pretende desenvolver procurará identificar e entender as ações estratégicas políticas que o Grupo Oi/Telemar desenvolveu para influir na alteração do Plano Geral de Outorgas bem como todos os demais fatos que culminaram com fusão posterior da nova empresa constituída a partir da compra da Brasil Telecom, com a Portugal Telecom em 2013, passando o controle acionário para esta última empresa, encerrando assim a ideia da “supertele” brasileira (LEITÃO, 2014). O período de análise cobrirá todos os aspectos aqui sugeridos.

Dentro do objetivo do presente trabalho, constituído pela análise do desenvolvimento do processo de formação da chamada ‘supertele’ brasileira, há a proposição de um novo entendimento para o modelo de mudança legal endógena, inicialmente proposto por Funk e Hirschman (2012). Tal entendimento tem a sua construção baseada a partir de uma visão articulada dos conceitos de ganhos (rendas) de influência e do *institutional work* aplicados à situação em análise, entendendo as ações da estratégia política corporativa como uma forma do *institutional work*.

Desta forma, o caso em estudo se apresenta como um espaço para a articulação teórica e discussão do tema na medida em que permite identificar e descrever as ações estratégicas políticas corporativas que acabaram culminando na alteração dos dispositivos legais, o que permitiu que a negociação entre as empresas fosse concluída surgindo, assim, a figura da ‘supertele’ brasileira, constituída a partir da compra da Brasil Telecom pelo Grupo Oi/Telemar, em 2008.

2. OBJETIVO

O objetivo geral da tese visa a analisar como se desenvolveram as ações estratégicas políticas corporativas estratégicas dos atores interessados na mudança do Plano Geral de Outorgas da Lei Geral de Telecomunicações e que possibilitou a constituição da “supertele” brasileira, e pode ser justificado teoricamente na medida em que estuda as mudanças endógenas na lei e procura estabelecer uma conexão entre tais mudanças e ações estratégicas das empresas, através de uma perspectiva apoiada no institucionalismo organizacional, caracterizando tais ações estratégicas corporativas como uma forma do *institutional work*.

Na perspectiva normativa cultural da regulação as interações entre reguladores e regulados representa um esforço essencialmente político, basicamente construído pela consecução de acordos e arranjos que realinham interesses, dão novas formas aos conflitos e promovem uma nova distribuição dos riscos englobados pelos negócios envolvidos e o cumprimento das leis e regras (COSLOVSKY; PIRES; SILBEY, 2010). Tal situação ocorre uma vez que, em muitas situações, tais leis e regras exprimem a sua formação política e participativa propiciando a emergência de ambiguidades, deixando margem para a interpretação e desenvolvimento de ações estratégicas de todos os atores envolvidos (COSTA, 2012).

Dessa maneira, a partir da emergência das ambiguidades e as margens para interpretação desenvolvimento de ações estratégicas dos atores envolvidos, surge a primeira conceituação da endogeneidade da lei como sendo o processo através do qual o conteúdo e o significado da lei é determinado dentro do campo social que pretende regular (EDELMAN; SUCHMAN, 1997), pedra fundamental para o desenvolvimento do tratamento teórico posterior proposto por Funk e Hirschman (2012) para a mudança legal endógena.

Por outro lado, na perseguição de suas metas de performance as organizações frequentemente dão origem a ações calculadas visando a produzir mudanças endógenas na lei, exercendo um papel deliberado na modelagem e interpretação da lei, caracterizando-se então a conceituação estabelecida por Funk e Hirschman (2012) de mudança endógena da lei como “a mudança que ocorre quando as organizações, na busca de seus interesses perfeitamente bem identificados alteram o conteúdo ou o significado das leis que governam aquelas ações organizacionais”, ampliando a conceituação de endogeneidade da lei citada por Edelman e Suchman (1997) em termos de conteúdo e significado da lei dentro do campo social que pretende regular.

As ações calculadas, conforme sugerem Funk e Hirschman (2012), podem ser representadas por três amplas estratégias corporativas, não mutuamente exclusivas, que podem alterar os efeitos da lei, e assim produzirem a mudança endógena: reinterpretação da lei, inovação em torno da lei e engajamento legislativo. Podem ser aplicadas às diversas arenas legais: os esforços na reinterpretação da lei são frequentemente direcionados para cortes e agências regulatórias, já a inovação em torno da lei está mais ligada aos domínios regulatórios e legislativos, enquanto que o engajamento legislativo é dirigido às autoridades políticas com o poder de escrever e passar as leis (FUNK; HIRSCHMAN, 2012).

Há indícios de que esses aspectos podem ser observados na aquisição da Brasil Telecom pela Oi, em que tal aquisição que significou um processo disruptivo na legislação das telecomunicações brasileiras, em que a caracterização principalmente da estratégia de engajamento legislativo utilizada pela Oi/Telemar é visível, permitindo então que essa organização pudesse alcançar os seus objetivos organizacionais de expansão e maximização de resultados a partir de potencial sinergia com outra planta fora de sua região de operação original, então definida pelo Plano Geral de Outorgas da Lei Geral de Telecomunicações.

