

Governança institucional da ANATEL e o fenômeno da “porta giratória”

Institutional governance of ANATEL and the “rolling door” phenomenon

Walter Tadahiro Shima¹ 
Mara Angelita Nestor Ferreira² 
Julio Grudzien Neto³ 

Resumo: O estudo pretende investigar o perfil acadêmico-profissional e a trajetória realizada pelos integrantes do Conselho Diretor da ANATEL desde sua criação em 1997 até 2021, por meio do fenômeno da “porta giratória”. Existem registros que abordam questões relacionadas ao perfil dos diretores de agências reguladoras utilizando critérios comparativos entre algumas das autarquias brasileiras, sem, contudo, adentrar especificamente na no perfil acadêmico-profissional e a trajetória posterior ao cargo público. Foi criado um banco de dados com informações coletadas através do *currículo vitae*, colhidos junto ao Senado Federal, bem como outros elementos que se encontram disponíveis no website da ANATEL e na rede social de negócios – LinkedIn, além de verbetes disponíveis na internet e em portais de notícias. Identificam-se três momentos distintos em relação ao perfil do Conselho Diretor da ANATEL, sendo o primeiro constituído por engenheiros, não políticos, provindos do Ministério das Comunicações e do Sistema Telebrás, os quais após deixarem o cargo na Agência foram desempenhar funções profissionais nas empresas reguladas e/ou constituíram consultorias para prestar serviços especializados às empresas reguladas, ou seja, passaram pela porta giratória numa demonstração típica de captura econômica. No momento seguinte, na fase de consolidação institucional, a ANATEL experimentou a captura política, pois o Conselho Diretor foi constituído predominantemente por políticos, que após deixarem o cargo retornaram a funções de livre nomeação no próprio setor público. A partir de 2018, as indicações adquirem outro perfil: pessoas concursadas da ANATEL, não políticos, com formação técnica especializada. A investigação acerca da estrutura de governança institucional da ANATEL, especificamente do Conselho Diretor, somado ao modelo de privatização do setor de telecomunicações e o conjunto normativo, permitiu a ocorrência do fenômeno da “porta giratória” e, fomenta a reflexão, ainda que empírica, sobre potenciais desdobramentos à luz da teoria da captura.

Palavras-chave: Conselho Diretor; ANATEL; perfil; trajetória; porta giratória.

Abstract: The study intends to investigate the academic-professional profile and the trajectory carried out by the members of the Board of Directors of ANATEL since its creation in 1997 until 2020, through the phenomenon of the “revolving door”. There are records that address issues related to the profile of directors of regulatory agencies using comparative criteria between some of the Brazilian autarchies, without, however, specifically going into the academic-professional profile and the trajectory after public office. A database was created with information collected through the curriculum vitae, collected from the Federal Senate, as well as other elements that are available on the ANATEL website and on the business social network - LinkedIn, in addition to entries available on the internet and on news portals. Three distinct moments are identified in relation to the profile of the Board of Directors of ANATEL, the first being made up of engineers, not politicians, coming from the Ministry of Communications and the Telebrás System, who, after leaving their position at the Agency, went to perform professional functions in regulated companies and/or set up consultancies to provide specialized services to regulated companies, that is, they went through the revolving door in a typical demonstration of economic capture. The next moment, in the phase of institutional consolidation, ANATEL experienced political capture, as the Board of Directors was made up predominantly of politicians, who, after leaving office, returned to functions of free appointment in the public sector itself. As of 2018, nominations acquire another profile: ANATEL candidates, not politicians, with specialized technical training. The investigation into ANATEL's institutional governance structure, specifically the Board of Directors, added to the model of privatization of the telecommunications sector and the normative set, allowed the occurrence of the phenomenon of the “revolving door” and, it foment the reflection, although empirical, about potential developments in the light of the theory of capture.

Keywords: Board of Directors; ANATEL; profile; trajectory; revolving door.

Classificação JEL: L96.

¹Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPR, Curitiba, Paraná, Brasil.

²Centro Universitário Unidombosco, Escola de Direito, Curitiba, Paraná, Brasil.

³FAE Centro Universitário, Curitiba, Paraná, Brasil.



This is an Open Access article distributed under the terms of the *Creative Commons Attribution* license, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

1 INTRODUÇÃO

Desde 1996, no Brasil, foram criadas mais de 60 agências reguladoras em todos os níveis da federação. Esse processo de proliferação das agências derivou do movimento de desestatização de serviços públicos, fruto dos ajustes realizados na estrutura do Estado (reforma administrativa) na década de 1990. Vasta literatura sobre o assunto foi produzida desde então, abordando estrutura, natureza, conformação, legitimidade, competência, regulação e fiscalização, enfim, inúmeras análises jurídicas e outras econômicas podem ser e foram realizadas envolvendo a matéria.

A intenção da investigação é apresentar o tema sob enfoque distinto, a partir da relação com a política, para além da estrutura formal do aparelho estatal, incluindo o exercício do poder e seus reflexos. Portanto, busca-se descolar de análises puramente econômicas e/ou jurídicas, mas realizar exame da ANATEL sob o viés das características acadêmicas-profissionais dos ocupantes do Conselho Diretor. O propósito dessa análise se justifica na medida em que a criação das agências buscava dissociar a política da gestão administrativa da Agência (apud POLLIT *et al.*, 2017), concedendo-se autonomia administrativa e financeira. Contudo, a almejada independência da cúpula do Órgão Regulador reclama a avaliação acerca da circulação entre o setor público e as empresas reguladas, também denominada de “porta giratória”, com vistas a identificar situações com potencial risco para macular sua independência e/ou autonomia.

A pesquisa empírica sobre os critérios de recrutamento, origem profissional, perfil acadêmico e destino dos seus dirigentes pós-mandato pode contribuir com o avanço da compreensão de como a política permeia o Órgão Regulador. Assim, a meta é descrever o perfil dos dirigentes que integraram o Conselho Diretor da ANATEL desde a criação da Agência em 1997 até 2020, considerando, para tanto, a qualificação acadêmica, a experiência profissional, a expertise no setor e os cargos ocupados antes e após o Conselho Diretor à luz do fenômeno da porta giratória, pois não é possível discutir a autonomia de uma instituição sem conhecer o perfil daqueles a quem se concede tal autonomia. Ainda que a literatura tenha produzido alguns trabalhos voltados à descrição das características e atributos que envolvem os dirigentes de algumas agências nacionais, comparando-as entre si (VIEIRA, 2015; AZUMENDI, 2016), não foram encontrados dados e/ou estudos que revelassem informações exclusivamente sobre perfil acadêmico-profissional dos diretores da ANATEL e a trajetória percorrida sob a perspectiva da “porta giratória” e da teoria da captura. Esclarece-se, no entanto, que não serão apreciadas, sob qualquer forma, as decisões exaradas pelo Conselho Diretor do Órgão Regulador, mas a dinâmica de circulação dos integrantes do Conselho Diretor da ANATEL (setor público) e as empresas reguladas.

O artigo está dividido em seis seções, além dessa introdução e da síntese conclusiva. De início, no item 2, serão tratados os fundamentos teóricos que alicerçam a regulação. No item 3, serão abordadas questões ligadas a neutralidade e independência da regulação. O item 4 cuidará das características e procedimentos estabelecidos para a indicação ao cargo de Conselheiro Diretor da ANATEL. O item 5 está dedicado à noção de porta giratória e teoria da captura, procurando sistematizar as contribuições da literatura. No item 6, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa de dados acerca do perfil acadêmico-profissional dos diretores da ANATEL, cujos dados serão exibidos no item 7. Na síntese conclusiva, são destacados alguns achados em decorrência da investigação realizada por meio do fenômeno da “porta giratória”.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS QUE ALICERÇAM A REGULAÇÃO

A atividade de regulação consiste na “ação do governo no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos” ou, em outras palavras, o uso do poder de coagir com o “objetivo de restringir as decisões dos agentes econômicos” (VISCUSI; VERNON; HARRINGTON, 1992, p. 307), com vistas a aperfeiçoar o processo concorrencial e amenizar as falhas de mercado.

Essa intervenção estatal se faz ainda mais necessária quando se trata de prestação de serviços públicos e/ou situações caracterizadas por monopólios naturais, como é o caso da infraestrutura, que também se enquadra na categoria de indústrias de rede¹. Em tese, as agências reguladoras de serviços públicos teriam duplo papel: estruturar mercados onde havia participação/atuação direta estatal e, ao mesmo tempo, estabelecer regras predefinidas de maneira a assegurar a previsibilidade e estabilidade desses mercados (SALGADO, 2003). Dessa forma, a atribuição nuclear da regulação de serviços públicos (SALGADO, 2003) foi (i) estimular a eficiência econômica destinada a propiciar a modicidade tarifária; (ii) fomentar os investimentos setoriais pelo concessionário e, (iii) assegurar o plexo de direitos dos usuários estabelecidos pelo art. 6º. § 1º. da Lei nº 8.987/95 (Leis das Concessões).

