

RELATÓRIO DE GESTÃO

1999-2002 / 2003-2005



Diretoria de Fiscalização

Maria Stella Gregori



Advogada, mestre em Direito das Relações Sociais e professora de Direito do Consumidor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Foi Assistente de Direção da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON do Estado de São Paulo, Secretária Executiva da Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos e Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo.

Pelo Procon-SP atuou como representante no acompanhamento das discussões, no Congresso Nacional, sobre o projeto de lei que deu origem à Lei nº 9.656/98, que dispõe sobre os planos privados de assistência à saúde e, após sua edição, foi membro integrante da Câmara de Saúde Suplementar.

Entre 1999 e 2002, exerceu o mandato de Diretora da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e foi reconduzida para o mandato de 2003 a 2005, tendo, nos dois mandatos, respondido pela Diretoria de Fiscalização.

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO

Maria Stella Gregori

Diretora

Anna Suely Macedo Samico

Diretora Adjunta

Tulio Faraco

Assessor e Diretor Adjunto Substituto

Maria Thereza Carolina de Souza Gouveia

Assessora Especial

Edna Lúcia Volpi

Gerente-Geral de Atendimento ao Consumidor

Rosane Jacy Fretes Fava

Gerente de Operações de Atendimento

Fátima Cristina Araújo

Assessoria de Articulação com Órgãos de Defesa do Consumidor

Fabício Ferreira Neves

Gerente-Geral de Fiscalização Descentralizada

Luciana Souza da Silveira

Gerente de Operações Descentralizadas

Maria Júlia Gusmão Joviano

Assessoria de Instrução e Análise

Mercedes Schumacher

Gerente-Geral de Fiscalização Planejada

João Eduardo Cruz Martins

Gerente de Operações de Fiscalização

Vera Queiroz Sampaio de Souza

Assessoria de Parecer e Negociação

Colaborou na elaboração deste relatório

José Otávio Soares

HÁ O QUE COMEMORAR

Passadas quase duas décadas da promulgação da Constituição de 1988, vemos que a sociedade brasileira tem muito o que comemorar, pois são inegáveis os avanços no campo da proteção social. Percebemos cada vez mais presente a participação ativa e consciente do cidadão na tutela de seus direitos, seja como cliente do Estado, seja nas relações de consumo.

Na área de planos de saúde, em particular, os consumidores contam com mais uma ferramenta de proteção: a Lei nº 9.656/98, marco regulatório no setor, que impõe um regime para o mercado de saúde suplementar, ao estabelecer normas que visem preservar a sustentabilidade e transparência do setor, aliada à qualidade da assistência.

E para levar a efeito a regulação desse mercado, foi criada, em novembro de 1999, a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, cujo papel está em buscar a eficiência da prestação dos serviços de assistência à saúde oferecida pelo setor privado, monitorando e fiscalizando a manutenção dos serviços. A Agência se inscreve na agenda política como um importante instrumento para, de um lado, inibir práticas lesivas ao consumidor e, de outro, estimular comportamentos que reduzam conflitos de interesse e promovam a estabilidade do setor, com claros benefícios para seus atores, e por que não dizer, para a sociedade de um modo geral.

Já podemos ver os principais ganhos imediatos para a sociedade. A uniformização dos produtos pela obrigatoriedade da cobertura global; o estabelecimento de limites para reajuste de preços nos contratos individuais; a proibição de discriminação de consumidores, principalmente em razão de sua idade ou condição de saúde; a vedação de limitação de procedimentos; e a delimitação das carências são alguns exemplos.

E não há dúvida de que a regulação do mercado de saúde suplementar representa uma grande conquista. Mas devemos ter em mente que o processo regulatório é contínuo e gradual e cremos ser este o momento de abrir novas frentes, como o estímulo a estratégias de prevenção de doenças e promoção de saúde e a adoção de mecanismos que permitam a mobilidade dos consumidores como forma de fomentar a concorrência. Enfim, é preciso pensar uma regulação mais permeável à provisão do serviço para que se possa se fechar o elo entre os três vértices do mercado: operadora, prestador e consumidor, a fim de promover o equilíbrio entre esses agentes e, com isso, perseguir um mercado estável, eficiente e socialmente justo.

Maria Stella Gregori

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	A FISCALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO REGULATÓRIO	9
	<i>Objetivos da regulação</i>	9
	<i>Instrumentos da regulação</i>	9
2.1	REATIVIDADE E PRÓ-ATIVIDADE NA FISCALIZAÇÃO	11
2.2	FISCALIZAÇÃO REATIVA NA ANS: <i>PROGRAMA CIDADANIA ATIVA</i>	12
2.3	FISCALIZAÇÃO PRÓ-ATIVA NA ANS: <i>PROGRAMA OLHO VIVO</i>	13
2.4	FISCALIZAÇÃO PRÓ-ATIVA NA ANS: REPRESENTAÇÕES	13
2.5	INFORMAÇÃO AO MERCADO E À SOCIEDADE: <i>PROJETO PARCEIROS DA CIDADANIA</i>	14
2.6	CONTRIBUIÇÃO AO MONITORAMENTO DO MERCADO	15
2.7	AJUSTE DE CONDOTA DE OPERADORAS	15
3	IMPLANTAÇÃO DA DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO	16
	<i>Atividades de estruturação e operação</i>	16
	<i>Estrutura organizacional</i>	16
3.1	GERÊNCIA GERAL DE ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR (GGCON).....	17
3.1.1	<i>Gerência de Operações de Atendimento (GEATE)</i>	18
3.1.2	<i>Assessoria de Articulação com Órgãos de Defesa do Consumidor</i>	18
3.2	GERÊNCIA GERAL DE FISCALIZAÇÃO DESCENTRALIZADA (GGFID)	18
3.2.1	<i>Núcleos Regionais de Atendimento e Fiscalização (NURAFs)</i>	19
3.2.2	<i>Gerência de Operações Descentralizadas (GEDES)</i>	19
3.2.3	<i>Assessoria de Instrução e Análise (ASSIA)</i>	20
3.3	GERÊNCIA GERAL DE FISCALIZAÇÃO PLANEJADA (GGFIP)	20
3.3.1	<i>Gerência de Operações de Fiscalização (GEFIS)</i>	20
3.3.2	<i>Assessoria de Parecer e Negociação</i>	20
3.4	ASSESSORIA DE DECISÃO E RECURSOS (ADR)	20
3.5	INSTALAÇÕES E MATERIAIS	20
3.6	RECURSOS HUMANOS	21
3.7	RECURSOS EM INFORMÁTICA.....	22
4	OPERAÇÃO DA DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO	24
	<i>Fluxo geral de trabalho</i>	24
	<i>Pontos de acompanhamento na tramitação de denúncias e processos</i>	25
	<i>Movimentação e acumulação de trabalho</i>	26
4.1	ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR	27
	<i>Considerações gerenciais</i>	27
4.2	PROJETO <i>PARCEIROS DA CIDADANIA</i>	28
	CONSIDERAÇÕES GERENCIAIS.....	30
4.3	FISCALIZAÇÃO DESCENTRALIZADA	30
	<i>Considerações gerenciais</i>	31
4.4	FISCALIZAÇÃO PLANEJADA	32
	<i>Considerações gerenciais</i>	33
4.5	DECISÃO E RECURSOS	36
	<i>Considerações gerenciais</i>	39
4.6	DIRETOR DE FISCALIZAÇÃO.....	40
	<i>Considerações Gerenciais</i>	40

1 INTRODUÇÃO

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) foi criada pela Lei nº 9.961/00 para promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regular as operadoras setoriais e contribuir para o desenvolvimento das ações de saúde no país.

A regulação do mercado de saúde suplementar a cargo da ANS está pautada em duas dimensões: social, na medida em que intervém na provisão de bens públicos, definindo padrões de saúde, meio ambiente e segurança e os mecanismos de oferta desses bens; e econômica, em função da intervenção nas decisões de setores econômicos, visando facilitar, limitar ou intensificar os mercados pela correção de suas imperfeições.

Diversamente das primeiras agências reguladoras criadas durante a reforma do Estado, a ANS não regula serviços públicos privatizados, mas sim atividade econômica originariamente privada, condicionando o exercício da liberdade de iniciativa, da livre concorrência e do direito de propriedade ao estabelecer mercado de acesso e permanência controlados.

Para tanto, a regulação se desdobra, na Lei nº 9.656/98, em três eixos principais: o estrutural, com regras sobre entrada e permanência da operadora no mercado; o eixo econômico-financeiro, relativo à solvência e liquidez das operadoras; e o assistencial, que diz respeito à qualidade da atenção à saúde.

A Direção da Agência é exercida por uma Diretoria Colegiada, integrada por cinco diretores com mandatos não coincidentes, cada um deles responsável por uma das áreas de atuação, definidas em Regimento Interno:

- Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras: responsável pela regulamentação, registro e monitoramento do funcionamento das operadoras, inclusive dos processos de regime especial e liquidação extrajudicial;

- Diretoria de Normas e Habilitação de Produtos: responsável pela regulamentação, registro e monitoramento dos planos, inclusive as autorizações de reajustes de contratos;
- Diretoria de Desenvolvimento Setorial: responsável pelo ressarcimento ao SUS e pelo desenvolvimento de instrumentos que viabilizem a melhoria de qualidade e o aumento da competitividade do setor, incluindo os sistemas de informação e informática;
- Diretoria de Gestão: responsável pelo sistema de gerenciamento da ANS, o que envolve logística e recursos financeiros e humanos, além de projetos de pesquisa e de acompanhamento institucional;
- Diretoria de Fiscalização: responsável por todo o processo de fiscalização tanto dos aspectos estruturais, econômico-financeiros e assistenciais, além do apoio ao consumidor e articulação com os órgãos de defesa do consumidor.

Este documento visa atender dois objetivos:

- Prestar contas das atividades da Diretoria de Fiscalização no período de 1999 a 2005;
- Colaborar na transição para o mandato do diretor a ser nomeado, assegurando que a nova gestão possa assumir rápida e plenamente suas atribuições, no interesse dos consumidores, das operadoras de planos de assistência à saúde, dos prestadores de serviço em saúde e da sociedade em geral.

2 A FISCALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO REGULATÓRIO

É fundamental distinguir objetivos de instrumentos da regulação. Para tanto, faz-se necessário analisar o objeto da ação regulatória, que, no caso da ANS, é o mercado de planos privados de assistência à saúde.

Objetivos da regulação

Define-se usualmente como objetivos do órgão regulador de um mercado o estabelecimento de níveis aceitáveis de competição e de qualidade de produtos, dentro dos limites impostos pela realidade.

No caso da ANS, o estímulo à eficiência do mercado deve estar a serviço da defesa do interesse público na saúde suplementar, portanto cada instrumento de regulação de que dispõe a Agência deve estar claramente direcionado para essa meta.

Instrumentos da regulação

É possível classificar os atos de caráter regulatório da Administração Pública como *normativos* (caso das regulamentações) ou *individuais* (caso dos atos de autorização e fiscalização).

Os atos administrativos normativos estabelecem regras gerais e abstratas de conduta, não tendo, portanto, um destinatário individualizado. Trata-se das regulamentações elaboradas pelo regulador sobre matérias de sua competência, fixadas dentro dos parâmetros preestabelecidos em lei. Já os atos administrativos individuais são de caráter decisório, tendo um ou mais destinatários individualizados.

Autorizações são atos administrativos individuais, discricionários e precários, através dos quais o poder público possibilita a um determinado agente a realização de atividade ou uso de bens para os quais a lei impõe aquiescência prévia.

Fiscalizações consistem em atos administrativos individuais de verificação da conformidade de um agente econômico, produto ou instalação em relação à regulamentação vigente e, em caso de não conformidade, aplicação de medidas corretivas, que podem incluir ou não penalidades.

Para exercer com eficácia a fiscalização, o órgão regulador precisa dispor de poder de polícia ou de administração ordenadora, como se cogita na moderna acepção do tema.

“É a parcela da função administrativa, desenvolvida com o uso do poder de autoridade, para disciplinar, nos termos e nos fins da lei, os comportamentos dos particulares no campo que lhe é próprio.” [*Direito Administrativo Ordenador, Carlos Ari Sundfeld*]

A fiscalização pode ser analisada de duas formas: como fiscalização direta, pela verificação do cumprimento da legislação por agentes especialmente designados e investidos de poder de polícia, e como fiscalização indireta, realizada por meio de ações de monitoramento do mercado.

A fiscalização direta é atribuição da DIFIS, ao passo que a fiscalização indireta é exercida por outras Diretorias da ANS por meio do acompanhamento das operadoras, com base nas informações assistenciais e econômico-financeiras fornecidas periodicamente pelas mesmas, efetuando-se cruzamento com a incidência de reclamações e com as multas aplicadas. Os instrumentos da fiscalização indireta consistem basicamente no acompanhamento econômico-financeiro e assistencial das operadoras e do comportamento de suas carteiras, além dos planos de recuperação, os regimes especiais (direção fiscal, direção técnica e liquidação extrajudicial), alienação compulsória de carteira e leilão.