Dessa maneira a justificativa prática do estudo está ligada à investigação de como se desenvolveram as ações estratégicas não apenas do Grupo Oi/Telemar, mas de todos os outros atores interessados na aquisição aqui tratada e que somente poderia ser viabilizada a partir da alteração do marco legal fundamental para a competição no setor das telecomunicações brasileiras. A investigação aqui colocada pode representar um passo importante no entendimento de como grupos interessados influem na promoção de mudanças na lei utilizando-se de ações estratégicas específicas dentro de um determinado contexto e buscando a legitimação das audiências para as suas ações e resultados alcançados.

3. SÍNTESE DO REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. Ganhos de Influência e a Endogeneização de Estruturas Institucionais

Uma aplicação imediata da visão baseada em instituições na estratégia das organizações é o chamado ganho de influência, conceito estabelecido por Ahuja e Yayavaram (2011) que o define como o ganho extra auferido por um ator econômico em função das regras do jogo serem desenhadas ou alteradas para se adequar a um ator ou grupo de atores econômicos. A definição de ganhos de influência é ligada à perspectiva da visão baseada em instituições, uma vez que a produção e as atividades do mercado podem ser condicionadas pela presença de instituições como leis, regulação e normas informais dos negócios, bem como estruturas sociais e organizacionais (INGRAM; CLAY, 2000; INGRAM; SILVERMAN, 2002). Dessa maneira, as estratégias das organizações na busca dos ganhos de influência podem ser desenvolvidas para reforçar ou explorar os aspectos positivos das instituições ou, ainda, focadas em negatar os aspectos restritivos das instituições pela escolha de ações organizacionais apropriadas de neutralização. Assim, as maneiras pelas quais as firmas atuam no sentido de gerar ganhos de influência a partir das instituições podem ser agrupadas em dois grandes grupos de estratégias genéricas de manipulação: a anulação e a manipulação de instituições propriamente dita (AHUJA; YAYAVARAM, 2011).

As colocações aqui estabelecidas extrapolam as concepções tradicionais de que as organizações se adaptam às instituições, mas admitem um processo endógeno das estruturas institucionais e seu funcionamento, ressaltando que podem ser produto das estratégias das organizações alinhadas com o seu intento de geração de ganhos nessas ações (AHUJA; YAYAVARAM, 2011).

3.2. *Institutional Work*

A vertente introduzida por Lawrence e Suddaby (2006) indica uma direção interessante para os estudos organizacionais uma vez que conecta um conjunto de ideias anteriormente díspares e, a partir disso, desloca o foco para o entendimento de como a ação social influencia as instituições, identificando as práticas pelas quais estas instituições são estabelecidas e se tornam passíveis de transformação (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009).

Para abordar o *institutional work* é preciso, inicialmente, conceituar a noção de agência. Para Lawrence, Suddaby e Leca (2009), a agência consiste na capacidade de agir que é conferida ao ator, seja ele individual ou coletivo, onde esta ação está relacionada ao “compromisso do ator com o mundo social por meio da interação do hábito, imaginação e juízo, que pode tanto reproduzir quanto transformar as estruturas do ambiente”. Para Scott (2010), os agentes institucionais derivam de uma variedade de formas e abrangem atores individuais e coletivos, os quais participam da construção de novas formas institucionais, além de exercerem vários tipos de influência sobre as formas e os processos existentes. Tais atores podem induzir e serem induzidos por ações sociais difundidas num determinado campo.

A principal concepção de *institutional work* é dada por Lawrence e Suddaby (2006, p. 215) que se refere à “ação proposital de indivíduos e organizações destinadas a criar, manter e mudar instituições”. Segundo Zilber (2013), esta definição realça três elementos-chaves: (1) o papel dos atores institucionais como agentes intencionais, habilitados e reflexivos; (2) o foco na ação social como o principal meio das instituições, e, (3) os esforços para capturar tanto a agência quanto a estrutura e suas interrelações. A autora reforça ainda que as intenções dos atores e as consequências de seu trabalho são elementos centrais para a noção de *institutional work* ao passo que os atores devem ocupar posições que lhes permitam agir e possuir tanto habilidades quanto recursos para obterem êxito no emprego do *institutional work*.

Pekermann e Spice (2008) enfatizam que dentro das formas do *institutional work* que resultam na criação de instituições destaca-se o *political work*, cujas ações têm como objetivo gerar apoio social para determinada prática por meio do recrutamento de atores relevantes os quais reconstróem leis, direitos e até mesmo limites que definem o acesso aos recursos materiais (LAWRENCE; SUDABBY, 2006).

De acordo Pekermann e Spice (2008), o *political work* envolve ações do tipo advocacia, em conformidade com os conceitos trazidos por Lawrence e Suddaby (2006). Por advocacia entende-se como sendo a mobilização de apoio político e regulamentar por meio de técnicas de persuasão social. Em assim sendo, o *political work* proporciona a base social para a construção das instituições e pode ser associado ao pilar regulativo, conforme proposto por Scott (2010), em razão de seu foco estar voltado para elementos como leis e direitos. Nessa mesma linha, Sarasini (2013) trata as estratégias políticas corporativas como uma forma de *institutional work* ao examinar as razões pelas quais as companhias buscam manter ou romper instituições, tal conceituação é aderente ao *political work*, pois nos próprios termos do autor representam um meio para influenciar as instituições regulativas.