A teoria da regulação busca encontrar subsídios teóricos que demonstrem os motivos e a efetiva necessidade da regulação (VISCUSI; VERNON; HARRINGTON, 1992). Para esse propósito, torna-se essencial responder três questões: quais são os sujeitos beneficiados com a atividade regulatória, quais são as empresas/setores mais propensas à regulação e, quais os efeitos provenientes da regulação e sua efetiva indispensabilidade². A teoria econômica da regulação desenvolvida por Stigler (1988) busca explicar quem receberá os benefícios ou ônus derivado da atividade regulatória, pois como o Estado detém o monopólio da coação (força), essa circunstância representa potencial recurso ou uma ameaça a toda sociedade, uma vez que pode contribuir ou prejudicar as indústrias.

Stigler (1988) esclarece que através do processo regulatório, a indústria regulada, por meio do apoio político, pode obter benefícios do Poder Público, como a subvenção direta em dinheiro, o controle sobre a entrada de novos concorrentes (redução da concorrência), políticas que afetem produtos substitutos ou incentivem indústrias complementares e a fixação de preços para alcançar taxas de retorno mais lucrativas. Infere-se, pois, que aqueles que detém o controle da ação regulatória poderiam, em tese, selecionar as políticas que serão implementadas, as quais estarão voltadas a maximizar o apoio político.

Assim, as indústrias inclinadas a buscar a regulação seriam as “relativamente competitivas” ou as “relativamente monopolistas”, pois o grupo de interesse teria significativo ganho com a regulação (VISCUSI; VERNON; HARRINGTON, 1992). Por isso, afirma-se que a regulação tem vocação pró-produtora, pois é custeada e projetada para beneficiar grupos que possuem interesse na regulação. Todavia, essa situação não será decisiva na maximização de lucros³, uma vez que haverá interesses contrapostos exercidos por grupos de usuários/consumidores (VISCUSI; VERNON; HARRINGTON, 1992). Por fim, acrescenta que a presença de falhas de mercado propicia a regulação, pois o ganho para um grupo de interesse será grande em relação à perda do outro, o que influenciará o processo de intervenção estatal.

¹ Pode-se conceituar indústria de rede como aquelas que exploram a multiplicidade de relações transacionais entre os agentes econômicos, ou seja, extensa rede de interconexões. Em geral, presentes em setores de monopólio natural, com significativa presença de economias de escala (PINTO JUNIOR; FIANI, 2002).

² De acordo com Viscusi, Vernon e Harrington (1992), ao buscar respostas para tais indagações torna-se possível compreender alguns dos efeitos da regulação.

³ Segundo Stigler (1988) o aumento da lucratividade das indústrias no processo de regulação pode decorrer do (a) subsídio direto em dinheiro (universidades); (b) controle de entrada e saída de firmas; (c) afetam substitutos e complementos (margarina); (d) fixação de preços.

Em síntese, o grande desafio da regulação, na perspectiva econômica, é encontrar o ponto ótimo que permita a lucratividade (pelo lado das empresas) e o bem-estar dos usuários/consumidores, de maneira a conjugar qualidade e disponibilidade de produtos/serviços por preços críveis, enquanto meta geral de política a ser perseguida pelo órgão regulador.

3 O ESTIGMA ACERCA DA NEUTRALIDADE E INDEPENDÊNCIA DA REGULAÇÃO NO BRASIL

A criação das agências reguladoras buscou a promoção da regulação de maneira independente, autônoma e técnica. Esse primado constou expressamente do texto legal de criação da ANATEL, insculpido no art. 8º, § 2º da LGT, qual seja, “independência administrativa, autonomia financeira e ausência de subordinação hierárquica”. Todos esses elementos reunidos buscavam a neutralidade e independência do regulador, atributos infactíveis à luz da teoria da captura.

Trata-se de teoria surgida nos idos de 1960, que rompe com a utopia da independência e neutralidade do Regulador, pois diferencia o aspecto normativo da regulação e o subjetivo, relativo a conduta do regulador (FIANI, 2004). A partir dessa premissa epistemológica, tem-se que a regulação econômica, “na maior parte dos casos beneficia a indústria regulada”⁴ (FIANI, 2004, p. 83). Assim, tanto a teoria da captura como a teoria econômica da regulação associam a “influência desmedida e perniciosa das empresas integrantes do mercado regulado sobre os entes reguladores responsáveis pela sua fiscalização” (OLIVEIRA; PEREZ FILHO; WOOD, 2012, p. 199) e/ou grupos de interesses que exerceriam pressões sobre a agência e/ou reguladores visando obter vantagens (VISCUSI; VERNON; HARRINGTON, 1992).

Desta forma, apesar da autonomia e independência estabelecidas formalmente pela norma, diversos problemas afligem as agências reguladoras brasileiras, como a frágil tradição em governança institucional e administrativa⁵, a pouca participação popular, o baixo nível de organização da sociedade civil e a possibilidade de captura, dentre outros. A captura se identifica como pressões e interferências exercidas de diferentes formas, onde se reconhece a existência de demandas concorrentes entre interesses privados e públicos⁶.

Essa disfunção pode se originar de muitos fatores, como as repetidas interações entre regulador e regulados, oportunizando que o regulador seja cooptado pelos interesses privados em detrimento do interesse público; a assimetria da informação exógena e endógena⁷, a deficiência na constituição do quadro técnico dos servidores que integram a agência e/ou remuneração, etc. Desse modo, entende-se que a captura pode sobrevir tanto pelo setor privado como pela instância pública. A captura política⁸ ocorre por meio de influências advindas da esfera dos poderes constituídos e/ou partidários, as quais podem afetar o resultado do processo regulatório diante da vinculação da alta cúpula com os interesses políticos⁹, diferentes dos interesses da coletividade, buscando maximizar o apoio político (STIGLER, 1988).

⁴ Não se trata de uma visão unívoca, havendo vários autores que comungam dessa visão, sem, contudo, compartilharem das mesmas conclusões/resultados, como Peltzman (1976), Becker (1983) e Laffont e Tirole (1991, 1993).

⁵ O processo de governança institucional vem se aperfeiçoando e recebeu reforço por meio da Lei 13.848/2019 que instituiu requisitos objetivos para indicação e nomeação de Conselheiros das Agências Reguladoras.

⁶ Segundo Fiani (2004) a regulação, enquanto conjunto normativo da teoria econômica, fornece três diretivas: “(a) que indústrias serão reguladas em um dado momento, (b) que agentes seriam beneficiados pela regulação, e (c) que a regulação resulta na captura do regulador pela indústria regulada”.

⁷ A dimensão exógena é aquela em que o regulador não dispõe do mesmo nível de informação que o regulado; na endógena, somente o regulado conhece os resultados de determinados movimentos endógenos o que possibilita a obtenção de vantagens).

⁸ Exemplos de captura política: indicação política, patrocínio de campanhas e interferência partidário-eleitoral, entre outros.

⁹ Segundo Justen Filho (2002, p. 369-370), a captura é algo de fácil visualização, pois “ocorre quando a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a reproduzir atos destinados a legitimar a consecução de interesses privados dos segmentos regulados”.

No tocante a interferência política, Barroso (2002, p. 286-286) afirma que “no domínio da função reguladora devem predominar as escolhas técnicas, preservadas das disputas partidárias e das complexidades dos debates congressuais, mais apropriados às escolhas político-administrativas”. No entanto, pertinente a advertência: como a agência está amparada pelo manto da técnica, é possível encontrar situações onde se “utiliza a tecnicidade da agência como um instrumento legítimo para acobertar o atendimento de caprichos políticos, revestindo-os com critérios aparentemente apropriados, consubstanciados na falsa discricionariedade administrativa” (LIRA, 2015, p. 3).

No mesmo sentido, Justen Filho (2002) afirma que determinadas decisões são implementadas por agências, sob a égide do viés técnico, com o propósito de camuflar a natureza eminentemente política. Esse cenário foi alterado pela Lei nº 13.848/19, que incluiu o art. 8º-A à Lei nº 9.986/00, dispondo sobre o impedimento de indicar determinados agentes ao cargo de diretor de agência reguladora, com o objetivo de frear a interferência política na entidade¹⁰, como também estendeu o prazo da quarentena ao termino do mandato para seis meses.