Além da regulamentação, autorização e fiscalização, o órgão regulador deve dispor de mais dois instrumentos: *informação* e *monitoramento*.

Uma das condições para que um mercado real se aproxime do ideal é que os fornecedores e consumidores disponham de toda a informação necessária para tomar suas decisões.

Visando ao estabelecimento dessa condição, deve ser agregada às responsabilidades de um órgão regulador a função *informação*, entendida não só como processo de fornecimento de dados aos participantes do mercado, mas também como ferramenta que permite conhecer os problemas do setor, buscar alternativas para solucioná-los, atingir metas e cumprir objetivos da regulação. Deve ser observado, porém, que prestar informação é diferente de regular no sentido econômico. A regulação possui caráter de coação, na medida em que sempre implica na limitação da liberdade de decisão do agente.

Como o mercado está inserido em uma realidade mais ampla, no todo social, informações a seu respeito são também do interesse de instituições, pessoas e grupos sociais que não se enquadram nas categorias de fornecedores ou de consumidores.

A Diretoria de Fiscalização da ANS - DIFIS, além de executar a atividade pela qual é denominada, contribui para a função de informar o mercado, por meio de central de atendimento telefônico e via *e-mail*, assim como de atendimento presencial nas unidades descentralizadas.

A regulação é um trabalho contínuo; não se extingue no marco legal e na lei de criação do ente regulador. Mercados não admitem um conjunto imutável de regras, ou seja, é necessário que o órgão regulador reformule as regras sempre que haja benefícios para a sociedade. Assim, para que a conveniência de uma reformulação de regras seja identificada, é necessário analisar o comportamento do mercado.

Um segundo motivo para analisar permanentemente o comportamento do mercado é direcionar o esforço de fiscalização, racionalizando a alocação de recursos frente ao número de agentes econômicos, sua dispersão geográfica e outros fatores.

Monitoramento é o processo que se dedica a essa observação do comportamento do mercado regulado, a fim de adequar o processo regulatório à sua dinâmica. Em síntese, seus objetivos são:

- Identificar necessidades de reformulação da regulamentação
- Orientar as atividades de fiscalização.

Para atingir esses objetivos, o processo de monitoramento exige informações provenientes do mercado (dados a respeito da distribuição de agentes, preços, qualidade) e das próprias ações do órgão regulador (dados a respeito dos atos de autorização e, no caso específico da DIFIS, dos atos de fiscalização).

Enquanto a fiscalização enfoca os agentes econômicos individualmente, verificando sua conformidade às regras vigentes para autuá-los quando cabível, o monitoramento enfoca os agentes coletivamente, verificando a conformidade do mercado às metas desejadas, para direcionar a fiscalização (quando as regras se mostrarem adequadas), ou para indicar a necessidade de reformular as regras (quando estas se mostrarem inadequadas).

Os processos de informação e de monitoramento não são enquadrados usualmente como atos administrativos de caráter regulatório, mas são imprescindíveis às atividades de regulação. Sem ampla informação aos agentes, não há mercado eficiente. Sem monitoramento, não há como o órgão regulador verificar a eficácia de seus atos.

2.1 Reatividade e pró-atividade na fiscalização

A fiscalização efetuada pela ANS enfrenta um problema intrínseco à atividade, comum a todos os órgãos reguladores: não é viável fiscalizar todos os agentes durante todo o tempo. Mesmo que tecnicamente possível, o que é questionável, a fiscalização completa de um mercado teria um custo proibitivo.

Se a identificação e punição de toda e qualquer irregularidade em um dado mercado é uma meta inatingível, ao órgão regulador não basta maximizar sua capacidade de atendimento às denúncias. É imprescindível desenvolver estratégias mais amplas de inibição da ocorrência de irregularidades, não se limitando ao efeito de punições oriundas de denúncias individuais.

A DIFIS executa fiscalizações reativas para proteger consumidores que reclamam de irregularidades cometidas por operadoras de planos de assistência à saúde. Ao punir as operadoras, busca evitar a

reincidência e age na defesa do interesse público no mercado de planos de saúde. A fiscalização reativa é, portanto, uma resposta à participação da sociedade nas denúncias de infrações à legislação. A ação do órgão regulador, nesse caso, está condicionada ao estímulo externo.

Como estratégia inibitória de caráter mais amplo, a DIFIS realiza fiscalizações pró-ativas, não apenas para inibir, mas também para corrigir comportamentos antes mesmo que estes se tornem danosos, igualmente para defender o interesse público no mercado de planos de assistência à saúde. Observe-se que a correção não necessariamente requer punição, podendo ser feita por meio de termos de compromisso de ajuste de conduta.

A estratégia de inibição implantada pela DIFIS se baseia na expectativa de que as empresas tenderão a cometer menos irregularidades ao saber que podem ser selecionadas, a qualquer momento, para uma fiscalização em profundidade, independentemente de denúncias de consumidores. Esta estratégia tem outro propósito, que é a diminuição do volume de reclamações, reduzindo a demanda do processo de fiscalização reativa.

A DIFIS, para executar a fiscalização, conta com dois programas: os Programas *Cidadania Ativa* e *Olho Vivo*.

2.2 Fiscalização reativa na ANS: Programa Cidadania Ativa

A fiscalização reativa realizada pela DIFIS é parte do Programa *Cidadania Ativa*, que se inicia no atendimento de demandas de consumidores, em sua maior parte recebidas pelo Disque-ANS, a central de atendimento mantida em operação pela Diretoria.

Essas demandas, assim como as que são enviadas por *e-mail* ou apresentadas pelos consumidores pessoalmente aos Núcleos Regionais de Atendimento e Fiscalização (NURAFs), são esclarecidas imediatamente ou, se houver indícios de irregularidade, são levadas à apuração.

Atualmente são recebidas entre dez e onze mil demandas por mês, podendo haver variações expressivas em função de eventos como reajustes de mensalidades de planos de saúde. Usualmente, em torno de 9% das demandas configuram-se como denúncias a analisar, sendo as restantes esclarecidas imediatamente aos consumidores. Desde sua inauguração, o Disque-ANS já efetuou mais de 400 mil atendimentos.

As denúncias são encaminhadas para análise realizada pelos NURAFs, que, após diligências e intimação para manifestação das operadoras, podem concluir pela inexistência de indícios de infração, arquivando a demanda por meio de parecer fundamentado, ou pela abertura de processo administrativo sancionador, com a lavratura do correspondente auto de infração. É sobre essas denúncias que se volta à fiscalização descentralizada da ANS.

A análise das denúncias leva à instauração de cerca de 160 processos sancionadores por mês, ou seja, aproximadamente 1,5% das demandas resulta em processos.

A tramitação dos processos sancionadores culmina em decisões administrativas de primeira instância, a cargo do Diretor de Fiscalização. Na ocorrência de interposição de recursos pelas operadoras, o Diretor de Fiscalização apresenta manifestações à Diretoria Colegiada, onde os processos são julgados em segunda instância, seguindo-se a publicação das decisões, às quais cabe recurso à Diretoria Colegiada, não mais no âmbito da DIFIS. Processos sancionadores com decisão e recurso analisado, ou sem interposição de recurso no prazo regulamentar, são encaminhados para execução da sanção ou arquivamento.

Do início da atual gestão até o trimestre encerrado em setembro/2005, foram analisadas cerca de 47.000 denúncias, que resultaram na instauração de 9.229 processos.

2.3 Fiscalização pró-ativa na ANS: Programa Olho Vivo

É na fiscalização pró-ativa que se dá a execução do Programa *Olho Vivo*. Este se inicia com a definição anual de uma amostra de operadoras a serem fiscalizadas, com base em porte, modalidade de atuação, número de denúncias e número de consumidores. O *Olho Vivo* compreende um modelo inovador da ação fiscalizadora, pois é uma fiscalização planejada e realizada de forma contínua, com o objetivo de verificar o equilíbrio econômico-financeiro, a conformidade legal e o padrão de qualidade dos serviços oferecidos pelas operadoras. A denominação do programa visa traduzir a idéia de vigilância constante e ampla do funcionamento dessas empresas.

As operadoras são comunicadas com antecedência, de modo a preparar um conjunto de documentos que serão submetidos à análise. Instaura-se um processo administrativo para cada operadora da amostra, alocando-se dois fiscais para diligências conjuntas, sendo um deles especializado nos aspectos assistenciais, e outro especializado nos aspectos administrativos e financeiros das operadoras.

A análise das informações colhidas *in loco* pode resultar no arquivamento do processo administrativo ou, sendo identificada irregularidade, na lavratura de auto de infração, conferindo ao processo um caráter sancionador.

A tramitação dos processos, quando se tornam sancionadores, segue procedimento semelhante do ponto de vista da decisão administrativa de primeira instância, a cargo do Diretor de Fiscalização, com eventual interposição de recurso, manifestação e decisão em segunda instância pela Diretoria Colegiada.

Desde sua implantação, em 2002, até setembro/2005, o Programa *Olho Vivo* realizou 2.135 ações de fiscalização, compreendendo a execução de diligências, relatórios, lavratura de autos de infração, encaminhamento de processos para julgamento ou ajuste de conduta.

2.4 Fiscalização pró-ativa na ANS: representações

Inserem-se no âmbito da fiscalização pró-ativa as representações recebidas das outras Diretorias da ANS, como decorrência de suas atividades de fiscalização indireta do mercado. A representação, prevista no marco regulatório como forma de se dar início a processo administrativo sancionador, consiste em ato de

monitoramento dos setores técnicos da ANS que demanda da DIFIS apuração de condutas relacionadas a obrigações das operadoras, tais como: informações sobre o cadastro de beneficiários, dados sobre produtos e informes periódicos sobre a situação econômico-financeira.

De janeiro/2000 a setembro/2005, foram encaminhadas à DIFIS 6.247 representações.

2.5 Informação ao mercado e à sociedade: *Projeto Parceiros da Cidadania*

Informações são fornecidas aos consumidores majoritariamente pelo Disque-ANS e, em menor escala, por *e-mail* e atendimento direto nos NURAFs.

A disseminação de informações aos consumidores é potencializada pela articulação estabelecida entre a ANS e os Órgãos de Defesa do Consumidor por meio de contatos regulares, promoção de *workshops* e encontros de aperfeiçoamento. Tais contatos visam subsidiar esses órgãos com informações e entendimentos sobre os textos normativos afetos ao tema saúde suplementar para contribuir para o aprimoramento no desempenho de seu próprio papel, com destaque para a atuação preventiva e efetividade das ações de fiscalização.

O projeto “Parceiros da Cidadania”, coordenado pela Diretoria de Fiscalização, foi concebido em 2003 com o apoio do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e do FUMIN – Fundo Multilateral de Investimentos, e tem por objetivo promover o aperfeiçoamento e racionalização das atividades dos órgãos que compõe o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, no que diz respeito ao atendimento dos consumidores de planos de saúde. Por meio da harmonização de entendimentos e do fortalecimento do papel institucional de cada uma das entidades parceiras, no âmbito de suas respectivas atribuições e competências, espera-se a melhoria dos serviços oferecidos aos consumidores, com resultados concretos na resolução das questões individuais e na ação governamental para coibir práticas infrativas que contrariem o interesse coletivo da população.

O Projeto atingiu todos os Estados brasileiros, à exceção de São Paulo, que será realizado no primeiro semestre de 2006, e Rondônia, por ausência de representante à época do seminário realizado em Manaus, reunindo os demais estados da Região Norte. Envolveu um total de 1.543 participantes e beneficiou indiretamente cerca de 23 milhões de consumidores. Foram realizados 16 seminários e mais dois encontros de aperfeiçoamento.

Além disso, outras ferramentas foram desenvolvidas para auxiliar os Procons no atendimento ao consumidor: os guias “Plano de Saúde, conheça seus Direitos”, sobre cobertura assistencial, reajustes, carência, urgência, emergência, doenças e lesões preexistentes; o *folder* “Disque-ANS” - com informações para o consumidor sobre o papel da ANS e os canais de acesso para consulta ou denúncia; e o CD “Coletânea das Normas e da Legislação de Saúde Suplementar”, que conta com ferramentas de busca e divisão por temas apontados pelos órgãos de defesa do consumidor como aqueles que demandam mais informações no seu dia-a-dia.

2.6 Contribuição ao monitoramento do mercado

A contribuição da DIFIS na obtenção de dados para monitoramento do mercado inicia-se no Disque-ANS, onde são consolidadas informações como quantidade de denúncias ou consultas por modalidade de operadora, demandas por tema, bem como críticas e sugestões provenientes de consumidores.

Além dos dados coletados pelo sistema da Central de Atendimento, são colhidas informações úteis para monitoramento de mercado nas diligências de fiscalização e nos contatos mantidos permanentemente com órgãos de defesa do consumidor, que encaminham demandas para a Agência.