3.2 Estratégias Políticas Corporativas

As companhias estão cada vez mais exigidas a investir nas práticas de não mercado e adaptá-las ao contexto único das economias em que atuam (DOH et al, 2012). Dessa forma, o tema, particularmente as pesquisas nas estratégias de não mercado passa a ganhar uma importância crescente no mundo acadêmico, ao mesmo tempo que se discutem as várias abordagens apontadas para a condução de tais pesquisas.

Doh et al (2012), por sua vez, sugerem a integração das perspectivas institucionais e estratégicas no desenvolvimento de um caminho lógico para as pesquisas da estratégia de não mercado, reforçando a relevância dos atores governamentais e não governamentais nos múltiplos níveis da análise institucional. Por outro lado, os mesmos autores entendem que muitas das teorias e perspectivas utilizadas nas estratégias orientadas ao mercado podem ser adaptadas e incorporadas para o entendimento das estratégias de não mercado.

Dentro dessa linha, Hillman e Hitt (1999) ressaltam que muitas firmas estão expandindo seus esforços para afetar as decisões de políticas públicas, através do seu engajamento no comportamento político, formulando estratégias de ação nesse sentido, levando em conta como as características das firmas e as variáveis institucionais afetam as decisões daí decorrentes. Os autores estabelecem que no desenvolvimento de tais estratégias, há que se considerar a construção de uma árvore de decisão (três decisões sequenciais) envolvendo a abordagem para

a estratégia política, nível de participação e as escolhas estratégicas específicas e propõe que para a análise de como as variáveis institucionais e a especificidade da firma afetam essas decisões críticas deva ser usada uma lente fundamentada na visão baseada em recursos e na teoria institucional.

Os mesmos autores sustentam que existe uma interdependência substancial entre os ambientes econômicos e competitivos de uma firma e a política de governo, sendo que vasto número de “regulações” aumenta ainda mais a incerteza. É crítico para as firmas desenvolverem estratégias políticas como parte de sua estratégia total, a ação política deve ser uma prioridade nos negócios, as firmas competem com outros grupos de interesse para influir nas políticas públicas.

Basicamente Hillman e Hitt (1999) conceituam comportamento político corporativo como um esforço para uso do poder do governo para o avanço em fins privados, com o objetivo precípuo de produzir políticas públicas que sejam favoráveis à sobrevivência econômica e ao sucesso da firma, resultado das decisões estratégicas necessárias para tornar a firma ativa politicamente.

Os autores ao tratarem das abordagens para a estratégia política, citam a primeira delas que é a abordagem transacional em que os pesquisadores assumem que a firmas formulam as estratégias políticas em resposta a matérias específicas, aguardando o desenvolvimento da política pública importante antes de construir uma estratégia que possa afetar essa matéria. Outras firmas perseguem estratégias políticas corporativas a longo termo, características da abordagem relacional, construindo relacionamentos “across issues” e “over time”, de tal forma que os contatos e recursos para influenciar esta política já estão colocados, existe o desenvolvimento de uma capital social entre regulado e regulador.

Influem nessa decisão, segundo Hillman e Hitt (1999), o grau de dependência percebida ou real da firma em relação a políticas de governos, a diversificação dos negócios da firma e a variável referente aos sistemas políticos que podem ser corporativistas ou pluralistas, em que o primeiro é caracterizado pela participação institucionalizada de determinados grupos de interesses nos processos de formação de políticas públicas enquanto que no segundo existe uma grande variedade de grupos de interesse que podem influenciar as decisões políticas em uma dada matéria.

3.4 A Mudança Legal Endógena e a Articulação dos conceitos

Edelman e Suchman (1997) afirmam que a endogeneidade legal pode ser entendida como um processo através do qual o conteúdo e o significado da lei são determinados dentro do campo social que pretendem regular. Esta proposição é dada a partir da ambiguidade da ‘law-on-the books’ (pela tradução livre, ‘lei nos livros’) que proporciona a situação em que o significado prático da “law-in-action” (pela tradução, ‘lei em ação’) pode emergir através de um processo altamente interativo de construção social, não só dos agentes oficiais, mas também dos atores imersos no campo social, onde esta interação colabora para a construção simultânea do significado, da natureza do enforcement e das opções para compliance da lei.

Segundo Edelman e Suchman (1997) a endogeneidade da lei ocorre em função de que organizações do sistema legal, como outras organizações, operam dentro de campos

organizacionais, onde os campos sócio-legais sobrepõem-se aos campos das organizações reguladas, de tal forma que as ideias de racionalidade, moralidade e legalidade fluem livremente entre os domínios do sistema legal e das organizações. No entanto, Funk e Hirschman (2012) sugerem que tal abordagem considera apenas um caminho em busca da mudança legal endógena, denominando-a de feedback institucional, situação em que as organizações fazem adaptações nas respostas às mudanças legais e as cortes adotam as interpretações da lei que correspondem aos procedimentos criados pelas organizações.