Outra forma de captura é aquela que provem do setor privado, através da ingerência decorrente do poder econômico, ao ponto de influir no comportamento da entidade reguladora, denominado pela doutrina de captura econômica¹¹:

[...] a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados. A captura da agência se configura, então, como mais uma faceta do fenômeno de distorção de finalidades dos setores burocráticos estatais. (JUSTEN FILHO, 2002, p. 370)

Com efeito! Oliveira, Perez Filho e Wood (2012, p. 199-200) declara que o “poder econômico dos setores regulados se agiganta ao ponto de impor a agenda de seus interesses sobre os entes de regulação”, pois “é natural que exista uma intensa pressão por parte dos setores regulados para que sejam atendidos seus pleitos”. À luz do ordenamento jurídico vigente penal, tais condutas não se enquadram como corrupção, concussão ou prevaricação, pois consistem em comportamentos sutis, formalmente legais, ainda que contaminados por outros interesses afetos a grupos específicos que não se coadunam com o interesse público (MARQUES NETO, 2009). Segundo Carvalho Filho (2012, p. 485), se trata de “vinculação promíscua entre a agência, de um lado, e o governo instituidor ou os entes regulados, de outro, com flagrante comprometimento da independência pública”. A demarcação dos limites entre o interesse privado das empresas e o interesse público almejado pelo órgão regulador é tema movediço, por envolver conceito jurídico indeterminado¹², lembrando, ainda, que a regulação estatal se constitui em “actuação movida por um interesse econômico global, no sentido de que a sua finalidade imediata não é a produção de bens no interesse de cada um dos cidadãos, mas antes a pretensão de influir no mercado [...]” (MOREIRA, 2004, p. 179).

¹⁰ Não se permite a indicação de dirigentes sindicais, filiados a partidos políticos, agentes políticos (ministros, secretários, etc) ou titulares de mandato eletivo, entre outros

¹¹ Algumas formas de captura econômica: a dependência da agência na obtenção de informações das empresas reguladas (assimetria de informações), possibilidade de ex-funcionário de empresas reguladas atuar nas agências, etc.

¹² Os conceitos jurídicos indeterminados são aqueles em que o legislador não conferiu uma definição legal expressa e delimitada, somente adquirindo sentido determinado após a devida interpretação diante do caso concreto, pois deverá considerar e valorar as circunstâncias específicas reais.

Corolário, a dinâmica regulatória está erigida sobre o alicerce da técnica, da autonomia e da imparcialidade. Todavia, em virtude de eventual captura, a agência pode ser desacreditada e degenerar a ideia central que motivou a criação do Órgão, qual seja, promover ações voltadas à concretização dos interesses da coletividade. Segundo Nunes *et al.* (2007, p. 4), não existe regulação “neutra, nem regulação inocente”, pois, os regulados irão atuar buscando a proteção da competição, a diminuição dos custos de transação, bem como tenderão a criar barreiras de entrada. Por conseguinte, nem toda regulação produzida tem o primado de concretizar e/ou representar o interesse público, podendo se tornar “campo de lutas de interesses voltados para o público ou para a preservação de privilégios” (NUNES *et al.*, 2007, p. 4-5).

4 A ANATEL: CARACTERÍSTICAS E PROCESSO FORMAL DE NOMEAÇÃO AO CONSELHO DIRETOR

A Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, tem assento constitucional por meio da EC nº 8 e 9 de 1995¹³ e criada pela Lei Geral de Telecomunicações - LGT (Lei nº 9.472/1997). e se encontra vinculada ao Ministério das Comunicações (art. 8º. da LGT). Estruturada a partir do regime autárquico especial, com a função de órgão regulador das telecomunicações e garantias suficientes a ampliar a autonomia decisória, administrativa e financeira (MODESTO, 2001), sem subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade dos dirigentes; ou denominada de “autonomia reforçada”¹⁴ (ARAGÃO, 2004).

A independência administrativa objetiva a demarcação de espaço de legítima discricionariedade, seguindo a tendência mundial onde predomina a especialização e a análise técnica (BARROSO, 2002; SUNDFELD, 2000), direcionada a inibir intervenções indevidas por parte do Estado nas decisões da agência. Com o intuito de garantir a autonomia administrativa e financeira, os dirigentes possuem estabilidade e o mandato é fixo, a partir da indicação, em âmbito federal, do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal (sabatina), sendo vedada a demissão *ad nutum*, isto é, demissão e/ou exoneração do cargo, exceto por falta grave a ser apurada mediante o devido processo legal¹⁵ ou infringência ao art. 8º-B da Lei nº 9.986/2000.

Na ANATEL, o mandato ficou estabelecido em cinco anos e, para o primeiro Conselho, os mandatos foram fixados em prazos diferenciados – de três, quatro, cinco e sete anos, distribuindo-se a renovação de maneira a obstar a descontinuidade, além de mandato não coincidente, ou seja, visa impedir que o Presidente da República possa indicar a totalidade do Conselho Diretor. Os dirigentes indicados para compor a cúpula da Agência devem preencher alguns requisitos: ser brasileiro, de reputação ilibada e notório conhecimento no campo de sua especialidade¹⁶, além de atender, cumulativamente, aos requisitos estampados nos incisos I e II da Lei nº 13.848/2019¹⁷, isto é: (i) ter experiência profissional mínima e, (ii) ter formação acadêmica compatível com o cargo a ser exercido. Note-se que a própria legislação trouxe objetivamente a delimitação para a

¹³ As emendas constitucionais determinaram a criação de um órgão regulador para o setor de telecomunicações (art. 21, XI, da CF) e outro para o setor de petróleo (art. 177, § 2º, III, da CF). As demais, foram objeto de criação administrativa infraconstitucional. BRASIL. Emenda Constitucional 8 de 15 de agosto de 1995 e Emenda Constitucional 9 de 09 de novembro de 1995.

¹⁴ Segundo Aragão (2004, p. 137), mais adequado tal denominação, posto que a “autonomia reforçada” se destina a “propiciar a persecução estável, mais técnica possível, das políticas públicas estabelecidas em lei; e com a sucessão de vários presidentes da República ao longo do tempo, também o pluralismo no colegiado estará assegurado”

¹⁵ Dispõe o *caput* do art. 26 da Lei nº 9.472/97: “Os membros do Conselho Diretor somente perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.” A Lei nº 13.848/2019 acresceu o art. 8º.B à Lei nº 9.986/2000. BRASIL. Lei nº 9.986 de 18 de julho de 2000.

¹⁶ Na Lei nº 9.472/1997, art. 23, trazia essa referência sem estabelecer os parâmetros de modo objetivo. BRASIL. Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997.

¹⁷ Requisitos introduzidos pela alteração legislativa visando a almejada especialização técnica do Conselho Diretor.

experiência profissional mínima exigida, qual seja, (a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, no campo de atividade da agência reguladora ou em área a ela conexas, em função de direção superior; (b) 4 (quatro) anos ocupando cargo de direção ou chefia superior em empresa do campo de atividade da agência; (c) cargo em comissão no setor público; (d) cargo de docente ou pesquisador no campo de atividade, ou (e) 10 (dez) anos de experiência como profissional liberal no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexa.

Todavia, apesar desses requisitos, a Agência não está blindada de interferências e/ou influências externas que podem ocorrer devido a vários fatores, sendo, portanto, oportuno promover análise à partir do fenômeno da “porta giratória”, que pode contribuir para ampliar o debate sobre a intersecção entre Órgão Regulador e a política.

5 A “PORTA GIRATÓRIA” E A TEORIA DA CAPTURA

Todo processo de regulação enfrenta o desafio nuclear de harmonizar o interesse privado das reguladas e a dimensão social dos usuários/consumidores. No Brasil, de maneira similar, o modelo regulatório adotado proporciona um ambiente permeado pelo conflito de interesses antagônicos: as ambições das empresas reguladas, o interesse social dos usuários e as preferências políticas do Estado, que em tese, deveria ser fiel ao interesse público. Essa relação triangular entre Estado, agentes regulados e usuários não é hermética e pode ser comparada ao processo fisiológico denominado de “permeabilidade seletiva”¹⁸, que significa, passagem seletiva de elementos, tanto no âmbito interno quanto externo, ou seja, o Regulador está suscetível a influências e interferências.

5.1 AS FORMAS DE CAPTURA

A teoria da captura se assenta no fato de que os reguladores seriam capturados pelos regulados e, portanto, não haveria independência e imparcialidade absoluta na condução do processo regulatório (STIGLER, 1988), ressaltando que a captura pode ocorrer tanto pelo setor privado como pelo público. A influência do poder público sobre os reguladores e/ou de partidos políticos, denominado de captura política, impacta na construção e implementação das regras regulatórias e ocorre quando a alta cúpula das agências/reguladores se encontram permeados por interesses políticos.

No caso do Brasil, devido a conformação institucional burocrática da agência, constata-se a ocorrência da interferência política, na medida em que quaisquer designações ao Conselho Diretor das Agências dependem necessariamente de indicação do Chefe do Executivo Federal e da sabatina por parte do Senado. Dessa forma, esse processo se encontra eivado pelos valores do presidencialismo de coalizão¹⁹, ou seja, depende de articulações dos partidos políticos que integram a base de coalizão no poder, cujo processo de indicação, desde a origem, resta impregnado pela influência política.

A forma mais célebre de captura é aquela advinda do setor privado, atrelada ao poder econômico, representada por pressões exercidas pelos regulados sobre o regulador, de maneira a interferir no processo regulatório, inclusive criando situações de suposta necessidade de

¹⁸ A permeabilidade seletiva ocorre nas membranas plasmática das células ou na parede celular (vegetais) e consiste na passagem seletiva de substâncias para o meio intra ou extracelular (BERGER, 2021).