Os NURAFs também estão orientados a observar a frequência de denúncias contra operadoras, quando sua intensidade for indicativo de problemas econômico-financeiros ou assistenciais. Nesses casos, é encaminhado relatório à Diretoria competente, a fim de melhor subsidiar a análise da situação dessas operadoras. Alguns regimes especiais foram instaurados a partir dessas informações.

2.7 Ajuste de conduta de operadoras

A faculdade trazida pelo marco regulatório de celebração de termo de compromisso de ajuste de conduta (TCAC) entre o órgão regulador e o agente regulado mostra-se ferramenta que se harmoniza com a própria essência da regulação, uma vez que as Agências desempenham papel que não se limita a fiscalizar e sancionar. Trata-se, assim, de acordo firmado com as operadoras, pelo qual elas se comprometem a cessar prática infrativa detectada e reverter seus efeitos, em troca da extinção da punição que lhe seria aplicada em processo administrativo sancionador.

Ao intervir no mercado privado, faz-se necessário o uso de novos conceitos dentro da administração pública: flexibilidade e consensualidade.

“A finalidade da atividade regulatória está em proporcionar o máximo de eficiência na solução de problemas, aliando, na dosagem necessária, para cada hipótese, as vantagens da flexibilidade negocial privada com o rigor da coercitividade estatal.” [Direito Regulatório, Diogo de Figueiredo Moreira Neto]

No processo administrativo de *ajuste de conduta*, é firmado o correspondente termo e, durante sua vigência, são suspensos os processos sancionadores em curso sobre a operadora. Se todas as condições forem cumpridas, esses processos são extintos; caso contrário, além das sanções neles previstas, aplicam-se sanções adicionais decorrentes do não-cumprimento do procedimento de ajuste.

A aprovação dos TCACs é efetuada no âmbito da Diretoria Colegiada. A Diretoria de Fiscalização participa do acompanhamento efetuado durante os períodos de ajuste e relata os termos encerrados, para decisão final pela Diretoria Colegiada, a qual determina sua extinção, ante o cumprimento do compromisso, ou sua execução judicial, se descumprido.

O ajuste de conduta é um mecanismo de implantação recente no âmbito da DIFIS. Os resultados esperados encontram-se abordados no capítulo específico sobre a operação da Diretoria de Fiscalização.

3 IMPLANTAÇÃO DA DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO

O período de 1999 a 2005 da Diretoria de Fiscalização não pode ser analisado apenas sob o aspecto de operação, ou seja, restrito às atividades de fiscalização propriamente ditas. Esse foi também um período de implantação, iniciado com a criação da Agência.

Atividades de estruturação e operação

Para que os procedimentos de fiscalização hoje operantes existissem, foi necessário obter recursos humanos, instalações, materiais e equipamentos adequados, estabelecendo uma estrutura organizacional que, já no início de suas atividades, teve de lidar com um legado de 2.666 processos originados nos órgãos anteriormente relacionados com o setor: DESAS - Departamento de Saúde Suplementar, do Ministério da Saúde, e SUSEP - Superintendência de Seguros Privados.

É importante, portanto, discriminar atividades de *operação* desempenhadas pela DIFIS - os procedimentos de fiscalização propriamente ditos - de atividades de *estruturação*, que deram existência a esses procedimentos, ou os aprimoraram. O foco desta parte do relatório está na apresentação da organização da Diretoria e das atividades que conduziram ao desenho adotado para sua estrutura interna.

Estrutura organizacional

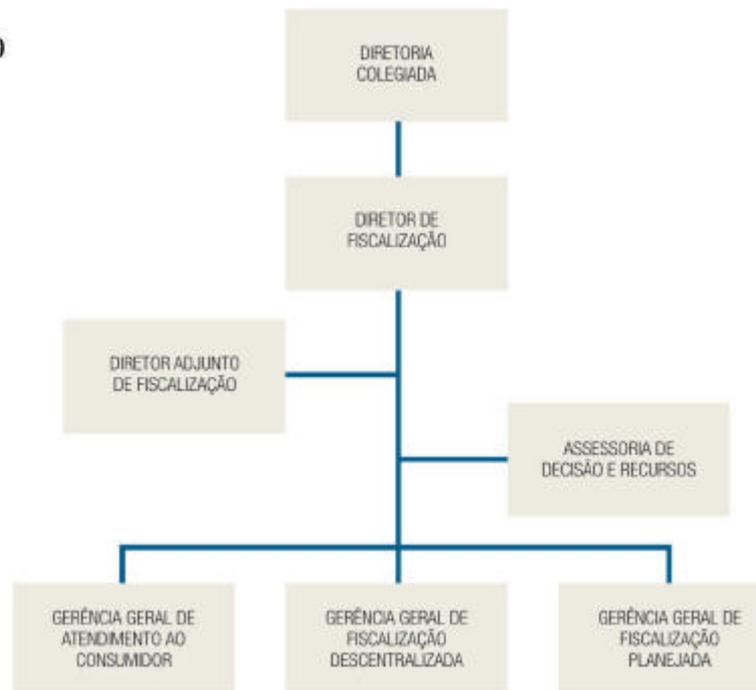
O primeiro organograma foi estabelecido em 2000, de forma a atender à demanda de fiscalização já acumulada e, ao mesmo tempo, implantar a própria Diretoria. Com a experiência adquirida, um novo desenho foi proposto em 2002 para a DIFIS, com o objetivo de melhor desempenhar as atribuições previstas na legislação, alcançando metas mais significativas de desempenho institucional.

Em 2004, a estrutura da Diretoria de Fiscalização evoluiu novamente, atingindo a forma apresentada na figura 1. Trata-se de uma representação simplificada, na medida em que omite divisões internas das

gerências gerais. O objetivo é apresentar esta estrutura como base para o entendimento do funcionamento geral da DIFIS, deixando o detalhamento para itens posteriores.

A hierarquia organizacional inicia-se na Diretoria Colegiada, à qual está vinculado o Diretor de Fiscalização, que desempenha funções de membro da Diretoria Colegiada, de instância máxima de decisão e gestão no âmbito da DIFIS, sendo apoiado pelo Diretor Adjunto. Ao Diretor de Fiscalização respondem as três Gerências-Gerais e a Assessoria de Decisão e Recursos.

Figura 1
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO
estrutura básica



3.1 Gerência Geral de Atendimento ao Consumidor (GGCON)

A Gerência Geral de Atendimento ao Consumidor é responsável pelo Disque-ANS e pela articulação com os órgãos de defesa do consumidor, assumindo as atribuições de atendimento inicial das demandas, fornecimento de informações aos consumidores e outros interessados, em particular subsidiando a atuação dos Procons. No desempenho dessas funções, a GGCON coleta dados que auxiliam as atividades de fiscalização e o monitoramento do mercado.

Além disso, a Gerência é responsável por estabelecer as dimensões da qualidade desses serviços, tais como confiabilidade, presteza, tangibilidade, empatia, acesso, comunicação, discernimento, competência, cortesia, credibilidade, segurança, assim como por zelar pelo padrão de atendimento estabelecido pelo Decreto nº 3.507/00, não só no Disque-ANS, mas também nos NURAFs, em conjunto com a GGFID.

A estrutura interna da GGCON compreende as unidades apresentadas a seguir.

3.1.1 Gerência de Operações de Atendimento (GEATE)

O fato de a ANS não interferir na resolução de conflitos individuais reforçou a necessidade de implantação de uma central de atendimento para informar ao consumidor sobre seus direitos.

A Central de Atendimento foi implantada em 2001 pela atual gestão, estando, no momento, sediada em São Paulo, disponibilizando ligação gratuita em todo o território nacional para consultas e denúncias.

A GEATE é responsável pela operação do Disque-ANS, controlando os padrões de atendimento (comportamento do atendente, tempo de espera) e os processos de trabalho, que vão desde a entrada de informação até o encaminhamento da demanda para outros níveis. A gestão do conteúdo técnico e a atualização da árvore temática do Disque-ANS também estão a cargo dessa equipe.

3.1.2 Assessoria de Articulação com Órgãos de Defesa do Consumidor

A Lei nº 9.961/00, na vanguarda das demais normas afetas à criação de agências reguladoras, estabeleceu no inciso XXXVI de seu artigo 4º, como competência da ANS, “articular-se com os órgãos de defesa do consumidor visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor de serviços privados de assistência à saúde, observado o disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990”.

Essa tarefa cabe regimentalmente à DIFIS e está sob responsabilidade da Assessoria de Articulação com Órgãos de Defesa do Consumidor, assim como a execução do Projeto *Parceiros da Cidadania*, que visa promover a integração entre os trabalhos desenvolvidos, dentro das atribuições e competências de cada um, pela Agência e pelos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Nos aspectos temáticos da legislação de saúde suplementar, o projeto conta com o apoio dos técnicos da DIFIS e das demais Diretorias, promovendo palestras nos *workshops* realizados, assim como no desenvolvimento dos temas da série dos guias “Plano de Saúde, conheça seus Direitos”.

3.2 Gerência Geral de Fiscalização Descentralizada (GGFID)

A GGFID é responsável pelo procedimento de fiscalização reativa e descentralizada, instaurando e instruindo processos administrativos decorrentes de denúncias recebidas pela ANS, tanto no âmbito do Programa *Cidadania Ativa*, como no âmbito institucional.

As demandas oriundas do Ministério Público, do Poder Judiciário, de órgãos governamentais e de defesa do consumidor, assim como demais entidades representativas dos atores do mercado, têm tratamento diferenciado em função de sua representatividade para o setor e da necessidade de cumprimento de prazos legais.

A estrutura interna da GGFID compreende as unidades apresentadas a seguir.

3.2.1 Núcleos Regionais de Atendimento e Fiscalização (NURAFs)

Além dos processos, a DIFIS herdou as estruturas dos antigos SESAPs e DISAPs, do Ministério da Saúde, unidades descentralizadas que funcionavam em instalações precárias. A maioria estava instalada em prédios antigos do Ministério da Saúde ou da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA.

As unidades herdadas do DESAS foram reestruturadas de forma regionalizada. Seu agrupamento foi efetuado, levando-se em conta os dados disponíveis à época sobre a quantidade de demandas, operadoras e consumidores. Foram denominados Núcleos Regionais de Atendimento e Fiscalização (NURAFs) e Unidades Estaduais de Fiscalização (UEFIS), estas, subordinadas aos Núcleos. Nessa fase foram criados oito NURAFs e dezoito Unidades Estaduais, para exercerem novos papéis: atendimento direto ao consumidor e todas as atividades de fiscalização que decorressem desse atendimento, além de constituírem-se em um braço de apoio para outras ações de fiscalização.

A descentralização operacional implementada a partir dos NURAFs decorreu de questões logísticas, visando distribuir os recursos humanos e materiais conforme a intensidade da demanda de fiscalização existente. Atualmente são dez Núcleos, nos Estados do Pará, Ceará, Pernambuco, Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo, instalados em salas locadas, em bairros com ampla oferta de transporte público, em prédios com condições de segurança e acessibilidade a portadores de necessidades especiais.

As UEFIS foram gradualmente desativadas, pois apresentaram custos incompatíveis com os benefícios produzidos, não justificando o gasto de recursos públicos, restando atualmente apenas quatro UEFIS nos Estados de Alagoas, Paraíba, Mato Grosso do Sul e Roraima.

Os NURAFs se estruturam em torno de um número variável de fiscais, auxiliados por uma equipe de funcionários temporários e coordenados por um Chefe de Núcleo, com funções administrativas e técnicas de consolidação das atividades de fiscalização. Os NURAFs prestam também o atendimento pessoal às demandas e consultas dos consumidores, por meio de funcionários terceirizados nos núcleos.

3.2.2 Gerência de Operações Descentralizadas (GEDES)

Os NURAFs estão subordinados à Gerência de Operações Descentralizadas, que efetua a coordenação e provê o suporte para execução de suas atividades.

A GEDES constitui-se de um Gerente e equipe dedicada ao apoio logístico aos NURAFs e acompanhamento dos contratos administrativos. Dispõe também de uma assessoria de suporte técnico aos NURAFs e do Grupo Técnico de Arquivamento, o qual foi inicialmente formado para revisão dos arquivamentos realizados nos NURAFs, mas passou a ter atuação mais ampla, efetuando auditorias *in loco* e atividades de apoio ao trabalho dos núcleos.

3.2.3 Assessoria de Instrução e Análise (ASSIA)

Esta unidade organizacional se dedica a analisar a instrução processual dos processos enviados pelos NURAFs e a elaborar relatórios e pareceres técnicos que subsidiem o julgamento do Diretor de Fiscalização, remetendo esses processos para a Assessoria de Decisão e Recursos.