Funk e Hirschman (2012) sustentam que a assertiva de Edelman e Suchman (1997) pode não ser adequada quando as fronteiras de um campo e população organizacional, alvo de uma lei ou regulação, não coincidem. A partir disso, os autores propuseram uma conceituação ampliada para a endogeneidade da lei, caracterizando a mudança legal endógena como a mudança oriunda de quando as organizações, na busca de seus interesses, alteram o conteúdo ou o significado das leis que governam aquelas ações organizacionais (FUNK; HIRSCHMAN, 2012), argumentando então que nessa perspectiva as ações calculadas das organizações podem produzir mudanças endógenas na lei.

De acordo com Funk e Hirschman (2012) os ambientes legais são alvos muito atrativos para organizações na busca de mudanças em campos vizinhos desde que os campos legais controlem as regras do jogo para esses campos vizinhos, ressaltando que os campos legais são compostos por inúmeros subcampos – cortes, arenas regulatórias, legislativo, etc., cada um deles com conjuntos de oportunidades e desafios para as organizações que buscam produzir mudança legal. Assim, os autores ressaltam que os trabalhos na intersecção da teoria organizacional e a sociologia da lei dão ênfase aos processos institucionais pelos quais as organizações podem produzir mudanças legais endógenas respondendo à instabilidade nos seus ambientes legais, permitindo então que se defina a endogeneidade em termos de ação organizacional de maneira a delinear a mudança endógena a partir da mudança exógena, ou seja, quando as organizações empreendem esforços no sentido de alterar o conteúdo ou significado de leis ou regulamentos que governam as suas ações. Desta forma, o ambiente legal de uma organização pode ser reinterpretado como uma coleção de campos interconectados e sobrepostos nos quais as organizações, poder legislativo, cortes, reguladores e grupos de interesse interagem para definir a lei (FUNK; HIRSCHMAN, 2012).

Um dos caminhos mais importantes que as organizações podem adotar para modelar a lei é explorar a dificuldade e ambiguidade inerentes na respectiva interpretação, pressionando os reguladores numa particular direção de leitura do texto da lei, principalmente pelo fato de que o enforcement da lei é um desafio para as agências reguladoras haja vista os ‘defeitos’ não intencionais das leis e regulamentos, um espaço intencionalmente deixado para barganha política (KRIPPNER, 2011) e ainda as dificuldades de identificação ou entendimento das intenções dos legisladores (FUNK; HIRSCHMAN, 2012).

De acordo com Funk e Hirschman (2012) uma mesma lei, deixada inalterada, pode representar impactos diferentes ao longo do tempo, o que propicia às organizações mudar o estado do mundo que uma lei tenta regular, através de inovações em torno da lei e com o desenvolvimento de novas práticas. Os autores enfatizam que as inovações em torno da lei podem ser acidentais ou com origem deliberada. No cenário acidental as organizações se engajam em novas práticas e somente posteriormente percebem que não são cobertas pela legislação de maneira que o desenvolvimento acelerado das práticas pode prosseguir após o reconhecimento da evasão legal. Por outro lado, a inovação em torno da lei pode ser deliberada, quando as organizações tentam ativamente desenvolver novas práticas que se desviam de um dado regulamento ou lei.

Ainda que dentro da perspectiva institucional as mudanças legais formais possam ser consideradas exógenas, as organizações realizam esforços para influenciar legisladores na criação de novas leis, no desenvolvimento de emendas a leis existentes ou ainda na revogação de dispositivos legais que tenham influência direta nas organizações, mesmo que sejam conduzidas por transformações sutis e incrementais que resultarão em novas redações ou alterações nos textos existentes (FUNK; HIRSCHMAN, 2012), caracterizando-se aqui as estratégia políticas corporativas, dirigida às autoridades políticas com o poder de escrever e aprovar leis.

As situações elencadas remetem ao que propuseram Ahuja e Yayavaram (2011) sobre o direcionamento das ações organizacionais para redesenhar ou alterar as regras do jogo, para se adequar a um ator ou grupo de atores econômicos. Assim, pode-se dizer que as organizações atuam na mudança das instituições que condicionam formalmente as suas atividades, especificamente as leis e regulamentos e, por isso, ocorre o processo de endogeneização das estruturas institucionais, produto das ações organizacionais das firmas interessadas na geração de ganhos com essas ações (AHUJA; YAYAVARAM, 2011).

Funk e Hirschman (2012), por sua vez, ressaltam que as estratégias e a abordagem baseada em interesses aqui desenvolvidas são adequadas para os estudos de mudança institucional disruptiva, porém, com maior atenção nas estratégias deliberadas, (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010), ou mais especificamente pelas ações estratégias políticas corporativas, as organizações produzem mudanças legais e a execução dessas estratégias dispara uma série de transformações institucionais disruptivas que contribuem substancialmente para a revogação final de uma lei. Nesse ponto, existe a possibilidade de reinterpretação das ações estratégicas políticas corporativas, nos termos propostos por Sarasini (2013) como formas de institucional work, uma vez que há a ação intencional de indivíduos e organizações visando à criação e ruptura de instituições (LAWRENCE; SUDABBY, 2006), na tentativa de criar ou alterar a letra da lei de acordo com seus interesses.