¹⁹ Termo forjado por Abranches (1988) para designar a necessidade de formação de coalizão entre os diversos partidos no Congresso Nacional para servir de sustentação ao presidente da república e, assim, garantir a governabilidade. A nomenclatura extrapolou a academia e vem sendo utilizada com vários conteúdos para indicar “coisas diferentes”.

regulação com o objetivo de maximizar ganhos da empresa regulada. Há, no Brasil, legislação específica destinada a coibir que dirigentes da alta cúpula de agências reguladoras ocupem cargos em empresas reguladas logo após o término do mandato, conforme previsão contida no art. 8º, § 4º, da Lei nº 9.986/00, alterada pela Lei nº 13.848/19²⁰. Trata-se de lapso temporal de seis meses subsequentes ao afastamento da agência, que foi denominado vulgarmente de “quarentena”, impedindo que ex-diretores ocupem assentos nas empresas reguladas ou que representem interesses junto à Agência. Essa providência, em tese, mitigaria os riscos do tráfico de influência, além de obstar a predominância e prestígio exercidos por ex-conselheiros quando do exercício de outras atividades após deixar a Agência.

A “captura” já foi objeto de análise judicial por meio do acórdão do proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região na Apelação Cível nº 342.739²¹, referente a Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em 2002, buscando a declaração de nulidade do ato de designação de dois integrantes do Conselho Consultivo da ANATEL, eis que ocupavam, respectivamente os cargos de Presidente da Tele Norte Leste Participações S/A e da Telemar Norte Leste S/A e Presidente da Telebrasil. A decisão mencionou expressamente a teoria da captura:

18. Ocorre a captura do ente regulador quando grandes grupos de interesses ou empresas passam a influenciar as decisões e atuação do regulador, levando assim a agência a atender mais aos interesses das empresas (de onde vieram seus membros) do que os dos usuários do serviço, isto é, do que os interesses públicos. “É a situação em que a agência se transforma em via de proteção e benefício para setores empresariais regulados”. (BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO, *grifo nosso*).

Embora essa decisão se refira ao Conselho Consultivo, o qual não atua diretamente na atividade de regulação e de fiscalização dos regulados no setor, é possível depreender que a vedação se estende ao Conselho Diretor, por força da hermenêutica jurídica. A literatura especializada admite que esse trânsito não impede, como também pode intensificar e/ou potencializar que os agentes estatais passem a agir de forma a satisfazer os interesses setorial com o propósito de alavancar a carreira profissional através de cargos e salários na entidade regulada (CODATO et al., 2019), por meio da ocorrência do fenômeno denominado de “porta giratória”.

5.2 O FENÔMENO DA “PORTA GIRATÓRIA”

A “porta giratória” consiste na situação de influência caracterizada pela circulação de pessoas que prestam serviços ora para as entidades reguladoras, ora para a indústria regulada (CODATO et al., 2019; CORNAGGIA; CORNAGGIA; XIA, 2016). A mobilidade dos agentes estatais que transitam entre a esfera pública e o mundo privado dos negócios podem gerar ganhos pessoais após a saída do cargo público (CARBAJALES, 2006, p. 210).

[...] desde os anos 60 foi de domínio público que as agências encarregadas de aplicar a legislação reguladora da economia privada eram ‘capturadas’ pelas indústrias que supostamente estavam chamadas a regular. Esta opinião se viu logo confirmada pelo fato de que os altos funcionários postos no comando destes entes só estavam a serviço do governo por uns anos para logo emigrar para grandes empresas ou escritórios privados vinculados, precisamente, às empresas que antes regulavam (BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO).

²⁰ Art. 8º Os membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada ficam impedidos de exercer atividade ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por período de 6 (seis) meses, contados da exoneração ou do término de seu mandato, assegurada a remuneração compensatória.

²¹ Acórdão na íntegra no site <https://julia-pesquisa.trf5.jus.br>. Acesso em 10 fev 2021.

No entanto, não são todos os movimentos dos agentes estatais que se enquadram na qualificação de “porta giratória”. Ainda que não se trate de classificação única e uníssona, para se identificar como “porta giratória”, o agente estatal, ao deixar o cargo público assume encargo no setor privado na mesma área em que atuou na esfera pública, situação que não se confunde com a circulação público-privada, no qual o agente estatal deixa a função pública e vai exercer qualquer cargo no setor privado.

Igualmente não é unívoco o entendimento acerca das consequências da mobilidade de agentes do setor público para o privado, sendo que a literatura aponta para um viés negativo e outro positivo. Em relação a percepção negativa, Codato et al. (2019, p. 149-150) esclarece de maneira peremptória:

A primeira é a chamada relação *quid pro quo*, na qual há uma troca de favores e vantagens entre aqueles com poder decisório na agência reguladora e aqueles que estão do lado da indústria regulada pelo Estado. Em uma típica relação *quid pro quo* (isto por aquilo), o regulador toma decisões favoráveis ou lenientes em relação ao regulado com vistas a obter, no futuro, um bom emprego no setor superintendido por ele.

Portanto, sob o viés negativo, o relacionamento entre regulador e regulado apresenta-se deturpado e maculado por interesses pessoais, o que de *per se* caracteriza o desvio de finalidade²², conduta vedada ao agente público à luz dos princípios constitucionais. Quanto aos efeitos positivos dessa mobilidade, são no sentido de que o movimento pode contribuir para o aperfeiçoamento da dinâmica regulatória, na medida que a expertise do agente estatal auxiliaria o enquadramento do regulado ao quadro normativo do regulador (CODATO et al., 2019). Sem embargo, a questão pacífica entre os autores é na direção de que o relacionamento entre regulado e regulador nunca passará incólume, repercutindo efeitos no processo de regulação.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS

Buscou-se avaliar como ocorreu o processo de circulação dos profissionais indicados para compor o Conselho Diretor da ANATEL, destacando que o perfil e a trajetória profissional de qualquer cargo pode ser avaliada por intermédio de diversos critérios, a depender do objeto da pesquisa. O objetivo que impulsionou o estudo proposto foi promover levantamento sobre o perfil acadêmico-profissional dos ocupantes dos cargos do órgão máximo da ANATEL – Conselho Diretor. O intuito empírico, portanto, é avaliar se houve ocorrência da dinâmica da “porta giratória” público-privada na Agência desde a criação da ANATEL (1997) até dezembro/2021.

Os dados coletados e diagramados foram utilizados para investigar o perfil acadêmico e a qualificação profissional dos diretores, mediante a exploração da trajetória profissional posterior àquela ocupada na ANATEL - a chamada “porta giratória”. Para tanto, os critérios perfilados foram: i) cargos ocupados antes da nomeação; ii) tempo de carreira; iii) escolaridade; iv) expertise dos indicados no setor de telecomunicações e, v) destino pós agência.

Um banco de dados foi criado com informações do *currículo vitae* de cada um dos diretores nomeados para o Conselho Diretor da ANATEL, a partir de elementos angariados junto ao Senado Federal, eis que a indicação ao cargo é realizada pelo Presidente da República

²² Também denominado de “desvio de poder”, e se trata de vício insanável na prática de atos administrativos quando do exercício da função pública, onde o gestor pratica um ato com desvirtuamento da finalidade legal. Segundo Bandeira de Mello, “é burlar a lei sob o pretexto de cumpri-la” (MELLO, 2012).

e subsequente sabatina pelo Senado. Para efetivar o procedimento, é necessário colacionar um currículo detalhado da vida acadêmica e profissional do indicado, cujas informações que se encontram disponíveis no website da ANATEL. Quanto à trajetória pós ANATEL, buscou-se dados na rede social de negócios – LinkedIn, além de verbetes disponíveis na internet e em portais de notícias.

Preliminarmente, cogitou-se promover classificação dos profissionais em políticos e técnicos, contudo essa ideia foi descartada pois não seria apropriada em virtude de que a terminologia “técnico” induz a concepção de tecnocrata puro, o que não se encontrará no Conselho Diretor da ANATEL, eis que as carreiras são híbridas, e, por vezes possuem “atributos e modos de ação que conectam as duas características” (CODATO *et al.*, 2018, p. 780). Destarte, a categorização adotada neste trabalho divide os profissionais em políticos e “não políticos”, seguindo o arranjo similar ao elaborado por Codato *et al.* (2018), em ensaio que avaliou o perfil de ministros de Estado entre os anos de 1995 a 2014. No entanto, no presente estudo, considerou-se os últimos três cargos ocupados antes da nomeação ao Conselho Diretor, haja vista que a ANATEL tem itinerário relativamente curto se comparada com outras autarquias brasileiras, como Banco Central (1965) e Comissão de Valores Mobiliários (1976).