3.3 Gerência Geral de Fiscalização Planejada (GGFIP)

A GGFIP é responsável pelo procedimento de fiscalização pró-ativa, envolvendo a definição da amostra de operadoras a serem diligenciadas, instauração e instrução de processos administrativos das seguintes naturezas:

- Processos de fiscalização planejada (*Programa Olho Vivo*);
- Processos de ajuste de conduta; e
- Processos de fiscalização oriundos de representações.

Sua estrutura interna compreende as unidades apresentadas a seguir.

3.3.1 Gerência de Operações de Fiscalização (GEFIS)

A GEFIS é responsável pela elaboração da amostra anual de operadoras, pelo planejamento e execução das atividades de natureza investigativa dentro do procedimento geral de fiscalização pró-ativa.

3.3.2 Assessoria de Parecer e Negociação

Esta assessoria é responsável pela instrução dos processos de fiscalização planejada e de representações, relatando-os de modo a possibilitar seu envio à Assessoria de Decisão e Recursos, assim como pela negociação de termos de compromisso de ajuste de conduta com as operadoras.

3.4 Assessoria de Decisão e Recursos (ADR)

A Assessoria de Decisão e Recursos é responsável pela elaboração de minutas de decisão de todos os processos administrativos que tramitam na DIFIS, assim como pela análise dos recursos apresentados em primeira instância pelas operadoras.

Essa assessoria também responde pelo encaminhamento de expedientes enviados à DIFIS, situando-se como canal de comunicação entre a DIFIS e o ambiente externo, à exceção das respostas enviadas aos consumidores pelo Disque-ANS.

3.5 Instalações e materiais

As instalações na sede foram marcadas, no início, pelo imprevisto: espaços sem delimitações claras, ruidosos e com acesso impróprio para atender o público externo; o mobiliário era precário (cedido ou doado) e não garantia a segurança do manuseio dos processos administrativos sob a custódia da Diretoria, o que

era agravado pela carência de equipamentos e ferramentas de trabalho. Até meados de 2002, havia cerca de um computador para cada dez funcionários, ocorrendo o uso simultâneo de mesas por mais de um funcionário.

No final de 2003, a Diretoria ocupou o espaço a ela designado no 11º andar, com mobiliário adequado. A situação encontra-se normalizada, mas deve ser ressaltado que as instalações e equipamentos serão insuficientes quando ocorrer a lotação completa prevista.

3.6 Recursos humanos

O quadro de pessoal até o final de 2001 da Diretoria de Fiscalização era composto por servidores públicos oriundos do Ministério da Saúde (DESAS), profissionais técnico-administrativos contratados como consultores por acordos de cooperação com a UNESCO ou PNUD, pessoal terceirizado após licitação realizada em 2000 e ocupantes de cargos em comissão, em funções de gerência ou assessoramento.

A maioria dos servidores cedidos pelo Ministério da Saúde não estava adequadamente qualificada para a função. Recursos humanos contratados em caráter de urgência por intermédio da cooperação internacional possibilitaram a formação de uma equipe mínima e o início de atividades tanto operacionais como de planejamento e apoio administrativo.

O primeiro processo de seleção para contratação temporária só ocorreu no final de 2000, e de forma incompleta. Outros dois processos foram abertos, sendo que o último foi interrompido em função da lei eleitoral. Em 2003, a ANS tentou, sem sucesso, nova contratação, mas recebeu pequeno número de pessoal por conta de processo de contratação temporária aberto via Ministério da Saúde.

Com um quadro heterogêneo como esse, foi dada ênfase à capacitação, por meio de seminários internos e cursos sobre Regulação, Saúde Suplementar e Direito Administrativo. Um programa de capacitação foi elaborado também para o pessoal terceirizado alocado na central de atendimento e nos NURAFs. Esse programa envolveu tanto a empresa contratada, responsável pelo módulo de técnicas de atendimento e manuseio do sistema, quanto o pessoal interno da DIFIS e de outras áreas da ANS, responsáveis pelos conteúdos técnicos contidos na árvore temática que orienta os atendentes do Disque-ANS.

Além disso, os cursos de mestrado profissional e especialização em regulação, desenvolvidos por iniciativa da ANS em parceria com a FIOCRUZ e a FGV, contaram com a participação de servidores da DIFIS.

O corpo técnico também teve a oportunidade de participar de congressos, seminários e eventos externos, bem como de cursos de curta duração, sobre assuntos afetos à Regulação, Gestão em Saúde, Direito Público e outros temas de interesse para a saúde suplementar.

Nos anos de 2002, 2003 e 2004, foram realizados seminários internos, com duração de uma semana, reunindo fiscais dos todos os NURAFs no Rio de Janeiro para atualização e aperfeiçoamento. Em 2005, o

treinamento deixou de se realizar em virtude da proximidade do concurso público e encerramento dos contratos temporários.

3.7 Recursos em informática

Nos primeiros anos a partir da criação da Agência, a necessidade premente de instrumentos de controle ocasionou, como é usual nessas circunstâncias, a criação de planilhas e bancos de dados nas diferentes unidades da DIFIS. As primeiras iniciativas desta gestão em termos de padronização do tratamento das informações consistiram na implantação do Sistema de Controle de Demandas e do Sistema de Controle de Processos, cujo objetivo foi suprir lacunas do sistema de protocolo da ANS.

Posteriormente, para evitar o registro redundante ou mesmo inconsistente de dados, foi determinado o desenvolvimento de um sistema que integrasse todas as informações requeridas pela fiscalização em um banco de dados único. Esse *software*, designado Sistema Integrado de Fiscalização (SIF), encontra-se parcialmente implantado, controlando, no momento, as atividades de fiscalização reativa, o que envolve o fluxo de trabalho integral da GGCON e da GGFID.

Mais do que um banco de dados, o SIF foi concebido para ser um sistema de controle do fluxo de trabalho (*workflow*), no qual são registrados não apenas os dados requeridos pelos fiscais, pareceristas e demais envolvidos, mas também a seqüência de procedimento e seus pontos de decisão, apresentando-se, no próprio sistema, as diversas possibilidades de encaminhamento. Dessa forma, a conclusão de uma etapa de procedimento resulta no encaminhamento automático da demanda, denúncia ou processo ao responsável pela etapa subsequente.

Encontram-se no SIF, para consulta e utilização, modelos e sugestões de texto para todas as peças, termos e autos necessários ao andamento do processo administrativo de fiscalização e aos atos de comunicação com as operadoras e interessados.

Podem ainda ser consultados no SIF as tabelas, relatórios e documentos, contendo as ferramentas necessárias à atividade de fiscalização, como os normativos da ANS, pareceres da Procuradoria, tabelas de codificação de infração, tabelas de referência de infrações coletivas, rol de procedimentos médicos e odontológicos e manuais de instrução e autuação.

A fiscalização pró-ativa ainda não foi beneficiada pela implantação do Sistema Integrado de Fiscalização, operando atualmente com o apoio de planilhas e bancos de dados provisórios, até que seja concluído o desenvolvimento dos módulos a ela correspondentes. O crescimento do número de processos vem tornando cada vez mais premente a implantação do sistema.

Nesse meio tempo, foram disciplinados os acessos às pastas de processos e às atualizações das planilhas e bancos de dados, para evitar inconsistências no registro dos dados sobre processos de fiscalização planejada, representações e ajustes de conduta. O controle dessas atividades é de responsabilidade exclusiva da equipe de apoio técnico da GGFIP.

O desenvolvimento integral do SIF, incorporando todas as modalidades de fiscalização, permitirá à próxima gestão a tomada de decisões com melhor fundamentação. Considerando o efeito inibidor de irregularidades do Programa *Olho Vivo*, um dos principais aprimoramentos será a medida da correlação entre fiscalização pró-ativa e reativa, ou seja: a correlação entre o volume de fiscalizações realizadas pela GGFIP e a quantidade de denúncias que resultarem em processos na GGFID, para ajustar os recursos humanos e materiais alocados.

4 OPERAÇÃO DA DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO

Uma vez apresentada a estrutura da Diretoria de Fiscalização e as atividades que viabilizaram sua implantação, é necessário analisar seus procedimentos de trabalho.

Fluxo geral de trabalho

O organograma apresentado anteriormente ilustrou as relações hierárquicas entre as principais áreas da DIFIS. O diagrama que se segue mostra como se dá o funcionamento básico, ou seja, os fluxos de trabalho que perpassam essas unidades organizacionais. Foi acrescentada uma representação do mercado regulado, de modo a explicitar as informações transacionadas.

O diagrama mostra as demandas dos consumidores como sendo a entrada primária da Gerência-Geral de Atendimento ao Consumidor, cujas saídas são informações aos consumidores e denúncias encaminhadas à Gerência-Geral de Fiscalização Descentralizada. A GGFID gera intimações e realiza diligências com base nas denúncias, colhendo esclarecimentos das operadoras e, após essa apuração, arquivando denúncias improcedentes, ou enviando à Assessoria de Decisão e Recursos os processos instruídos com auto de infração, relatório e parecer. A ADR elabora minutas de decisão e as submete ao Diretor de Fiscalização, que decide e determina a publicação das decisões de primeira instância.

As operadoras sancionadas podem apresentar recursos que, complementados por análise, são enviados ao Diretor pela ADR. O Diretor de Fiscalização manifesta-se sobre os recursos perante a Diretoria Colegiada, a qual decide em segunda instância.

Os processos de fiscalização pró-ativa são de iniciativa da Gerência-Geral de Fiscalização Planejada, que envia intimações e obtém dados através de diligências realizadas nas operadoras, remetendo processos instruídos à Assessoria de Decisão e Recursos, a partir de onde a tramitação é análoga à da fiscalização

reativa. Além dessa atribuição, a GGFIP recebe representações enviadas por outras Diretorias, efetuando as fiscalizações correspondentes.

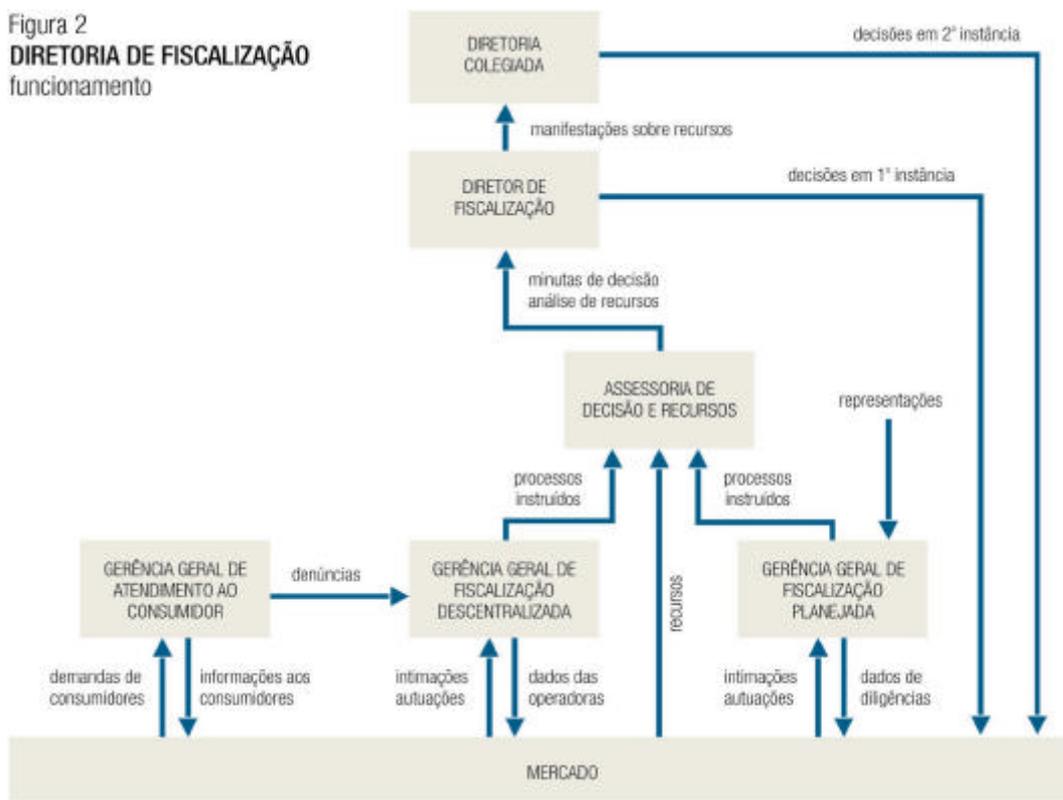
Quando solicitadas pelas operadoras, tanto a GGFD, como a GGFIP, analisam a conveniência de instaurar processos de ajuste de conduta, efetuando o posterior acompanhamento.

Pontos de acompanhamento na tramitação de denúncias e processos

O fluxo de trabalho da Diretoria de Fiscalização lida com milhares de processos administrativos, mediante procedimentos que compreendem uma multiplicidade de pontos de decisão. Para manter controle sobre uma operação com tal volume e complexidade, foram definidos pontos de acompanhamento ao longo do fluxo de trabalho, a respeito dos quais são coletados dados para efetuar análises trimestrais de desempenho.