4. METODOLOGIA

O presente trabalho tem como objetivo analisar o desenvolvimento do processo de formação da chamada ‘supertele’ brasileira, constituída a partir da compra da Brasil Telecom pela Telemar/Oi (que apenas foi possível devido a mudanças no Plano Geral de Outorgas estabelecido pela Lei Geral de Telecomunicações) e propor um novo entendimento para a definição de mudança legal endógena, proposta por Funk e Hirschman (2012). O período considerado para a pesquisa está concentrado entre os anos de 2006 e 2016, o qual abrange período anterior à efetivação da venda da Brasil Telecom até aos dias atuais. A questão de pesquisa proposta para nortear o estudo findou-se em: Como se desenvolveram as ações estratégicas dos atores interessados na mudança do Plano Geral de Outorgas da Lei Geral de Telecomunicações para viabilizar a constituição da ‘supertele’ brasileira no período 2006-2014?

De natureza qualitativa, o trabalho vai se utilizar da estratégia de estudo de caso (por meio da análise de um caso específico) – o da alteração da lei para possibilitar a criação da ‘supertele’ brasileira) visando a teorizar sobre os esforços e ações estratégica políticas corporativas dos atores envolvidos com o setor de telecomunicações brasileiro que apoiaram a alteração do dispositivo legal a fim de permitir a operação. Diante disso, após a discussão do

caso em questão, ao final desta pesquisa prevê-se que seja possível um ajustamento da definição de mudança legal endógena proposta por Funk e Hirschman (2012).

Na pesquisa serão utilizadas fontes documentais que incluirão matérias da imprensa, constando dos principais veículos do país, publicações específicas da Anatel e de sites especializados em telecomunicações e economia, dados de arquivo e outras publicações. Tais fontes serão utilizadas na construção de uma narrativa inicial a respeito da “história” relacionada com o caso

A partir dessa narrativa serão realizadas entrevistas semiestruturadas com informantes-chaves, basicamente dirigentes das organizações privadas e de governo envolvidas, dirigentes da Anatel, parlamentares, membros do governo, jornalistas especializados em economia e no setor e dirigentes de entidade de classes, visando a complementar o desenvolvimento das estratégias política corporativas associadas ao caso.

As entrevistas semiestruturadas serão realizadas inicialmente com os informantes selecionados intencionalmente pelo pesquisador, que poderão indicar outros, sempre que necessários, seguindo o processo do tipo bola de neve. As entrevistas serão desenvolvidas visando a extrair o sentido das ações estratégicas políticas corporativas com conteúdo pré-estabelecido a partir do referencial teórico, mas que, no andamento da interação com o entrevistado poderá ser alterado ou complementado por outros tópicos que surjam durante a entrevista.

Nas fontes documentais coletadas inicialmente será realizada a análise de conteúdo manifesto para selecionar aquelas matérias inerentes ao objeto em estudo, ou seja, cada matéria foi lida com o objetivo de verificar se o conteúdo estava – ou não – ligado ao objeto em estudo. Após esta etapa e tendo sido levantado o material para análise, as matérias serão selecionadas e posteriormente devidamente sintetizadas e registradas em um banco de dados. A seleção das matérias ocorrerá a partir da exclusão daquelas consideradas como repetidas (títulos diferentes, porém com o mesmo texto), notícias referentes a fatos já colocados em outras matérias selecionadas e aquelas com o título ou chamada referente ao tema da pesquisa, porém, com texto referente a outra abordagem do setor.

Os dados coletados das fontes documentais e entrevistas serão dispostos neste trabalho em uma narrativa cronológica, demarcados por intermédio de um recorte seccional na sucessão de períodos, com os fatos que influenciaram decisivamente na formação do caso estudado. O nível de análise será inter-organizacional e as unidades de análise são as ações estratégicas políticas corporativas dos atores interessados e as mudanças legais endógenas verificadas no período.

Para o tratamento e a análise dos dados serão utilizados os preceitos de Pettigrew (1990), onde fenômeno será analisado a partir da construção de uma narrativa cronológica, numa perspectiva linear e sequencial, procurando o estabelecimento de relações com o referencial teórico. Essas relações serão estabelecidas inicialmente pelo processo de análise de conteúdo recomendado por Zilber (2007), a partir dos conceitos de análise de conteúdo manifesto e análise de conteúdo latente. Em consonância com o proposto por Zilber (2007), trechos da narrativa passarão por uma primeira codificação, agrupando-os em frames de maneira a permitir que fossem associados, numa segunda etapa de codificação, às categorias analíticas propostas. Em uma segunda etapa, haverá a recategorização dos dados codificados para as categorias analíticas estabelecidas como ações estratégicas e institutional work, práticas discursivas, manipulação das instituições e mudança legal endógena. A partir deste ponto será possível a reconstrução dos sentidos dos discursos e das intenções dos atores (GODOI, 2006), utilizando-

se para tal o delineamento desenvolvido por De Stefani e Vizeu (2014) para a Hermenêutica de Profundidade apresentada por Thompson (2000), para “empreender a adequada aproximação do contexto de produção das formas simbólicas”, no caso específico, as práticas discursivas características de um processo de *institutional work*.