Para a qualificação serão considerados políticos aqueles conselheiros que ocuparam, nos últimos três cargos antes da nomeação, a) qualquer cargo de natureza eletiva, b) dirigente sindical (patronal/trabalhador), c) cargos de livre nomeação (confiança) realizado por qualquer agente político, d) qualquer vinculação partidária. Como “não políticos”, considerar-se-á aqueles que ocuparam cargos derivados de concurso público, posições de gestor no médio e baixo escalão da administração pública, aqueles que desenvolveram atividades de magistério e executivos privados. Algumas questões irão balizar a pesquisa: 1) qual a escolaridade e expertise dos diretores indicados para ANATEL; 2) as indicações foram políticas ou não-políticas? 3) qual a trajetória realizada pelos Diretores após o exercício da função pública?

Os dados foram reunidos e estruturados de maneira própria, seguindo ordenação pessoal, com o objetivo de avistar peculiaridades que em juízo de cognição sumária são imperceptíveis. Frise-se fundamental ressaltar que não serão apreciadas, sob qualquer forma, as decisões exaradas pelo Conselho Diretor do Órgão Regulador, mas tão somente o fenômeno da “porta giratória”, cujas características serão a seguir detalhadas.

7 PERFIL ACADÊMICO-PROFISSIONAL DOS DIRETORES DA ANATEL

A partir dos elementos obtidos foi possível organizar tabela-resumo sobre o perfil sócio-profissional do Conselho Diretor da ANATEL desde sua criação em 1997 até 2021, retratado na Tabela 1.

Importante reprisar que o objetivo nuclear da criação e estruturação das agências reguladoras foi dissociar as questões técnicas setoriais do campo político, com o intuito de buscar decisões especializadas tecnicamente, assegurando-se um ambiente menos instável que o político.

7.1 ESCOLARIDADE E EXPERTISE

Um dado inicial chama a atenção: até a presente data somente uma mulher ocupou o cargo de Conselheira na ANATEL – foi Emília Maria Silva Ribeiro Curi no período de 10/09/08 a 04/11/2012, não obstante a população brasileira ser constituída por 52,2% de mulheres (Agência Brasil, 2021). Portanto, consistem em cargos com perfil majoritariamente masculino e, talvez uma das justificativas

Tabela 1. Classificação do perfil socio-profissional

Variáveis		Número	%
Sexo	Homem	26	96,30%
	Mulher	1	3,70%
	Total	27	100,00%
Área de formação	Engenharia	14	53,85%
	Direito	8	30,77%
	Economia	3	11,54%
	Outros	1	3,85%
	Total	26	100,00%
Titulação acadêmica	Pós-Graduação	10	37,04%
	Mestrado	5	18,52%
	Doutorado	6	22,22%
	Sem Pós	6	22,22%
	Total	27	100,00%
Experiência Profissional Prévia	Telecom Pública	13	48,15%
	Telecom Privada	1	3,70%
	Sindicatos	1	3,70%
	Assessor diversos	11	40,74%
	Outros	1	3,70%
	Total	27	100,00%

Fonte: Autoria própria

pode ser encontrada na prevalência de engenheiros nesses cargos, equivalente a 51,8% desde a criação da Agência.

Todos os conselheiros nomeados possuem curso superior, independentemente se são políticos ou não políticos. Estratificando o resultado, tem-se que 22% são doutores e 19% são mestres, o que demonstra a alta qualificação acadêmica dos conselheiros. Não é possível estabelecer conformidade universitária para o Conselho Diretor, pois a agência trata de várias questões, como concorrência, tarifas, regulação setorial, entre outros temas, reclamando, portanto, habilidades para além da engenharia setorial.

Note-se que a atuação no setor de comunicação e telecomunicações é traço marcante entre os conselheiros – 55,5% tem alguma relação com o setor, advindo do Ministério das Comunicações, das empresas do pool Telebrás ou da própria ANATEL.

A partir desses elementos é possível inferir que predominantemente os diretores da ANATEL provem de um mesmo setor o que, *prima facie*, pode induzir a conclusão de que para a escolha dos conselheiros estaria sendo preservado o conhecimento técnico. Contudo, esta premissa não é absoluta e admite outras leituras, como a “captura intelectual”, onde o regulador seria mais leniente não por visar benefícios materiais futuros no setor regulado, mas em decorrência de sua socialização – educacional e profissional – nesse ramo da indústria (CODATO et al., 2019). Nesse mesmo diapasão, Ramalho (2009) afirma que poderá ocorrer “insulamento” do corpo técnico, tanto em relação ao setor regulado quanto ao próprio governo, especialmente dada a natureza essencialmente técnica conjugada com a centralização administrativa que prevalece no país.

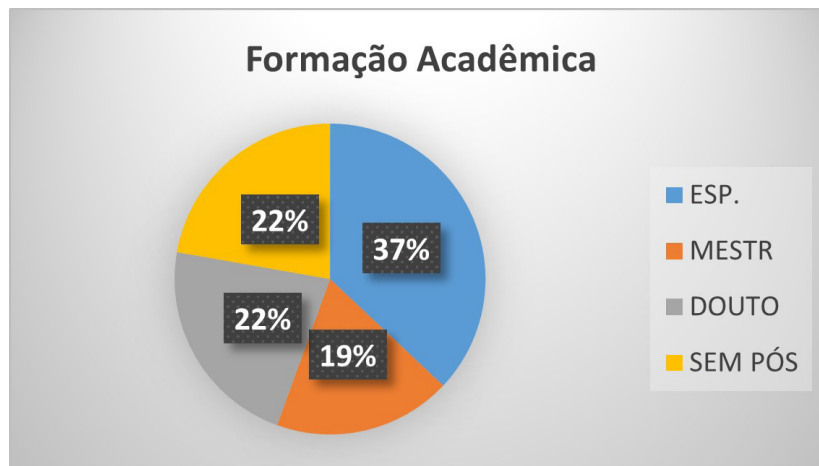


Gráfico 1. Formação acadêmica

Fonte: autoria própria

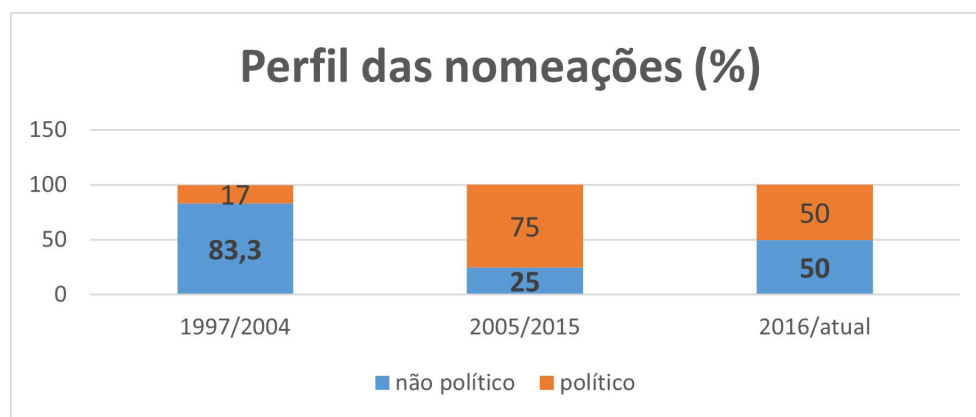


Gráfico 2. Perfil das nomeações

Fonte: Autoria própria

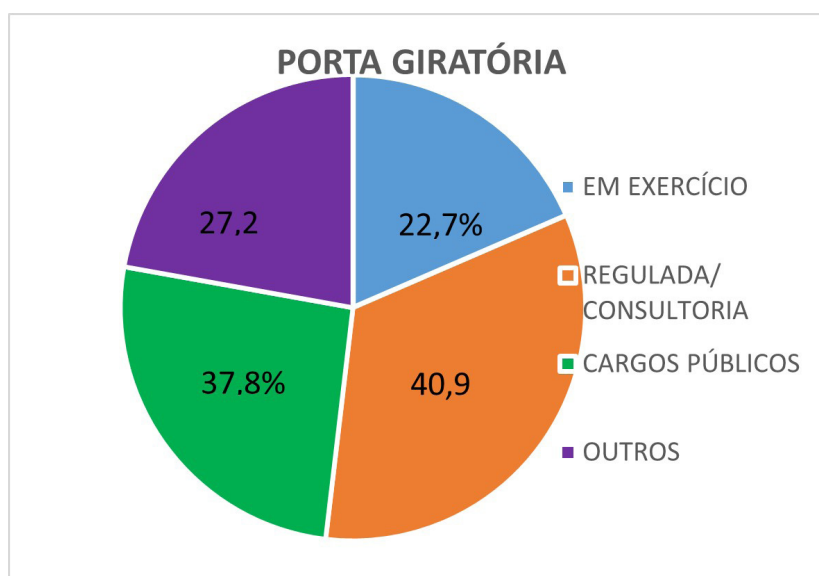


Gráfico 3. Mobilidade após deixar o cargo

Fonte: Autoria própria

Diante dos dados coletados e organizados no Apêndice, é possível demarcar três períodos distintos na constituição do Conselho Diretor da ANATEL: o primeiro período iniciado com a criação da Agência em 1997, quando as pessoas indicadas e nomeadas tinham a mesma formação acadêmica (engenharia) e a mesma origem institucional, ou seja, provinham do próprio Ministério das Comunicações ou do Sistema Telebrás, podendo-se identificar perfil acadêmico-profissional uniforme.

