

RELATÓRIO DE GESTÃO 2006-2009

Diretoria de Fiscalização



Ministério
da Saúde



RELATÓRIO DE GESTÃO

2006-2009

Diretoria de Fiscalização



RELATÓRIO DE GESTÃO

2006-2009

Diretoria de Fiscalização

Rio de Janeiro, 2009

Elaboração, distribuição e informações:

MINISTÉRIO DA SAÚDE
Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS
Diretoria de Normas e Habilitação de Produtos – DIPRO
Avenida Augusto Severo, 84 - Glória
CEP 20021-040
Rio de Janeiro - RJ – Brasil
Tel.: +55 21 2105-0000
Disque-ANS: 0800 701 9656
<http://www.ans.gov.br>
ouvidoria@ans.gov.br

Diretoria Colegiada da ANS – DICOL

Diretor-Presidente da ANS – PRESI
Diretor de Normas e Habilitação de Produtos – DIPRO
Fausto Pereira dos Santos

Diretor de Desenvolvimento Setorial – DIDES
Jose Leoncio Feitosa

Diretor de Fiscalização – DIFIS
Eduardo Marcelo de Lima Sales

Diretor de Gestão – DIGES
Hésio Cordeiro

Diretor de Normas e Habilitação de Operadoras – DIOPE
Alfredo Luiz de Almeida Cardoso

Diretor Adjunto

Dalton Coutinho Callado

Assessor Especial – ASSESP
Pedro Henriques Leal

Assessor de Informação e Sistemas – ASSIS
Carlos Antônio Alves Hespanhol

Assessor de Planejamento e Gestão – ASPLA
Luiz Antônio Nolasco

Assessor
Luiz Fernando Freitas

Assessoria Técnica – ASTEC
Denise Jane Domingos

Coordenadoria de Administração Infraestrutura e Logística – COINF
Roseli Nóbrega Oliveira de Castilho

Gerência Geral de Relacionamento Institucional – GGRIN
Flávio Jose Fonseca de Oliveira

Gerência de Relacionamento Institucional – GERIN
Vanda Lucia Martins dos Santos

Gerência Geral de Ajuste e Recurso – GGARE
Francisco Telles

Gerência de Ajuste e Recurso – GEARE
Maria Julia Gusmão Joviano

Gerência Geral de Fiscalização Regulatória – GGFIR
Mercedes Schumacher

Gerência de Fiscalização Regulatória – GEFIR
Samir José Caetano Martins

Núcleos Regionais de Atendimento e Fiscalização – Nurafs

Olavo Monteiro Gomes (BA)
Cláudia Restum Correa de Sá (DF e MT)
Marcilene Moreira Batista do Vale (CE)
Eunice Moura Dalle (MG)
Jacqueline Tavares De Lima (PA)
Carlos Gabriel Surjus (PR)
Wladimir Ventura de Souza (RJ)
Marcelo Issao Utime (RS)
Luiz Paulo Cigogna Faggione (SP)
Cynthia Beltrão de Souza Guerra Curado (PE)
Helinton Silveira (Ribeirão Preto – SP)

Gerente de Comunicação Social – GCOMS/DICOL
Rachel Crescenti

Elaboração Técnica:

Graziela Soares Scalercio
Maria Rachel Jasmim de A. Serafini
Mirella Amorim Araújo

Projeto gráfico:

Eric Estevão (projeto gráfico e diagramação) – GCOMS/DICOL

Revisão ortográfica e gramatical:

Ana Flores – GCOMS/DICOL

Apoio Bibliotecário:

Iara Vidal Pereira de Souza – CODOB/DIGES

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Ficha Catalográfica

Agência Nacional de Saúde Suplementar (Brasil).
Relatório de Gestão – Diretoria de Fiscalização – 2006-2009
/ Agência Nacional de Saúde Suplementar (Brasil). – Rio de
Janeiro : ANS, 2009.
244 p.

ISBN 978-85-63059-03-1

1. Promoção da Saúde. 2. Prevenção de Doenças. 3. Saúde
Suplementar. I. Título.

CDD – 613

Catálogo na fonte:

Biblioteca ANS - Coordenação de Documentação e Biblioteca (CODOB)

SUMÁRIO

Apresentação	08
I – Evolução do modelo fiscalizatório	13
1 Modelo Originário	14
2 A Mudança do enfoque da fiscalização	15
II – O Novo Enfoque da Fiscalização	19
1 O Conceito norteador: A mediação ativa de conflitos	20
2 As Iniciativas Prioritárias	23
2.1 Mudança Metodológica dos Processos Fiscalizatórios	23
2.1.1 A Desconcentração administrativa e decisória	
2.1.2 O Instituto da Reparação Voluntária e Eficaz (RVE)	
2.1.3 A Notificação de Investigação Preliminar (NIP)	
2.1.4 A reformulação do Programa Olho Vivo	
2.1.5 A alteração dos fluxos das representações	
2.1.6 O redimensionamento da utilização do Termo de Ajuste de Conduta (TCAC)	
2.1.7 Comissão Especial Permanente (Coesp)	
2.2 Articulação Institucional	33
2.2.1 A Central de Relacionamentos	
2.2.2 O Programa Parceiros da Cidadania	
2.2.3 Educação sobre o consumo	
2.2.4 Mesas Técnicas	
2.2.5 Interlocação com instituições de representação empresarial	
2.2.6 Articulação intrainstitucional	
2.3 Gestão Estratégica da Informação	41