5. PESQUISA INICIAL MOTIVADORA DA TESE

Os conceitos dispostos no presente trabalho podem ser observados inicialmente no desenvolvimento do processo de formação da chamada ‘supertele’ brasileira, de capital nacional, constituída a partir da compra da Brasil Telecom pela Telemar/Oi ocorrida em 2008 e que foi tornada possível devido a mudanças no Plano Geral de Outorgas estabelecido pela Lei Geral de Telecomunicações - LGT, Lei nº 9.472 de 16/07/1997, regulamentado pelo Decreto nº 2.534 de 21/4/1998. Tal Decreto definiu que o Brasil fosse dividido em basicamente em quatro áreas de prestação para o Serviço Telefônico Fixo Comutado, objeto de concessões públicas, com prazo inicial até 2025.

Diante desse contexto, a influência do framework institucional sobre a escolha estratégica da Oi/Telemar em adquirir a Brasil Telecom a impedia de realizar tal operação, uma vez que os condicionamentos formais (regras políticas, decisões judiciais e contratos) vedavam tal possibilidade (PENG, 2002). Para que isso fosse alterado havia a necessidade de mudanças do Plano Geral de Outorgas através de um novo decreto presidencial.

Nesta pesquisa inicial podem ser observadas as ações estratégicas políticas corporativas que os agentes interessados, especialmente o grupo Oi/Telemar, levaram a cabo com o intuito de redesenhar as regras que comandam o setor de telecomunicações no Brasil, atuando na alteração das instituições formais que condicionam o referido setor, aqui de forma restritiva, impedindo aquele grupo de ampliar a dimensão de seu negócio, caracterizando então a mudança legal endógena, conforme Ahuja e Yayavaram (2011) quando enfatizam os aspectos de manipulação de instituições.

O interesse da Oi/Telemar na aquisição da Brasil Telecom tem seus primeiros sinais já em 2006, através de sucessivos pronunciamentos de seu presidente, Luiz Eduardo Falco, que afirmava que sobreviveriam no mercado brasileiro apenas três grandes empresas com plataformas de múltiplos serviços: a Telefonica, o grupo Telemex/America Móvil e um terceiro grupo formado pela Oi e Brasil Telecom (LOBATO, 2006).

Tal argumento seria a base para o discurso que a Oi/Telemar utilizaria no esforço para derrubar as barreiras legais que impediam uma concessionária de adquirir outra em região de operação diferente da sua, discurso esse que falaria da sobrevivência de um grupo nacional forte resultante da referida aquisição, única forma de impedir que as empresas separadas fossem ‘engolidas’ pela Telefonica ou pela Telmex/America Móvil (LOBATO, 2007).

Posteriormente exatamente a mesma fala passou a ser repetida insistentemente por integrantes do governo Lula como, por exemplo, pelo ministro das Comunicações Hélio Costa, que ressaltava a necessidade da preservação de um grupo nacional no setor de telecomunicações, tese essa que contava com a simpatia do presidente Lula. O mesmo ministro, ao mencionar sobre a criação de uma “grande empresa nacional para preservar o verde amarelo” (LOBATO; CRUZ, 2007) capaz de competir com as estrangeiras dentro do mercado brasileiro

e na América Latina, ressaltava o empenho do governo na viabilização da fusão entre as duas operadoras, conforme seu discurso: “Está na hora de o governo trabalhar para que a gente possa ter uma empresa privada de capital nacional para fazer frente a essas grandes empresas estrangeiras” (LOBATO; CRUZ, 2007).

Ao considerar o framework institucional comentado anteriormente no qual estavam inseridas a Oi/Telemar e a Brasil Telecom, não há que se dizer que houve falha no condicionamento formal, mas sim que houve a intenção de alteração deste condicionamento, uma vez que a construção discursiva para que a operação fosse aprovada, mesmo esta contrariando a lei até então vigente, conferia legitimidade à situação e, sobretudo, à empresa, pois sustentava a ideologia nacionalista de que seria bom para o setor e, principalmente, para o país.

Finalmente, o anúncio da aquisição foi efetivado em 25/04/2008, no valor de R\$ 5,8 bilhões, englobando também as operações de telefonia celular, longa distância, banda larga, etc., ainda sujeita à alteração do Plano Geral de Outorgas, o que ocorreu em 20/11/2008 através da assinatura do Decreto nº 6.654, de 20/11/2008, e das aprovações da Anatel e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, que foram obtidas na sequência, quebrando então um dos pilares da competição no setor de telecomunicações no Brasil, o que permitiu que a Oi/Telemar pudesse prestar o serviço de telefonia fixa como concessionária em duas das regiões de operação no Brasil.