Num segundo período, a partir de 2005 até 2015, as indicações e nomeações assumiram outro contorno, menos técnico-especializado²³, com escolhas de viés mais político (assessores e outros cargos de livre nomeação), como se verá no próximo item, com predominância de profissionais da área do direito: nesse interregno, dos nove conselheiros, somente dois tinham formação acadêmica em engenharia.

O período subsequente, de 2016 a 2020 se constitui na composição mais eclética desde a criação da ANATEL, com profissionais de formação acadêmica transitando entre engenheiros, economistas e advogados. Outro diferencial verificado no período é que três dos cinco atuais conselheiros são servidores de carreira da própria ANATEL. Esta situação pode ser justificada em razão da promulgação da Lei nº 13.848/2019, que catalogou as situações de impedimentos para nomeação de Conselheiros em Agências, fixadas no art. 8º-A, além de estabelecer objetivamente a expertise requisitada para o cargo.

7.2 POLÍTICOS E NÃO POLÍTICO

Seguindo os critérios estabelecidos no metodologia para esta categorização, verifica-se que o período compreendido entre 2005 a 2015, as indicações tiveram perfil mais político: das 11 indicações para o Conselho, 8 foram “políticos”, dos quais, 4 exerceram a função de assessor do Poder Legislativo ou Executivo, e os outros 4, funções diversas, mas também de livre nomeação, segundo dados constantes no Quadro-Resumo das informações (Apêndice). Nesse intervalo, também foi indicado um diretor oriundo da iniciativa privada (Embratel), uma das empresas reguladas pela ANATEL.

Um estudo realizado por Power (2010) propõe revisão do debate acerca das três fases do design institucional da democracia brasileira: (i) a pessimista, concentrada na primeira década da nova democracia compreendendo o espaço de 1985 a 1995²⁴; (ii) a otimista, adensada no período de 1995 a 2000 apontando para as instituições “corretivas”²⁵; (iii) presidencialismo de coalizão²⁶ a partir dos anos 2000. A partir dessa perspectiva, depreende-se que o período onde proliferaram as indicações políticas coincide com o fortalecimento do presidencialismo de coalizão. Uma explicação possível é a combinação de fatores que alicerçam a tradição republicana brasileira: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional (ABRANCHES, 1988), os quais propiciam a formação de blocos de coalizão, indispensáveis à “governabilidade” – atributo essencial ao arranjo político-institucional característico do presidencialismo de coalizão²⁷.

²³ A alusão ao termo refere-se ao conhecimento científico para tratar de diversos temas que reclamam formação acadêmica específica, vez que tratará de temas como trajetória tecnológica, espectro, órbita, certificação, outorga, competição, relação entre partes relacionadas, acompanhamento societário, entre outros.

²⁴ Época marcada pelo multipartidarismo extremamente fragmentado no qual o presidente sempre teria minoria na câmara, excesso de “veto-players”, federalismo robusto, partidos fracos e rasos, com favorecimento de uma forte política clientelista (POWER, 2010).

²⁵ Período assinalado por presidente com grandes poderes e a existência de uma liderança centralizada na Câmara (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999)

²⁶ Termo forjado por Abranches (1988) para designar a necessidade de formação de coalizão entre os diversos partidos no Congresso Nacional para servir de sustentação ao presidente da república e, assim, garantir a governabilidade. A nomenclatura extrapolou a academia e vem sendo utilizada com vários conteúdos para indicar “coisas diferentes”.

²⁷ Segundo Huber (1996), governos de coalizão, mais do que uma relação vertical de conflito entre Poder Executivo e Poder Legislativo, também há relação horizontal de barganha e cooperação entre o Executivo e membros da coalizão, notadamente em razão do sistema multipartidário e fracionado.

Para ilustrar a situação típica desse período marcado pelo presidencialismo de coalizão, oportuno colacionar o caso da indicação de Aníbal Diniz, considerada como indicação de viés político: com formação acadêmica em História e com atuação na área de comunicação (repórter), era suplente do Senador Tião Viana (Acre) e assumiu a cadeira no Senado em dezembro/2010, quando Tião Viana foi eleito governador do Acre. Em outubro/2015 foi indicado e nomeado para o cargo de Conselheiro da ANATEL, chegando a vice-presidente da Agência.

Outra categoria de indicados políticos contempla pessoas que ocupavam cargo de assessor, tanto do executivo como do legislativo, entre eles, Antônio Domingos Teixeira Bedran (2007/2010), Emília Maria Silva Ribeiro Curi (2008/2012), Igor Vilas Boas de Freitas (2008/2016) e Igor Vilas Boas de Freitas (2013/2017), os quais exerciam cargos de livre nomeação em algum gabinete antes de integrar o Conselho Diretor. Note-se que após deixar o cargo na ANATEL, os indicados políticos retornaram ao exercício de cargos de livre nomeação, isto é, permaneceram na esfera pública-política, sinalizando sobre possíveis indícios acerca da captura política.

7.3 TRAJETÓRIA PÓS ANATEL

Em relação a trajetória pós Agência, dado marcante foi verificado em relação aos conselheiros que desempenharam a função na primeira formação do Conselho Diretor: todos os conselheiros classificados como não políticos, oriundos do Ministério das Comunicações ou do Sistema Telebrás, após deixarem a ANATEL, deslocaram-se para o setor privado em altos cargos nas empresas reguladas.

Dos 27 conselheiros nomeados até 2021, 5 encontram-se no exercício da função no Conselho Diretor; portanto, dos 22 conselheiros que deixaram o cargo, 5 moveram-se para o setor privado, em altos cargos em alguma empresa regulada pela ANATEL e outros 4 constituíram empresas de consultoria especializadas em telecomunicações, ou seja, desenvolvendo atividades para operadoras e demais empresas que atuam nesse nicho de mercado. Portanto, infere-se que, dos que ocuparam cargos no Conselho Diretor da ANATEL, 40,9% passaram pela porta giratória, isto é, a expertise e o conhecimento adquirido durante o exercício da função de conselheiro na ANATEL conduziram-nos a altos cargos nas empresas reguladas e/ou a prestar serviços especializados.

Algumas situações específicas merecem destaque na medida em que corroboram a análise acima realizada. É o caso de Mario Leonel Neto que assumiu como conselheiro em 1997 e renunciou ao mandato em 1998 para assumir a função de vice-presidente da Intelsat (empresa regulada). Comportamento similar foi seguido por Luiz Francisco Tenório Perrone, nomeado como conselheiro em 1997, permaneceu no cargo até 2001. Após sua saída da ANATEL, presidiu a Hispamar Satélites, de 2002 a 2005, e na sequência tornou-se diretor da Brasil Telecom Participações e vice-presidente de Planejamento Estratégico e Assuntos Regulatórios da Brasil Telecom S.A, além de ocupar o encargo de diretor estatutário da Telebrasil²⁸. Situação análoga ocorreu com Antônio Carlos Valente da Silva, que deixou a ANATEL em 2004 e assumiu a empresa Telefônica no Peru.

A análise da porta giratória pelo viés político também conta com alguns exemplos: Renato Navarro Guerreiro foi indicado para compor o Conselho Diretor da ANATEL (1997/2002) e

²⁸ Telebrasil - Associação Brasileira de Telecomunicações, fundada em 25 de janeiro de 1974, destinada a cooperação entre as entidades afiliadas - estatais e privadas - com vistas ao entendimento e ao desenvolvimento da política nacional de telecomunicações (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES, 2021).

chegou a posição de presidente, em virtude de sua conduta durante a fase pré-privatização (CAVALCANTE, 2012). Como engenheiro de telecomunicações do Sistema Telebrás, na função de gerente do Departamento de Coordenação do Planejamento, difundiu a ideia de que o modelo tradicional estatal estava esgotado, cuja solução seria a quebra do monopólio e abertura do setor. Para tanto, atuou decisivamente neste propósito, o que lhe rendeu o cargo de Secretário Geral do Ministério das Comunicações (1994/1997) e no fim de dezembro de 1998, tornou-se o primeiro presidente do Conselho Diretor da ANATEL (CAVALCANTE, 2012). Após sua saída, em 2002, fundou a Guerreiro Consult, direcionada a prestação de serviços especializados de consultoria para diversas operadoras de telefonia. Nesse caso específico, percebe-se que a porta giratória ocorreu tanto pelo viés político - no momento de sua indicação como Presidente do Conselho Diretor; como pelo econômico, quando deixou o cargo na ANATEL e fundou sua empresa de consultoria às reguladas.