Essas análises não se limitam a avaliar a produtividade e identificar “gargalos” na operação, pois incluem também um aspecto prospectivo, de modo a antecipar a identificação de problemas para melhor tomada de decisões gerenciais.

Figura 2
DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO
funcionamento



Os pontos de acompanhamento se dividem nos seguintes tipos:

- *Ponto de acumulação*: etapa no fluxo de trabalho, em relação à qual se mede demanda, produção, distribuição das saídas, capacidade de produção e acumulação; a maioria dos pontos de acompanhamento no fluxo de trabalho da DIFIS é desse tipo;
- *Ponto de espera*: etapa no fluxo de trabalho que decorre de ações de terceiros, não alocando recursos da DIFIS (caso típico é a espera pela interposição de recurso, um direito da operadora autuada); nesses pontos mede-se tempo de espera e acumulação;
- *Ponto de distribuição*: etapa no fluxo de trabalho na qual não há acumulação, porque toda demanda é tratada no momento de seu recebimento, como é o caso do Disque-ANS.

Trimestralmente são coletados, para cada ponto, os volumes de entrada e de saída que ocorreram ao longo do período, bem como a acumulação remanescente no último dia do trimestre. Avalia-se a produtividade e projeta-se a carga de trabalho dos próximos meses, com base no histórico e em parâmetros que traduzem expectativas de alteração na demanda e na produtividade.

Para apresentar de forma objetiva a situação presente e fornecer subsídios para a nova gestão pensar o futuro da DIFIS, são apresentados, neste capítulo, os pontos de acompanhamento definidos em cada área, indicando-se para cada um deles o histórico de setembro de 2004 a setembro de 2005, assim como a projeção até dezembro de 2006.

É importante ressaltar que essa projeção é um recurso de apoio à tomada de decisões, devendo ser revista a cada trimestre com base nos dados mais recentes e nas decisões assumidas. Em outras palavras: trata-se de uma estimativa do que acontecerá no fluxo de trabalho da DIFIS caso seja mantida a presente alocação de recursos. O objetivo é justamente impedir a ocorrência dos eventos negativos antevistos, por meio de realocação em tempo hábil dos recursos humanos e materiais disponíveis; uma vez realocados os recursos, nova projeção deve ser efetuada, e posteriormente verificada com os dados coletados.

Movimentação e acumulação de trabalho

Nos gráficos apresentados a seguir, é fundamental distinguir entre movimentação e acumulação de trabalho. Entende-se por movimentação a produção registrada ao longo de cada trimestre analisado; exemplos: quantidade de demandas atendidas, autos de infração lavrados, decisões administrativas proferidas. A acumulação reflete o excedente registrado no final de cada trimestre, o trabalho que não pôde ser completado num determinado ponto de acompanhamento; exemplos: quantidade de demandas aguardando análise, processos aguardando elaboração de minuta de decisão, TCACs aguardando diligência.¹

¹ Observe-se que “acumulação zero” não é um indicador necessariamente positivo, porque pode refletir excesso de recursos alocados, o que também é um problema de gestão.

Os gráficos sobre produção indicam a produção efetivamente ocorrida (registro histórico) por meio de colunas em azul-escuro, e indicam em azul-claro os dados projetados. Os gráficos sobre acumulação adotam colunas em verde-escuro para representar os excedentes efetivamente medidos e, em verde-claro, para indicar os excedentes esperados no futuro, mantidas as condições atuais.

Dessa forma, uma tendência crescente num gráfico de produção é geralmente um dado positivo, mas o mesmo não ocorre num gráfico de acumulação, pois, nesse caso, o crescimento do excedente indica uma carência de recursos – o chamado “gargalo” em um fluxo de trabalho.

4.1 Atendimento ao Consumidor

O acompanhamento gerencial do atendimento ao consumidor inicia-se no Disque-ANS, como indicado na figura 3. Trata-se de um ponto de distribuição que atende à maior parte das demandas recebidas, dado que a ligação telefônica é a forma de contato mais usada pelos consumidores. Há também **recebimento de** demandas via *e-mail* e correspondência convencional, mas seu volume é bem inferior, e não se trata de resposta imediata.

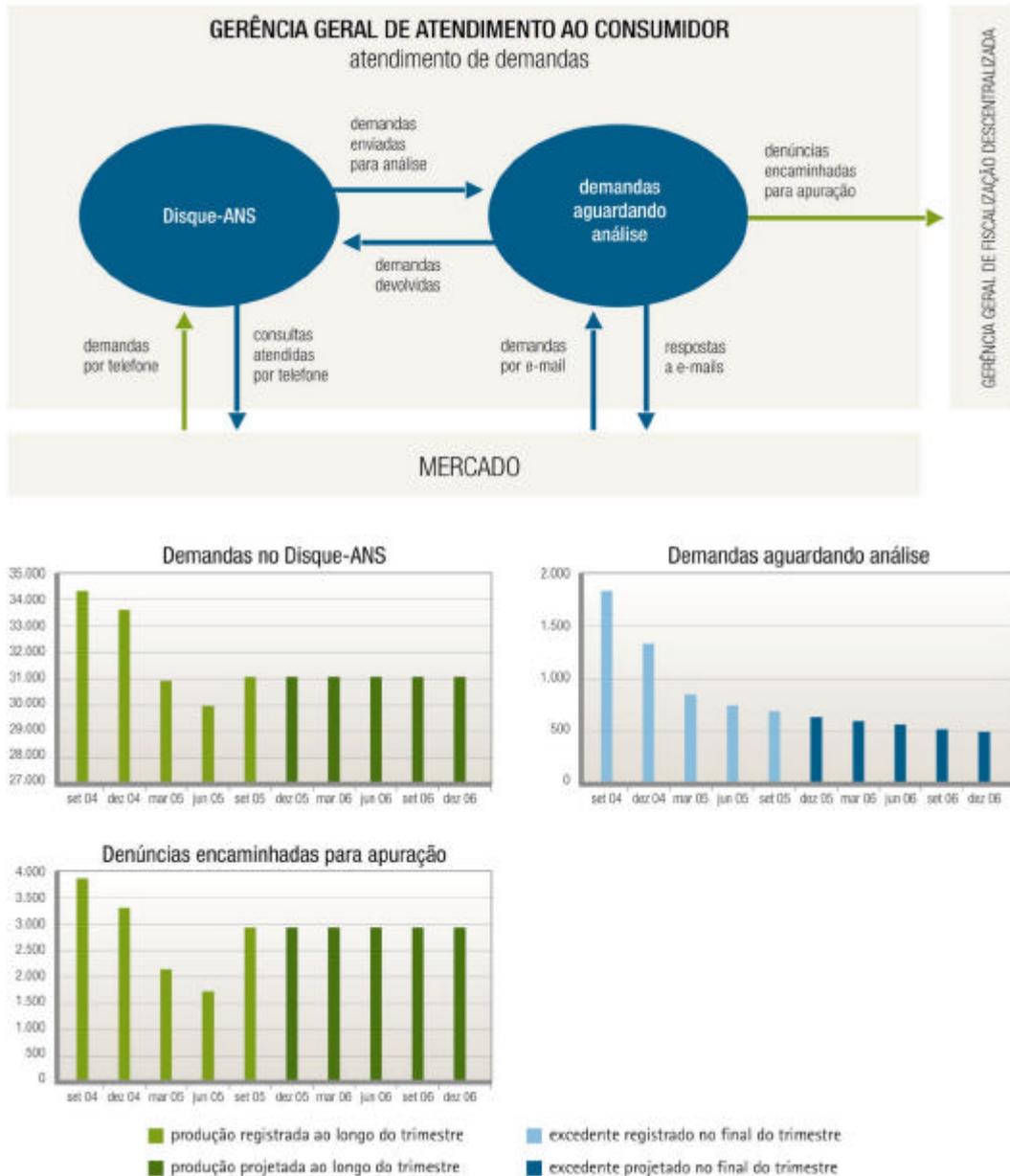
O segundo ponto de acompanhamento corresponde à etapa de análise de demandas selecionadas pelos atendentes do Disque-ANS como potenciais denúncias a apurar.

Considerações gerenciais

O gráfico representativo das demandas no Disque-ANS mostra que ocorreu uma redução gradual das solicitações dos consumidores entre setembro/2004 e junho/2005. Trata-se da atenuação de um pico de demanda que ocorreu em 2004 devido ao aumento significativo das mensalidades de diversos planos de saúde. O crescimento da demanda em setembro/2005 sugere uma situação tendendo ao equilíbrio. Para permitir a projeção de carga de trabalho até dezembro de 2006, foi assumido um perfil estável de 31.000 demandas por trimestre.

As *demandas aguardando análise* mostram um histórico decrescente, resultado de esforços concentrados para redução dos excedentes causados pelo surto de demanda mencionado anteriormente. A projeção indica um quadro positivo de redução a níveis relativamente baixos, quando comparados com as *denúncias encaminhadas para apuração*, cuja projeção aponta para uma estabilização em torno de 2.800 denúncias por trimestre remetidas pela GGCON para a GGFID.

Figura 3



4.2 Projeto *Parceiros da Cidadania*

A articulação com os órgãos de defesa do consumidor, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor de serviços privados de assistência à saúde, conforme determinação legal, é efetuada pela Assessoria de Articulação com os Órgãos de Defesa do Consumidor.

Para promover o aperfeiçoamento da comunicação entre a ANS, os consumidores e seus órgãos de defesa, e contribuir, assim, para a transformação na conduta dos agentes do mercado e o equilíbrio nas suas relações, foi implementado a partir de 2003, o Projeto *Parceiros da Cidadania*.

No âmbito do projeto, as seguintes ações foram desenvolvidas: 1) seminários denominados “A Regulação dos Planos de Saúde”; 2) encontros de aperfeiçoamento; 3) abertura de canais diretos entre os órgãos de

defesa do consumidor e a ANS; 4) elaboração dos guias do consumidor e do material publicitário de divulgação do Disque-ANS elaborados para distribuição aos usuários dos serviços regulados; e 5) elaboração do CD “Coletânea das Normas e da Legislação de Saúde Suplementar” e da apostila com coletânea das normas e da legislação de saúde suplementar distribuídos aos técnicos dos órgãos de defesa do consumidor.

Nos seminários, que são destinados ao corpo técnico e diretivo dos órgãos públicos estaduais e municipais que atuam na proteção e defesa dos consumidores do Estado, são tratados temas gerais que apresentam um panorama do segmento de saúde suplementar no Brasil, esclarecimentos sobre os papéis de cada entidade parceira e discussões sobre temas específicos que têm destaque nas consultas e reclamações efetuadas nos órgãos de defesa do consumidor e no Disque-ANS.

Os encontros de aperfeiçoamento são seminários técnicos que têm por finalidade promover debates sobre temas relacionados ao mercado de saúde suplementar e aprofundamento e atualização dos temas tratados no primeiro encontro.

Foi estabelecido um canal direto entre os órgãos que atuam na defesa do consumidor e a ANS, pelo qual os órgãos encaminham denúncias e suas respectivas respostas, esclarecem dúvidas referentes à legislação de saúde suplementar etc. A criação desse canal visou também à celeridade no tratamento das questões e, ainda, à melhoria da qualidade na troca de informações.

Foram elaborados os guias “Planos de Saúde, conheça seus direitos”, que objetivaram esclarecer dúvidas dos consumidores referentes aos temas reajustes de mensalidade, cobertura assistencial, carência, urgência e emergência e doenças e lesões preexistentes, e, também, o *folder* “Disque-ANS”, com informações para o consumidor sobre o papel da ANS e os canais de acesso para consulta ou denúncia.

O CD “Coletânea das Normas e da Legislação de Saúde Suplementar” e a apostila com coletânea das normas e da legislação de saúde suplementar são distribuídos aos técnicos dos órgãos de defesa do consumidor para que estes se mantenham informados e atualizados no momento do atendimento aos consumidores de planos de saúde.

PARCEIROS DA CIDADANIA – 2003 a 2005
16 Seminários “A Regulação dos Planos de Saúde”
2 Encontros de Aperfeiçoamento
25 Estados
28 Parceiros
340 Municípios
490 Instituições de defesa do consumidor
1.543 Participantes
22.865.549 Consumidores de planos de saúde nos estados parceiros

Considerando os Estados participantes, estima-se que o Projeto “Parceiros da Cidadania” tenha atingido **22.865.549** de consumidores de planos de saúde.

Considerações gerenciais

Com o estreitamento do relacionamento com os órgãos de proteção e defesa do consumidor, a ANS obteve êxito no esclarecimento - não só aos referidos órgãos, mas também aos consumidores - de seu papel institucional e da legislação de saúde suplementar.

Evidenciou-se maior acesso à solicitação e realização de trabalhos conjuntos.