Diante disso, ficou demonstrada a ambiguidade da ‘law-on-the books’ (pela tradução livre, ‘lei nos livros’) que proporcionou que a situação onde o significado prático da “law-in-action” (pela tradução, ‘lei em ação’) pôde emergir por meio de um processo altamente interativo de construção social, não só dos agentes oficiais, mas também dos atores imersos no campo social. A exemplo do que Funk e Hirschman (2012) propõem, é fato a ocorrência de um processo de mudança legal endógena onde a organização alterou o instrumento legal para atender seus objetivos e, ao mesmo, o governo adotou sua interpretação ao proceder com a alteração da Lei, correspondendo, assim, aos preceitos criados pela organização.

O negócio firmado fez com que a Telemar viesse a se tornar um dos maiores grupos empresariais do país com receitas anuais de R\$ 29,3 bilhões e com uma carteira de 22 milhões de clientes. Para competir com os gigantes internacionais a empresa anunciava, através de seu presidente Luiz Eduardo Falco, que tentaria conquistar mercados no exterior, onde a meta era atrair 30 milhões de clientes na América Latina, Europa e África (MACHADO, 2008).

A intencionalidade das mudanças institucionais ficou evidenciada nas várias construções discursivas utilizadas pelos atores na busca da legitimidade do processo aqui citado, inclusive com o envolvimento de autoridades do setor, caracterizando a forma do *institutional work*, haja vista o recrutamento de atores relevantes na construção da mudança do Plano Geral de Outorgas que visava a atender aos seus interesses bem definidos.

Em 2013, teve início a operação de venda (concluída em 2014) do controle da ‘supertele’ brasileira para a Portugal Telecom, que, num processo chamado eufemisticamente de ‘fusão’, tornava-se a maior acionista individual da nova empresa, com 38% do capital, aportando R\$14,1 bilhões para reduzir o endividamento da operadora, então na ordem de R\$27,5 bilhões (SOARES, 2013). A Oi/Telemar tivera as suas ações desvalorizadas em 62% desde o início do processo de sua constituição e nunca conquistou um único cliente internacional, o que contrariava os discursos proferidos em prol da nacionalidade e defesa dos benefícios que isso traria ao país. Os problemas com a Oi agora pertencente à Portugal Telecom ainda prosseguiram em 2014. Quando se preparava para uma oferta de ações com o objetivo de

se fortalecer financeiramente, a maior acionista da Oi aparecia envolvida em aplicações em papéis do Banco Espírito Santo de Portugal em notórias dificuldades (LEITÃO, 2014).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso em questão aparenta demonstrar as ações de *institutional work* realizadas por uma organização a fim de alterar um instrumento legal para permitir a concretização de seus objetivos. Isso ensejou no recrutamento de atores relevantes – notadamente do campo político – para alterar o Plano Geral de Outorgas estabelecido pela Lei Geral de Telecomunicações, visto que o setor de telecomunicações brasileiro é regulado pela Anatel.

É notório que as ações que sucederam a operação contradisseram os discursos até então proferidos para defender a alteração da legislação a fim de permitir tal realização – a compra da Brasil Telecom e a possibilidade de operar em mais de uma região.

Diante pesquisa inicial realizada há a motivação para a tentativa de desenvolvimento, de conceito alternativo da mudança legal endógena apresentado anteriormente, a partir dos seguintes indícios:

- I. Interesses perfeitamente bem definidos: a aquisição da Brasil Telecom pela Oi/Telemar aumentaria o escopo de atuação desta última com ganho de escala nas operações;
- II. Manipulação das estruturas institucionais que governam as suas atividades: mudança no Plano Geral de Outorgas, considerado viga mestra da competição nas telecomunicações brasileiras, com o objetivo de permitir a atuação da organização em mais de uma região de operação;
- III. Utilização de formas de *institutional work* adequadas, considerando as habilidades e recursos dos atores envolvidos: capacidade do Grupo Oi/Telemar de recrutar autoridades do país e do setor para desenvolver o processo de mudança do Plano Geral de Outorgas e sua legitimação.

Colocados esses aspectos de ganhos de influência e *institutional work* às ideias originais de Funk e Hirschmann (2012) a presente tese se propõe a teorizar sobre uma definição alternativa para o conceito de mudança legal endógena como sendo a “mudança que ocorre quando as organizações, na busca de interesses perfeitamente bem identificados, adotam ações organizacionais no sentido de manipular as estruturas institucionais legais que governam as suas atividades, utilizando-se do *institutional work* na forma de estratégias políticas corporativas para tais ações, consideradas as habilidades e recursos dos atores envolvidos”.

A tese até aqui discutida está ligada à investigação de como se desenvolveram as ações estratégicas políticas corporativas não apenas do Grupo Oi/Telemar, mas de todos os outros atores interessados na aquisição aqui tratada e que culminou na alteração do marco legal fundamental para a competição no setor das telecomunicações brasileiras. Tal estudo pretende ser um passo inicial importante no entendimento de como grupos interessados influenciam na promoção de mudanças em instrumentos legais – Leis, decretos, regulamentos etc., por meio da utilização de ações estratégicas políticas corporativas específicas dentro de um determinado contexto e pela busca de legitimação das audiências para as suas ações e resultados alcançados, aqui considerando-se a lente do institucionalismo organizacional em sua análise e proclamação de resultados.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHUJA, G.; YAYAVARAM, S.; Explaining Influence Rents: The Case for an Institutions-Based View of Strategy. **Organization Science**, vol. 22, 2011, p.1631-1652.