Outra biografia que desfrutou do prestígio conquistado no período pré-privatização, é Fernando Xavier Ferreira. Apesar de não ter ocupado nenhum cargo na ANATEL, ingressou como engenheiro da empresa estatal Telepar (1971), integrante do sistema Telebrás e, em 1995 foi designado secretário executivo do Ministério das Comunicações, chegando à função de presidente da Telebrás, responsável pela preparação interna das operadoras estaduais a serem privatizadas²⁹. Após o leilão de privatização, foi contratado como presidente da Telefônica no Brasil, deixando o cargo em 2006 (CAVALCANTE, 2012).

Portanto, é possível vislumbrar que num primeiro momento, a dinâmica da porta giratória na ANATEL se desenvolveu por meio do viés econômico, pois todos os integrantes do Primeiro Conselho Diretor da ANATEL, após deixarem o cargo, deslocaram-se para altas funções nas empresas reguladas. A partir de 2005, na fase seguinte de consolidação institucional, o Conselho Diretor experimentou a porta giratória pela perspectiva política, já que dos 11 nomeados, 8 se enquadraram como políticos, segundo a metodologia adotada nesse trabalho, ou seja, 72,2% dos conselheiros nomeados no período, voltaram a ocupar outros cargos públicos de livre nomeação após deixarem a ANATEL.

O período a partir de 2016 ainda teve 2 indicações de conselheiros políticos, mas em 2018, inaugura-se nova fase no Conselho Diretor da ANATEL, caracterizado por indicações oriundas da própria Agência, isto é, por pessoas concursadas integrantes do quadro de servidores no exercício de suas funções institucionais, as quais foram nomeados para o cargo no Conselho Diretor.

8 SÍNTESE CONCLUSIVA

De maneira sintética, verifica-se que a qualificação acadêmica de todos os nomeados é compatível ao cargo no Órgão Colegiado, já que todos possuem nível superior completo. Por meio dos dados, foi possível identificar três momentos distintos na composição do Conselho Diretor da ANATEL:

- i) o primeiro compreende o período de 1997 a 2005, constituído por engenheiros, não políticos, provindos do Ministério das Comunicações e Sistema Telebrás, os quais, predominantemente, após deixarem a função institucional na Agência, passaram a desempenhar suas atividades

²⁹ Fernando Xavier Ferreira quando questionado nas audiências públicas acerca do modelo adotado no Brasil para as privatizações, oposto aos moldes seguidos pelos grupos europeus, afirmava que não considerava o modelo das operadoras europeias eficientes para os padrões exigidos na época (DALMAZO, 1999, p. 197).

laborais em altos cargos de empresas reguladas e/ou constituíram consultorias dirigidas à prestação de serviços de consultoria especializado às empresas reguladas;

- ii) o segundo período, a partir de 2005 até 2015, foi marcado pela nomeação preponderante de políticos, em especial oriundos de cargos de livre nomeação – assessores do executivo e legislativo, prevalecendo a formação acadêmica em direito, os quais, após deixarem o cargo na ANATEL, voltaram a desempenhar funções diversas na máquina pública (cargos de livre nomeação);
- iii) o terceiro, a partir de 2016, as indicações ao Conselho Diretor seguiram outra direção, migrando para não políticos, com primazia de pessoas concursadas do quadro próprio da ANATEL, com formação técnica e expertise no Órgão Regulador.

A análise conduz a alguns achados, os quais sugerem a ocorrência do fenômeno denominado de porta giratória. Em outras palavras, os conselheiros após deixarem as funções institucionais na ANATEL, deslocaram-se profissionalmente, ora para as empresas reguladas em altos cargos ou constituíram consultorias especializadas para prestação de serviços para o setor, merecendo destaque os conselheiros nomeados em 1997, quando todos passaram pela porta giratória na perspectiva econômica. Igualmente se verificou o episódio da porta giratória, sob o viés político no período em que prevaleceram as indicações políticas, cujos nomeados, após se desincumbirem da função na ANATEL retornaram para o exercício de cargos públicos de livre nomeação.

Importante ressaltar que a ANATEL, tal qual as demais agências reguladoras brasileiras são instituições jovens, surgidas na história recente do país, há pouco mais de 20 anos e ocupam *locus* peculiar: mais afastado do centro de poder estatal e mais próximos dos agentes atingidos pela dinâmica regulatória. Some-se o fato de que o estágio de maturidade institucional das agências se encontra em processo lapidação e aperfeiçoamento, circunstâncias que podem justificar e/ou explicar as inferências acima catalogadas. Essa premissa é corroborada pela nova legislação que estabeleceu critérios objetivos para indicação e nomeação dos agentes que comporão os Conselhos Diretores das agências no Brasil - Lei nº 13.848/2019.

Em que pese o balizamento normativo recém introduzido, não se pode olvidar que a fronteira legal pode ser tergiversada por meio da captura do regulador, vulnerabilizando a estrutura institucional, ora a mercê dos interesses privados das reguladas, ora sujeita ao clientelismo político, como também aos próprios dilemas derivados do presidencialismo de coalisão.

REFERÊNCIAS

- Abranches, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4392339/mod_resource/content/1/Texto%20S%C3%A9rgio%20Abrantes%201988%20Presidencialismo%20de%20Coalis%C3%A3o.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.
- Aragão, A. S. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES - TELEBRASIL. Disponível em: <http://telebrasil.org.br>. Acesso em: 21 jan 2021.
- Azumendi, S. L. *Análise das tendências de configuração das diretorias durante os últimos vinte anos de reformas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura, 2016.
- Barroso, L. R. Agências reguladoras: constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 229, p. 285-311, 2002. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v229.2002.46445>.

- BERGER, B. *Permeabilidade seletiva*. Disponível em: <https://www.infoescola.com/citologia/permeabilidade-seletiva/>. Acesso em: 12 fev 2021.
- BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO, Recife, 28 de fevereiro de 2005. Disponível em: <https://www5.trf5.jus.br/boletins/jurisprudencia/arquivos/182.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.
- BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.
- BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.
- BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.
- Carbajales, M. *El Estado regulador: hacia un nuevo modelo de Estado*. Buenos Aires: Depalma, 2006.
- Carvalho Filho, J. S. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.
- CAVALCANTE, S. Estado, capital estrangeiro e burguesia interna no setor de telecomunicações nos governos FHC e Lula. In: BOITO, A., GALVÃO, A. (Org.). *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda, 2012. p. 107-157.
- Codato, A. et al. Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 776-796, 2018.
- Codato, A. et al. La Connexion Financière: Le porte tournante de la Banque centrale du Brésil. *Gouvernement et Action Publique*, France, v. 8, n. 1, p. 137-155, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.3917/gap.191.0137>.
- Cornaggia, J.; Cornaggia, K. J.; Xia, H. Revolving doors on Wall Street. *Journal of Financial Economics*, Kowloon, v. 120, n. 2, p. 400-419, 2016. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jfineco.2016.01.007>.
- Dalmazo, R. *As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil*. 1999. 308 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas)- Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999. DOI: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.1999.182542>.
- Fiani, R. Afinal, a quais interesses serve a regulação? *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 81-105, jul./dez. 2004.
- Figueiredo, A. C.; Limongi, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- Gandra, A. IBGE: mulheres somavam 52,2% da população no Brasil em 2019. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-08/ibge-mulheres-somavam-522-da-populacao-no-brasil-em-2019#>. Acesso em: 26 set. 2022.
- Huber, D. J. *Rationalizing parliament: legislative institutions and party politics in France*. Imprensa: Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Justen Filho, M. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.
- Lira, M. G. A. M. P. Teoria da Captura no Brasil. *Revista Eletrônica da Estácio Recife*, Recife, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2015.
- Marques Neto, F. A. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- Mello, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- Modesto, P. *Agências executivas: a organização administrativa entre o casuísmo e a padronização*. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 15 jan 2021.
- Moreira, V. *Estudos de Regulação Pública*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- Nunes, E.; Ribeiro, L. M.; Peixoto, V. *Agência Reguladora no Brasil. Observatório Universitário, Documento de Trabalho*. n. 65, 2007. Disponível em: <http://www.observatoriouniversitario.org.br>. Acesso em: 23 jun. 2020.
- Oliveira, J. C.; Perez Filho, A.; Wood, S. Q. Agências Reguladoras e o fenômeno da captura. *Pensar*, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 195-209, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.5020/2317-2150.2012.v17n1p195>.
- Pinto Junior, H. Q.; Fiani, R. Regulação Econômica. In: Kupfer, D.; Hasenclever, L. (Orgs.). *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 299-312.
- Pollitt, C.; Bouckaert, G. *Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity*. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2017.

- POWER, Timothy J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, v. 1, n. 29, pp.18-33, 2010.
- Ramalho, P. I. S. (Org.). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: ANVISA, 2009.
- SALGADO, L. H. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.
- Stigler, G. J. *The theory of economic regulation*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988. (Chicago Studies in Political Economy).
- SUNDFELD, C. A. Introdução às agências reguladoras. In: SUNDFELD, C. A. (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 18-38.
- Vieira, A. S. A. *Agências reguladoras independentes?: Especialização e captura nas trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros*. 2015. 79 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública)-Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.
- Viscusi, W., Vernon, J., Harrington, J. *Economics of Regulation and Antitrust*. 2nd ed. Cambridge: Heath and Company, 1992.