A informação sobre legislação de saúde suplementar se tornou mais circulante e transparente, o que permitiu aos órgãos de defesa do consumidor fornecerem cada vez mais serviços especializados em saúde suplementar, resultando no aperfeiçoamento e fortalecimento do próprio Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Vale ressaltar que a harmonização de entendimentos sobre a legislação entre a agência reguladora e os órgãos de defesa do consumidor é de fundamental importância na medida em que imprime segurança aos consumidores e estabilidade no mercado, além de promover trabalhos em parceria para o equacionamento de casos concretos, troca de informações, contribuições técnicas para a regulação do mercado e difusão junto à população e mídia do trabalho e serviços oferecidos pela ANS.

4.3 Fiscalização Descentralizada

Há três pontos básicos de acompanhamento na fiscalização reativa, conforme indicado na figura 4.

O procedimento inicia-se pelas denúncias pendentes, as quais não se restringem às demandas recebidas pela GGCON, incluindo também denúncias recebidas diretamente pelos NURAFs, ou demandas institucionais via órgãos públicos. Uma vez analisadas, parte das denúncias são arquivadas, enquanto as demais ocasionam a instauração de processos sancionadores, ou seja, processos que contemplam a lavratura de autos de infração.

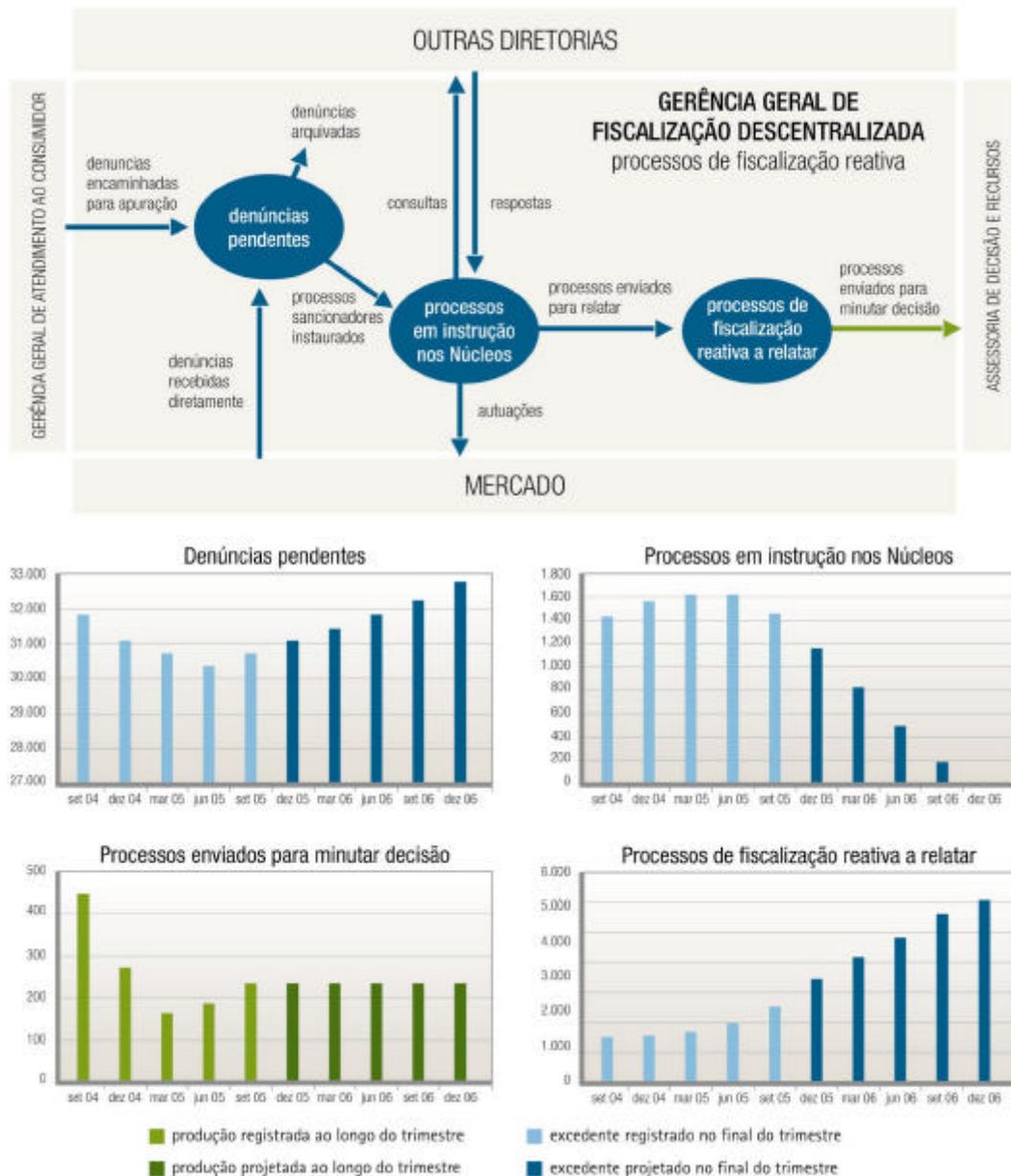
Ao longo da instrução dos processos sancionadores, pode ocorrer a necessidade de efetuar consultas a outras Diretorias, colocando a tramitação interna à GGFD em estado de espera pelas respostas.

Considerações gerenciais

Os gráficos da figura 4 mostram uma estabilização da produção da GGFD em termos de processos enviados para minutar decisão, mas a projeção aponta uma tendência de crescimento de denúncias pendentes e de processos de fiscalização reativa a relatar, indicando necessidade de mais recursos.

A análise de um processo administrativo de fiscalização reativa é uma atividade que requer alocação de recursos relativamente baixa (menos de 1 homem/dia). O tempo de espera atual é decorrente do pequeno número de pareceristas, insuficiente para a demanda.

Figura 4



O fato de a projeção ter sido determinada por uma variação relativamente pequena entre junho e setembro de 2005 poderia levar ao seu questionamento, mas a existência de um volume acumulado expressivo de denúncias pendentes foi considerada, justificando a priorização da análise das mesmas.

Por outro lado, a tendência de queda na quantidade de processos em tramitação nos Núcleos indicaria a possibilidade de realocação de recursos, mas deve ser levado em consideração que, em função do recente concurso para admissão de funcionários, a produtividade deve sofrer uma queda em função da familiarização inicial requerida dos recém-admitidos. Além disso, não existe possibilidade jurídica de realocação de pessoal entre Estados, em função do previsto no edital do concurso. Considerando que a DIFIS recebeu do concurso menos servidores do que solicitou, a situação permanece crítica.

Quanto ao procedimento de ajuste de conduta, sua implantação no âmbito da fiscalização reativa, ante a própria natureza das infrações que ali são tratadas, dá-se de forma excepcional e incidental, não havendo volume de dados acumulados que autorize ou justifique a elaboração de projeções.

4.4 Fiscalização Planejada

Foram definidos sete pontos de acompanhamento para a fiscalização pró-ativa e para os processos oriundos de representações, conforme indicado na figura 5.

O planejamento é efetuado de modo que a amostra preestabelecida de operadoras seja fiscalizada em doze meses. Quanto às representações, o volume de entrada é bastante variável, o que não permite um planejamento preciso.

O procedimento de ajuste de conduta envolve a instauração de processos de ajuste de conduta, os quais podem resultar na assinatura de termos de compromisso de ajuste de conduta (TCACs) e na correspondente suspensão de processos sancionadores.

Uma vez solicitado um ajuste de conduta por uma operadora, efetua-se uma análise prévia à instauração do processo administrativo correspondente, dado que a ANS dispõe de poder discricionário para aceitar ou rejeitar a solicitação da operadora. Quando considerado conveniente e oportuno, o processo é instaurado, transcorrendo um período de negociação no qual se levam em consideração todos os processos sancionadores existentes contra a operadora para estabelecer as metas a serem cumpridas. Encerrada a negociação, o processo de ajuste é enviado à Procuradoria Geral, que elabora parecer e o remete para deliberação da Diretoria Colegiada. Uma vez aprovado, o processo é enviado para assinatura do(s) termo(s) de ajuste de conduta, após o que a operadora passa ao estado de acompanhamento de TCAC.

Verificado o cumprimento do termo de ajuste ou encerrado o período previsto, são efetuadas diligências de encerramento, após o que o TCAC é relatado e enviado para decisão da Diretoria Colegiada por seu encerramento, ou execução judicial, na hipótese de descumpridas as obrigações.

Considerações gerenciais

No início do Programa *Olho Vivo*, os esforços foram naturalmente concentrados na execução de diligências nas operadoras de planos de saúde. À medida que os processos administrativos de fiscalização decorrentes dessas diligências foram avançando, tornou-se possível uma mensuração dos resultados obtidos pela área em uma situação de regime permanente, ou seja, não mais em uma situação inicial de operação, em que a maior parte dos processos de fiscalização se concentrava no estágio de diligência. No entanto, a interpretação dada às metas do contrato de gestão associava a quantidade de fiscalizações à quantidade de diligências, o que induzia à alocação desproporcional de recursos para realização de novas diligências, em detrimento de sua alocação para execução das atividades subsequentes às diligências, que resultam em efetiva correção das irregularidades identificadas.

Para garantir eficácia à fiscalização planejada, optou-se por quantificar o número de fiscalizações efetuadas como a somatória de atos de fiscalização, que correspondem a diferentes estágios do procedimento que se encerra com o envio de processos para decisão da Diretoria ou seu arquivamento: execução de diligência, elaboração de relatório de fiscalização assistencial, elaboração de relatório de fiscalização econômico-financeira, lavratura de auto de infração, elaboração de parecer e arquivamento².

Os gráficos de acumulação de trabalho da figura 5 mostram que o encaminhamento adotado conduziu à eliminação dessa distorção: a amostra relativa a 2005 está sendo fiscalizada dentro das metas estabelecidas pelo contrato de gestão, e o número de processos aguardando diligência no Programa *Olho Vivo* sofreu uma redução significativa, mantendo-se a tendência na projeção efetuada.

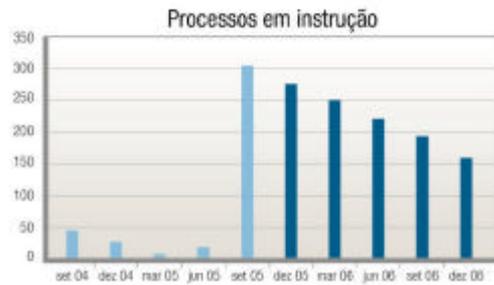
Representações

Reestruturações no procedimento e nas atribuições da equipe levaram a um aumento da produtividade, revertendo a tendência de acumulação a partir de setembro/2005 (figura 5), mas a taxa projetada de redução da quantidade de processos de representação a fiscalizar é relativamente pequena, quando considerado o grande número de processos: o passivo, em setembro/2005, somava 4.775 processos de representação, sendo que parte deles está se aproximando da data de prescrição.

O grande salto ocorrido no excedente acumulado de processos em tramitação no trimestre encerrado em setembro/2005 deveu-se exatamente à quantidade de processos de representação que tiveram autos de infração lavrados no período, uma tendência que deverá persistir nos próximos trimestres.

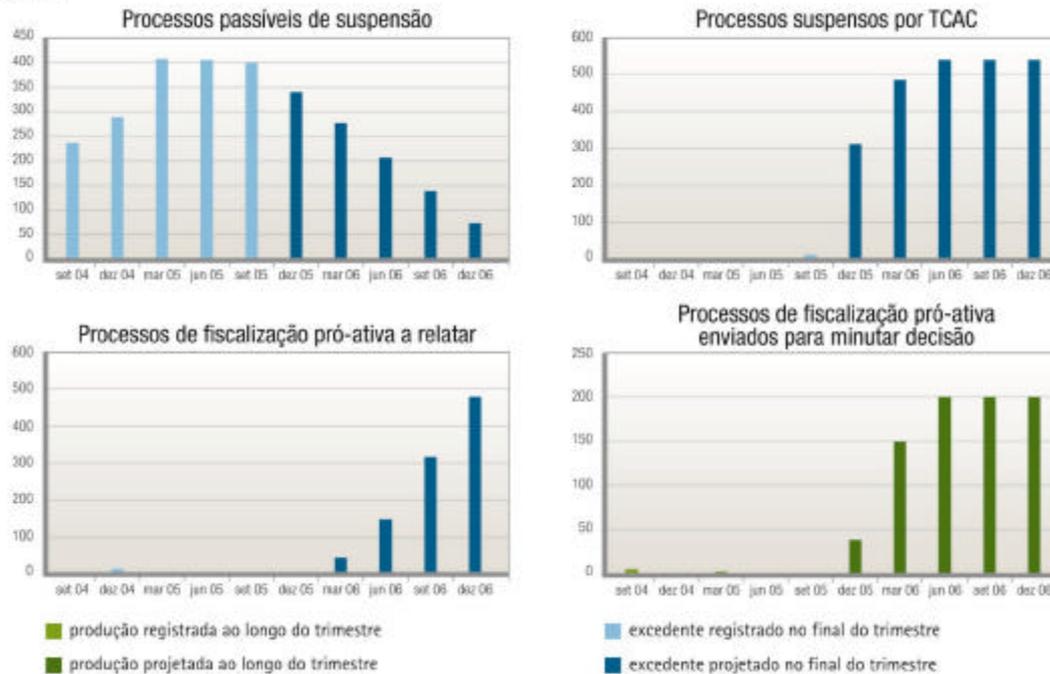
² Considerando que a GGFI também tem atribuições em procedimentos de ajuste, atos como a instauração de processos de ajuste de conduta também são computados na somatória que configura a produção da área.