COSLOVSKY, S; PIRES, R.; SILBEY, S. The Pragmatic Politics of Regulatory Enforcement. **Jerusalem Papers in Regulation & Governance**, working paper nº 29, p. 1-16, dez 2010.

COSTA, M. C. Educação e Governança dos Sistemas Nacionais de Recursos Hídricos, No Período 1977-2010: Um Estudo Comparativo Entre Brasil e Canadá. Tese de Doutorado. 2012. – Programa de Mestrado e Doutorado, Universidade Positivo.

DE STEFANI, D.; VIZEU, F. Contribuições da Análise Sócio-Histórica Hermenêutica à Pesquisa Organizacional e da Administração. **Revista Perspectivas Contemporâneas**, v.9, n.2, jul/dez 2014, p.187-209.

DOH, J. P.; LAWTON, T. C.; RAJWANI, T. Advancing Nonmarket Strategy Research: Institutional Perspectives in a Changing World. **Academy of Management Perspectives**, v. 26, n. 3, p. 22–39, 2012.

EDELMAN, L. B.; SUCHMAN, M.C. The Legal Environments of Organizations. **Annual Reviews**, 1997.

FUNK, R. J.; HIRSCHMAN, D. **Rethinking Endogenous Legal Change: How Organizations Re- Shaped Glass-Steagall**. University of Michigan, jun., 2012.

GODOI, C. K. Perspectivas de Análise de Discurso nos Estudos Organizacionais. In GODOI, C. K. Et al (Orgs). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**, 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

GUERREIRO, R.N. **As Mudanças no Plano Geral de Outorgas**, 2008. TELECO. Disponível em www.teleco.com.br. Acesso em 14/02/2013.

HILLMAN, A. J.; HITT, M. A. Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation and Strategic Decisions. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 4, p. 825–842, 1999.

INGRAM, P.; CLAY, K. The Choice-within-constraints New Institutionalism and Implications for Sociology. **Annual Rev. Sociol**, vol. 26, 2000, pp.525-526.

INGRAM, P.; SILVERMANN, B. S. Introduction: The New Institutionalism in Strategic Management. **Advances in Strategic Management**, vol.19, 2002, pp.1-30.

KRIPPNER, G. R. **Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011.

LAWRENCE, T. B.; SUDABBY, R. Institutions and institutional work. In CLEGG, S. R.; NORD, W. R.; LAWRENCE, T. B. (Orgs). **Handbook for Organizations Studies**, Sage, 2006.

- LAWRENCE, T. B.; SUDABBY, R.; LECA, B.; Introduction: theorizing and studying institutional work In: LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. **Institutional Work: actors and agency in Institutional Studies of Organizations**. Cambridge, 2009.
- LEITÃO, M. **Supertele do Além**. Gazeta do Povo, Economia, 15/07/2014.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**, 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- LOBATO, E. **Incorporar BrT seria natural, diz Telemar**. Folha de São Paulo, B4, 7/11/2006.
- LOBATO, E. **BrT e Telemar definem estratégia para fusão**. Folha de São Paulo, B1, 7/4/2007.
- LOBATO, E.; CRUZ, N.H. **Governo quer viabilizar megatele nacional**. Folha de São Paulo, B3, 3/08/2007.
- MACHADO, R. **Oi fecha compra da BrT por R\$5,68 bi**. Folha de São Paulo, B3, 26/04/2008.
- NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Harvard University Press, 1990.
- PEKERMANN, M; SPICER, A. How are management fashions institutionalized? The role of institutional work. **Human Relations**, v.61, n.6, 2008, pp.811-844.
- PENG, M. W.; Towards an Institution-Based View of Business Strategy. **Asia Pacific Journal of Management**, 19, 2002, pp.251-267.
- PETTIGREW, A. M. Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice. **Organization Science**, v. 1, n. 3, Special Issue: Longitudinal Field Research Methods for Studying Processes of Organizational Change, p. 267-292, 1990.
- POTTER, J. W.; LEVINE-DONNERSTEIN, D. Rethinking Validity and Reliability in Content Analysis. **Journal of Applied Communication Research**, 27:3, p. 258-284, 1999.
- SARASINI, S. Institutional Work and climate change: Corporate political action in the Swedish electricity industry. **Energy Policy**, 56, 2013, p. 480-489.
- SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**, Sage, 2010.
- SILVA, J. D. O. **A bem da verdade**. Folha de São Paulo, Editorial, 27/02/2008.
- SOARES, P. **Endividada, Oi, a ex-supertele nacional, se une à portuguesa PT**. Folha de São Paulo, B1, 3/10/2013.
- ZILBER, T. B. Stories and The Discursive Dynamics of Institutional Entrepreneurship: The Case of Israeli High-tech after the Bubble. **Organization Studies**, v.28, n.7, p. 1035-1054, 2007.
- ZILBER, T. B. Institutional logics and institutional work: Should they be agreed? **Research in the Sociology of Organizations**, 39A, 2013, pp. 63-79.