APÊNDICE – RESUMO DIRETORES DA ANATEL – 1997 A 2020

DIRETOR	FORMAÇÃO	QUALIF.	INDICAÇÃO	MANDATO	POL/ N. POL	ATUAÇÃO PROFISSIONAL ANTES	ATUAÇÃO PROFISSIONAL DEPOIS	PORTA GIRATÓRIA
José Leite Pereira Filho	Eng. Telecom	D	FHC	05/11/97 a 04/11/02 05/11/02 a 04/11/07	Não Político	70-87 Marinha 90-97 UTI 87-90 Embratel	Professor e Consultoria	
Luiz Alberto da Silva	Direito	D	FHC	02/05/02 a 16/04/07	Político	64-72 Professor 72-85 Adm/ consultor Tele 85-90 Consultor Min Com 90-92 Consultor República Consultor AGU 2001 Min. Defesa	Não Encontrada Referência	
Luiz Guilherme Schymura de Oliveira	Eng. Elétrico	D	FHC	02/05/02 a 07/01/04	Não Político	90 Professor FGV 92 Consultor Reforma Fiscal 93-95 Editor Revista 92-96 Consultor BIM 97 Diretor FGV	2004 – Diretor do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV)	
Otávio Luiz Rodrigues Junior	Direito	D	Dilma	25/11/15 a 22/12/18	Não Político	2001 AGU Professor USP e outras	Conselho Nacional do MP	S
Emmanoel Campelo de Souza Pereira	Direito	D	Temer	#####	Político	07-09 ass. AL Assessor Sócio Esc. 2012-16 Conselheiro CNJ	Conselheiro Atual	
Carlos Manuel Baigorri	Economia	D	Temer	#####	Não Político	2009 ANATEL IBMEC/ Cons. 07-09 FUNTEL/ACEL	Conselheiro Atual	
Renato Navarro Guerreiro	Eng. Telecom	E	FHC	05/11/1997 a 04/11/2000 05/11/2000 a 01/04/2002	Não Político	Ministério, Telebrás	Guerreiro TeleConsult/ Guerreiro Consult	S

APÊNDICE – CONTINUAÇÃO...

DIRETOR	FORMAÇÃO	QUALIF.	INDICAÇÃO	MANDATO	POL/ N. POL	ATUAÇÃO PROFISSIONAL ANTES	ATUAÇÃO PROFISSIONAL DEPOIS	PORTA GIRATÓRIA
Luiz Francisco Tenório Perrone	Eng. Eletrônico	E	FHC	05/11/97 a 04/11/01	Não Político	65-68 Depto Nacional 68-84 Embratel	2002-2005 Presidiu a Hisparmar Satélites Desde 2005: diretor da Brasil Telecom Participações e Vice-Presidente de Planejamento Estratégico e Assuntos Regulatórios da Brasil Telecom S.A. É Diretor Estatuário da Telebrasil	S
Antonio Carlos Valente da Silva	Direito	E	FHC	05/11/1997 a 04/06/04	Não Político	84-96 Intelsat 75 Telebras 84-90 CETEL 91-95 Telerj 95-97 Telebras Assessor Especial	2004 Telefónica Peru Telebrasil	S
Elfas Chaves Gurgel do Amaral	Eng. Computação	E	Lula	05/11/04 a 04/11/05	Não Político	Ministério Defesa	MCTIC	
Pedro Jaime Ziller de Araújo	Eng. Eletricista	E	Lula	07/01/04 a 04/11/08	Político Sindicato Filiado PSB	70-71 Petrobrás 71-77 Telesp 77-79 Telebras 80-2002 Telemig 2003 Min. Com	2010 Informática de Municípios Associados (IMA)	
Antônio Domingos Teixeira Bedran	Direito	E	Lula	09/05/07 a 04/11/10	Político	66-72 73-93 94-98 Assessor Legislativo	Advogado – Sócio que atuava em empresa do setor	S
Jarbas José Valente	Eng. Eletrônico	E	Dilma	14/01/10 a 04/11/14	Não Político	81-82 Construções 82-83 FAZ M. Com. 83-96 Embratel 96 Min. Com. 95-96 TeleSergipe 96-97 Telegoiás 97-98 Telems 98-01 ANATEL Privada/ Embratel	2016-2019 foi Diretor Técnico- Operacional e Presidente da TELEBRAS	

APÊNDICE – CONTINUAÇÃO...

DIRETOR	FORMAÇÃO	QUALIF.	INDICAÇÃO	MANDATO	POL/ N. POL	ATUAÇÃO PROFISSIONAL ANTES	ATUAÇÃO PROFISSIONAL DEPOIS	PORTA GIRATÓRIA
Marcelo Bechara de Souza Hobalika	Direito	E	Dilma	17/11/11 a 14/08/15	Político	Tinha Escritório Advocacia Defesa Abramulti Min. Com. ANATEL AGU	2018 – Conselho Superior de Cinema	
Rodrigo Zerbone Loureiro	Direito	E	Dilma	17/11/11 a 04/11/15	Político	04-06 STJ 06-08 CADE 08-09 Casa Civil 09-10 Assessor ANATEL 11 Conselho Fiscal Conselho Consultivo	Junho de 2020: Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade / Subsecretário de Capital Humano	
Anibal Diniz	História	E	Dilma	13/10/15 a 04/11/19	Político		Assessor no CN	
Mário Leonel Neto	Eng. Produção	M	FHC	05/11/97 a 18/12/98	Não Político	78-83 Esso 83-95 Embratel	Vice-Presidente Intelsalt	S
João Batista de Rezende		M	Lula/Dilma	05/11/08 a 04/11/13 05/11/13 a 29/08/16	Político	91-93 Dieese 93-94 COAB Londrina 94-96 Secretário Fazenda Londrina 01-02 Diretor Financeiro 02-03 Dese Londrina 05-06 Sercomtel 06-08 BESC Min. Planejamento	Relacionamento Próximo de Operadoras de Telefonia	S
Igor Villas Boas de Freitas	Eng. Eletrônico	M	Dilma	17/12/13 a 05/11/17	Político	2004 Consultor Legislativo cedido assessor ANATEL	Telebrás FGTS 2020: consultoria concorrência e regulação	S
Leonardo Euler de Moraes	Economia	M	Bolsonaro	#####	Não Político	2005 ANATEL CEPAL/ Eletronorte	Conselheiro Atual	

APÊNDICE – CONTINUAÇÃO...

DIRETOR	FORMAÇÃO	QUALIF.	INDICAÇÃO	MANDATO	POL/ N. POL	ATUAÇÃO PROFISSIONAL ANTES	ATUAÇÃO PROFISSIONAL DEPOIS	PORTA GIRATÓRIA
Abraão Balbino	Eng. Redes	M	Bolsonaro	#####	Não Político	2007 ANATEL Vivo/TTsa/ Huawei	Conselheiro Atual	
Luiz Tito Cerasol	Eng. Telecom	Não Disponível Ou Só Graduação	FHC	18/01/99 a 04/11/03	Não Político	72-78 Standar 78-83 Telesp 83-95 Embratel 96-97 Min. Com. 97- ANATEL	Voltou para Embratel Presidente da Vesper (espelho) adquirida pela Embratel	S
Plinio Aguiar Junior	Eng. Eletrônico	Não Disponível Ou Só Graduação	Lula	05/11/05 a 04/11/09	Não Político	72-74 Wireless 2003 Min. Com. 72-02 Embratel 79-85 Minicom	Atuou no Setor Internacional	
Ronaldo Mora Sardenberg	Direito	Não Disponível Ou Só Graduação	Lula	02/07/07 a 04/11/11	Político	Embaixador Carreira Diplomática		
Emilia Maria Silva Ribeiro Curi	Direito	Não Disponível Ou Só Graduação	Lula	10/09/08 a 04/11/12	Político	85-88 Ass. Ministro 89-91 IBAMA 91 Secretaria, Adm. Geral 92 Assess Parlamentar 92-97 MEC Ass. Paria. 97-03 MEC: Ass. Espe. Min. 03-06 Senado 05 Cons. ANATEL	2017 Gabinete Renan Calheiros	
Juarez Quadros do Nascimento	Eng. Eletricista	Não Disponível Ou Só Graduação	Temer	06/10/16 a 04/11/18	Político	97-02 Secretário Min. Com. 95-97 Outorgas 95-96 Telebras 73-90 Telepara Telebras/ Ministro Com. Sócio da Orion até 2016	2019: Fundou a JMGN – Consultoria Energia e Comunicações	S
Moisés Queiroz Moreira	Eng. Agrônomo	Não Disponível Ou Só Graduação	Temer	#####	Político	2004-20118 Assessor Ministro/ Parlamentar	Conselheiro Atual	