Figura 5



- produção registrada ao longo do trimestre
- produção projetada ao longo do trimestre
- excedente registrado no final do trimestre
- excedente projetado no final do trimestre

Figura 6



Um dos principais fatores que contribuem para essa situação é a carência de critérios claros para utilização do instrumento representação na ANS como um todo. Isso aponta não apenas para a necessidade de preservar a equipe alocada a essa atividade, mas também para a importância de entendimentos a serem estabelecidos entre as diversas Diretorias, estabelecendo critérios bem definidos para representações.

Ajuste de conduta

O papel saneador do procedimento de ajuste de conduta, tanto para o mercado como para o funcionamento do próprio órgão regulador, é ilustrado na figura 6 pela quantidade projetada de processos sancionadores suspensos por TCAC.

No entanto, atenção especial deverá ser dada a partir de março/2006 à atividade de relatar processos de fiscalização pró-ativa, que se tornará um “gargalo” operacional, mesmo assumindo-se uma projeção de produção elevada, atingindo 200 processos do Programa *Olho Vivo* enviados para a Assessoria de Decisão e Recursos por trimestre.

O procedimento encontra-se em aperfeiçoamento para a fiscalização planejada, como indicado na figura 7. Visando ao aumento da produtividade, foram estabelecidos entendimentos com a Procuradoria Geral, de modo que a maior parte dos processos de ajuste de conduta se torne passível de aprovação por parecer normativo, prescindindo de elaboração de parecer jurídico específico para serem enviados para a Diretoria Colegiada.

O maior conhecimento e interesse das operadoras no ajuste de conduta têm aumentado a demanda, o que levou à projeção de uma tendência crescente de solicitações por parte do mercado, indicada no primeiro

gráfico da figura 7. Isso se refletiu na reversão, já a partir de dezembro/2005, da pequena tendência de queda na quantidade de operadoras em análise de conduta.

A projeção do volume de operadoras em negociação de TCACs segue a mesma tendência crescente, o que resultou na previsão de uma súbita acumulação de processos aguardando aprovação da Diretoria Colegiada a partir do final de dezembro/2005. Esse acúmulo repentino decorre do fato de que esse procedimento está em implantação, gerando uma primeira grande quantidade de processos, até que a distribuição da carga de trabalho entre em situação de regime permanente.

Os gráficos da figura 8 apresentam a projeção de operadoras em acompanhamento de TCAC e de arquivamento de processos de ajuste, as quais se tornam significativas a partir do final de março/2006 e junho/2006, respectivamente. Estas são as projeções de maior grau de incerteza, dada a natureza experimental do procedimento.

Embora igualmente imprecisas, as projeções da figura 9 são importantes por indicar a possibilidade de problemas de gestão no tocante aos ajustes de conduta. O acompanhamento de TCACs demandará recursos e um acréscimo expressivo deverá ocorrer no volume de diligências a executar, por causa das diligências de encerramento de TCAC. Por isso, a partir de junho/2006, mantidas as condições atuais, espera-se o surgimento de um novo “gargalo” no fluxo de trabalho da DIFIS com o acúmulo acelerado de TCACs aguardando diligência.

4.5 Decisão e Recursos

Os processos de fiscalização instaurados pela GGFID e pela GGFIP convergem para a Assessoria de Decisão e Recursos, demandando a elaboração de minutas de decisão, para posterior envio ao Diretor de Fiscalização, como representado na figura 10.

As decisões tomadas em primeira instância pelo Diretor impõem a intimação das operadoras, seja por edital ou por ofício. O recebimento de avisos de recebimento (AR) ou a publicação de editais determinam o início do período de espera por recurso. Uma vez recebido um recurso, a ADR elabora minutas de manifestação para o Diretor.

Figura 7

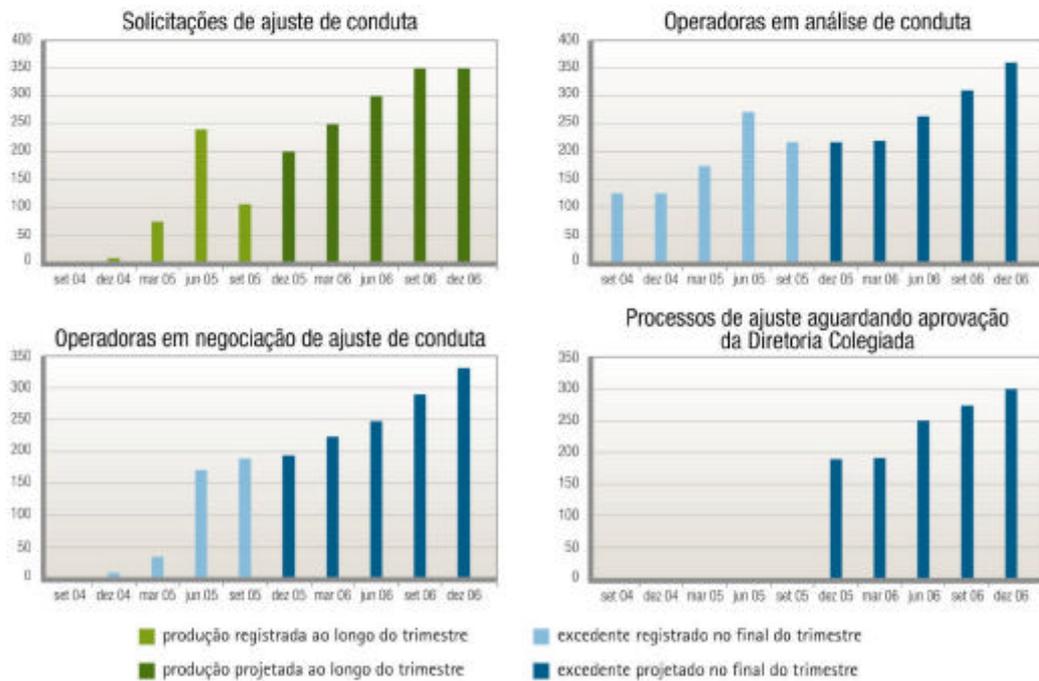
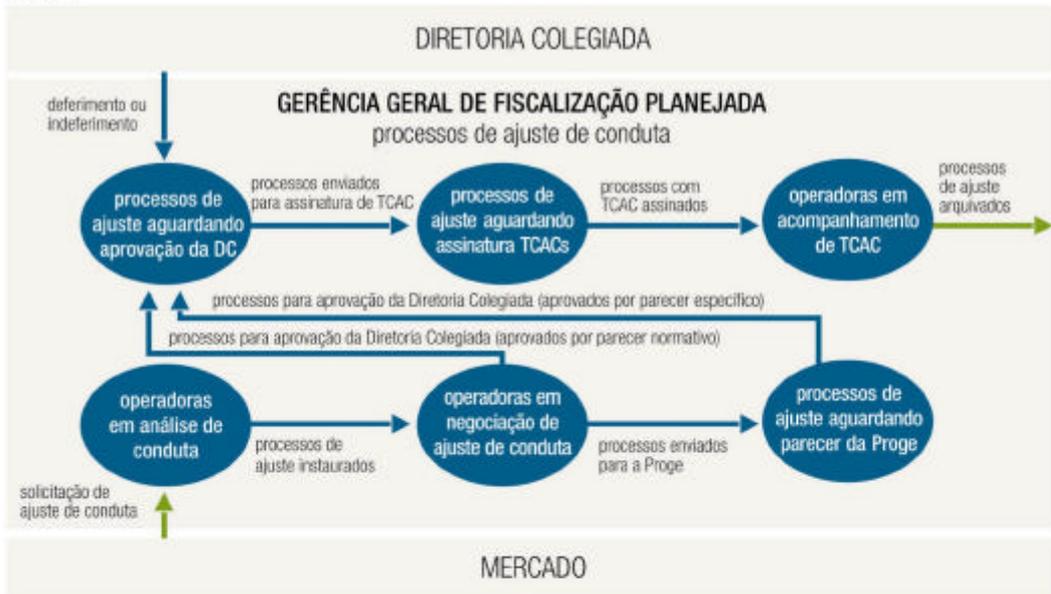


Figura 8

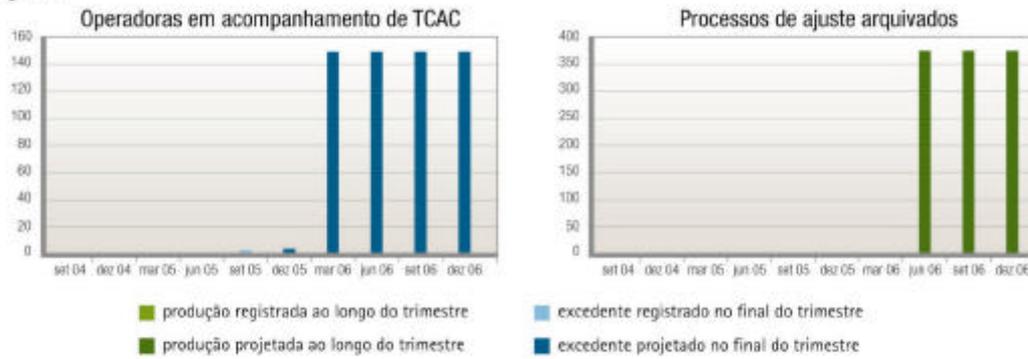
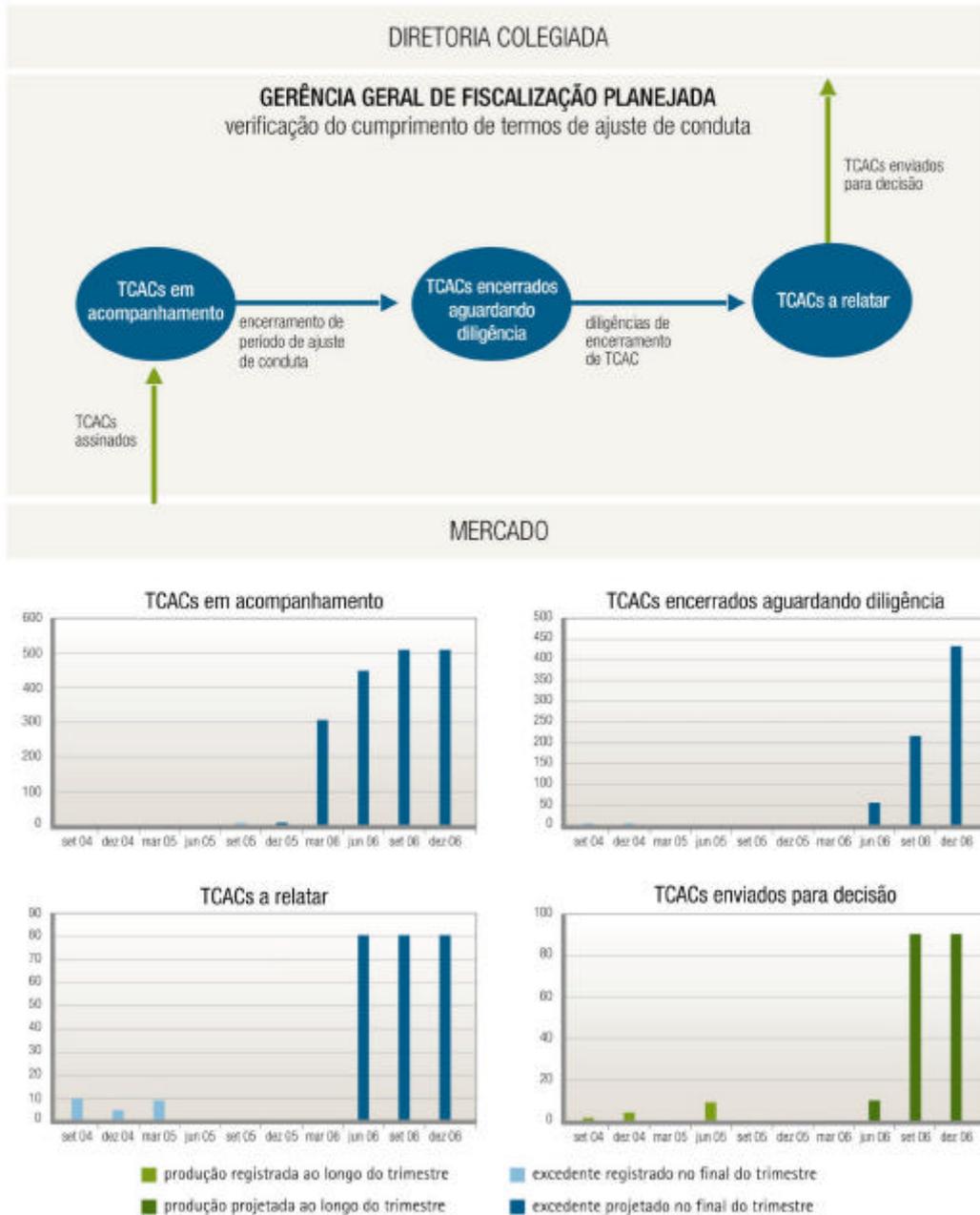


Figura 9

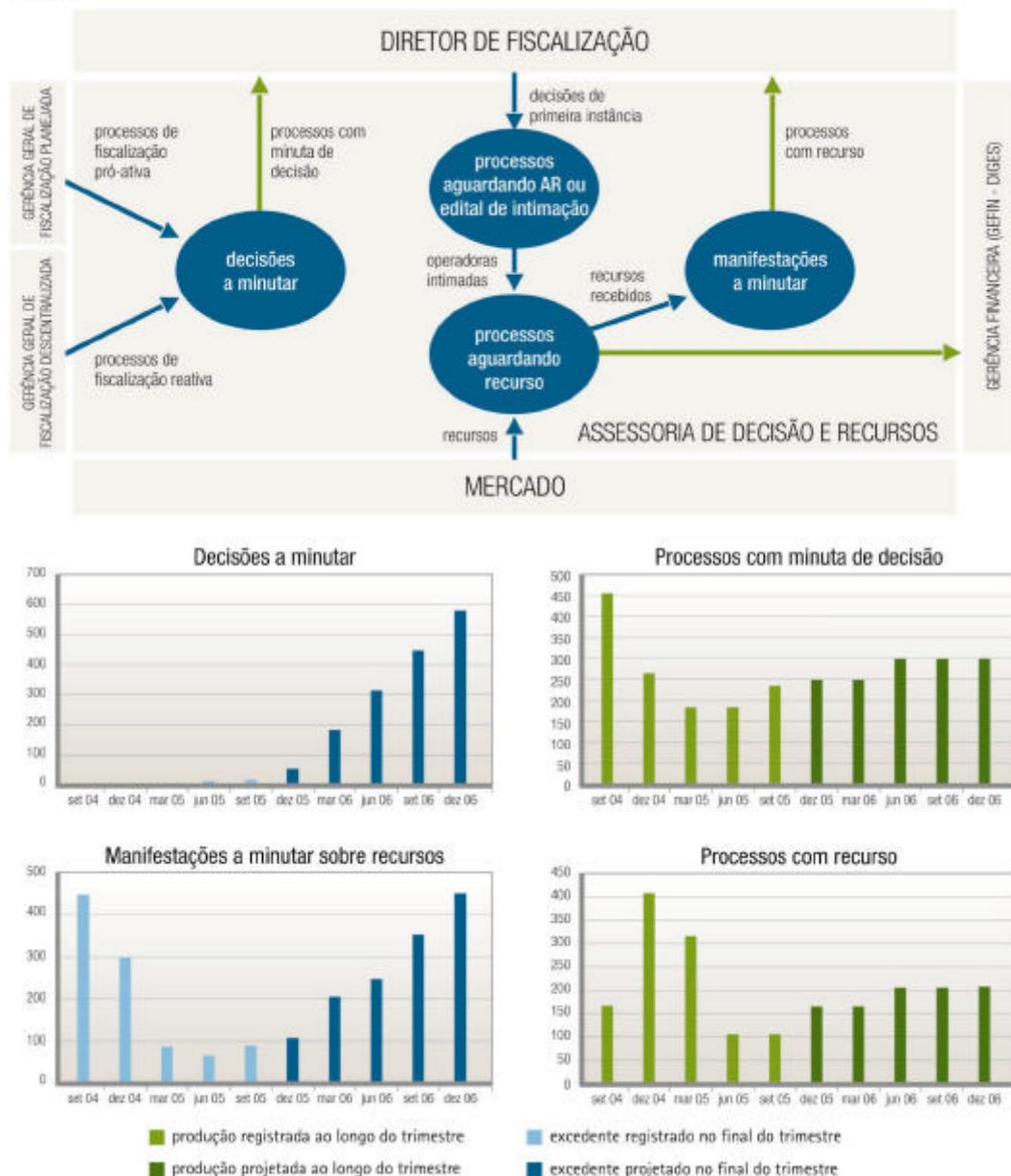


Considerações gerenciais

A reformulação desta área, particularmente o remanejamento da atribuição de relatar processos para a GGFD, resultou na redução do excedente de decisões a minutar a valores baixos, mesmo mantendo a elaboração por essa assessoria de expedientes sobre diversos outros assuntos e procedências. No entanto, em função de fatores descritos nos itens anteriores, projeta-se a partir do final de março/2006 uma acumulação significativa de processos aguardando a elaboração de minutas de decisão.

Da mesma forma, embora não haja atualmente um acúmulo significativo de processos na fase de recurso, a projeção indica uma tendência de crescimento do acúmulo já no último trimestre de 2005. Dessa forma, a equipe básica, que contava com um assessor-chefe, quatro técnicos de vínculo temporário e dois estagiários, recebeu em outubro de 2005 o reforço de quatro estagiários de nível superior. O incremento de produtividade obtido deverá ser avaliado no final de dezembro, permitindo uma nova projeção.

Figura 10



4.6 Diretor de Fiscalização

O Diretor de Fiscalização é responsável pelas decisões administrativas de primeira instância, como indicado na figura 11, sendo apoiado em suas atribuições pelo Diretor Adjunto.

Havendo interposição de recursos, o Diretor analisa minuta de manifestação sobre cada recurso, elaborada pela ADR, para em seguida remeter o processo para apreciação da Diretoria Colegiada, responsável por decisões em segunda instância.

O Diretor pode determinar revisões administrativas, seja por motivos relacionados à tramitação do processo, seja em função do recurso apresentado pela operadora atuada. Refletindo a consolidação dos procedimentos operacionais, o montante de revisões administrativas a efetuar tem decrescido significativamente, não sendo mais um ponto crítico de acompanhamento gerencial.

Considerações Gerenciais

Em função do histórico operacional, foi projetada uma produção da ordem de 300 decisões por trimestre e 200 manifestações sobre recursos, até o final de 2006. Tendo em vista o impacto ainda incerto da intensificação dos ajustes de conduta, as projeções deverão ser revisadas a cada trimestre.

Os gráficos da figura 11, que indicam os excedentes registrados em termos de decisões e manifestações a proferir, apontam uma tendência clara de redução, demonstrando que as medidas de intensificação do processo de decisão em primeira instância surtiram o efeito desejado.

Recursos humanos

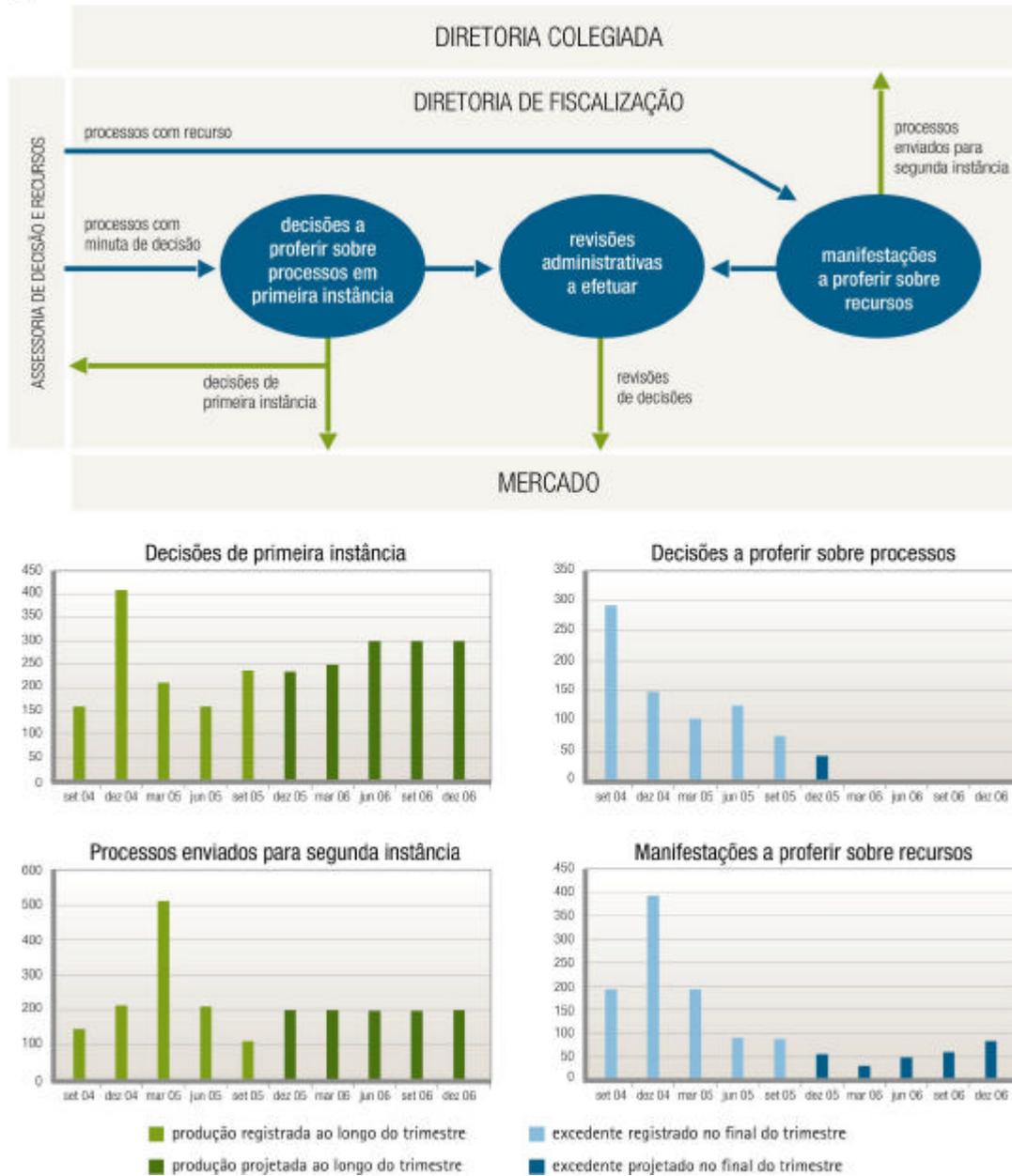
O concurso público da ANS iniciado em 2005 trouxe, por um lado, a possibilidade de profissionalização do seu quadro efetivo de pessoal – condição fundamental para sustentação de suas estratégias – mas, por outro, ocasionou um período de instabilidade institucional que, desde o início, mereceu uma atenção prioritária da DIFIS.

Seu efeito no trabalho da fiscalização foi uma redução de produtividade, pelos seguintes motivos: perda de motivação dos funcionários atuais com vínculo temporário, em função da ausência de perspectiva; perda de funcionários que anteciparam sua recolocação no mercado de trabalho; e disponibilização parcial da nova força de trabalho apenas no último trimestre de 2005.

Essa redução de produtividade instaurou-se gradualmente ao longo de 2004 e 2005, devendo se intensificar a partir do final de 2005 até por volta do final do primeiro semestre de 2006, quando a substituição de funcionários ocorrerá em maior número. A maioria dos contratados temporários não terá seus contratos renovados e seus substitutos concursados ainda estarão em formação para realizar suas tarefas.

Esse período demandará, portanto, extrema atenção à formação de pessoal no contexto das rotinas de trabalho para evitar acumulação excessiva de processos e demandas não tratadas.

Figura 11



Tecnologia de informação

O desenvolvimento do Sistema Integrado de Fiscalização (SIF) foi iniciado para atender ao Disque-ANS, que corresponde ao início do procedimento de fiscalização reativa. Posteriormente, o sistema foi ampliado para abranger todo o procedimento, atendendo requisitos estabelecidos pela GGFID.

O desenvolvimento foi efetuado até recentemente por empresa terceirizada. Os requisitos para incorporação ao sistema dos procedimentos de fiscalização planejada e de ajuste de conduta foram especificados e uma versão protótipo foi desenvolvida, mas, em função do encerramento do contrato, a responsabilidade pela continuidade do desenvolvimento passou a ser da Gerência de Informática da ANS. Essa documentação e o *software* protótipo estão sendo analisados, devendo ser estabelecido um planejamento de implantação pelo novo responsável.