3 Os Valores	45
3.1 Participação e Compromisso	45
3.1.1 Implantação da Pactuação DIFIS	
3.1.2 Criação do Programa de Capacitação da Fiscalização Regionalizada (Procaf)	
3.2 Transparência na Ação Gerencial	46
3.2.1 Composição de um Colegiado Dirigente	
3.2.2 Criação do Núcleo de Gestão Estratégica (NGE)	
3.2.3 Fórum de Gestão da DIFIS	
3.2.4 Monitoramento da gestão	
III – Considerações Finais	51
IV – Referências	55
V – Anexos	59

APRESENTAÇÃO

No período que precedeu ao advento da Lei nº 9.656 de 03 de junho de 1998 (dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde), refiro-me à década de 1980 e parte dos anos 1990, os agentes econômicos do setor agiam livremente, sem qualquer controle do Estado, o que permitiu, por parte das empresas, a obtenção de lucros abusivos à custa de seleção de riscos, rescisões contratuais unilaterais, aumentos excessivos de mensalidade, negativa de cobertura de procedimentos previstos contratualmente, limitação de realização de exames e internação hospitalar, ausência de informações elementares sobre os bens e serviços fornecidos ao contratante, enfim, práticas desafiadoras de direitos básicos dos consumidores/beneficiários de planos privados de assistência à saúde.

Esse modelo era centrado na doença, deixando as pessoas necessitadas de cuidados em segundo plano, além de ser caracterizado pela ausência de sistemas de informações que possibilitassem não apenas a competição, mas a própria atuação do Estado.

O marco regulatório, seguido da criação da ANS – Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000 - representou maior aproximação de interesses tão conflitantes, permitindo a sensível melhora do setor em relação ao período pré-regulação, pois desencadeou uma série de ações no campo econômico-financeiro, assistencial e dialógico.

A Lei nº 9.656/98 erigiu regras de autorização de funcionamento, a possibilidade de instituição dos chamados regimes especiais pela ANS, a fim de corrigir eventuais disfunções econômicas e assistenciais das operadoras do setor, além de promover sua liquidação extrajudicial.

A regulação do setor trouxe, ainda, como mudança estrutural, a qualificação da atenção integral à saúde, modelo com ênfase nas ações de promoção à saúde e prevenção de doenças, a elaboração de contratos mais transparentes e a vedação de práticas nocivas observadas no período pré-regulação.

A ANS tem esta finalidade institucional, defender os interesses públicos primários contidos na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores/beneficiários.

A saúde é um direito social fundamental, tem íntima relação com o princípio fundamental da República, a dignidade da pessoa humana. A simples leitura do texto constitucional denota o tratamento privi-

legiado dado a esse direito. O artigo 21 da Constituição da República estabelece que compete à União a exploração direta ou mediante terceiros de diversos serviços. Ao tratar da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Constituição, no artigo 23, II, utiliza o verbo “cuidar” da saúde, ao mesmo tempo em que garante no artigo 197 a execução desses serviços, dentre outros, por pessoa jurídica de direito privado, o que é corroborado pelo artigo 199, quando afirma que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

A ANS tem o desafio, ao regular o setor, de contribuir para o desenvolvimento das ações de saúde no Brasil, preservando as empresas, garantindo qualidade, efetividade e resolutividade das ações de saúde e a capacidade de pagamento das pessoas.

No bojo das ações realizadas pela entidade reguladora, temos a ação dialógica capitaneada pela Diretoria de Fiscalização – DIFIS, e que permeia o novo enfoque do processo de fiscalização do setor (NEF).

O Novo Enfoque da Fiscalização primou pela articulação institucional, pela formulação de um modelo de fiscalização indutora (e não simplesmente repressiva), e o desenvolvimento de processos de fiscalização mais eficientes e efetivos.

A articulação institucional baseia-se na interlocução promovida pela DIFIS com os atores setoriais, especialmente com consumidores/beneficiários e operadoras de planos de saúde.

A política de articulação institucional desenvolvida pelo Novo Enfoque da Fiscalização empresta papel de protagonista ao consumidor/beneficiário de planos de saúde e tem por finalidade a melhoria do grau de informação sobre os serviços por ele contratados e recebidos, sem deixar de considerar a necessidade de interlocução com as operadoras de planos de saúde, visando manter a sustentabilidade do mercado.

Nesse diapasão, foram assinados acordos de cooperação técnica no âmbito do Programa Parceiros da Cidadania (celebração de termos de cooperação com as entidades integrantes com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor); instituição de fórum permanente com as Centrais Sindicais, importante espaço de interlocução e debates com os trabalhadores, destinatários finais dos bens e serviços pertinentes aos planos coletivos empresariais; edição e difusão de materiais educativos e parcerias com as entidades de representação das operadoras de planos de saúde, com a finalidade de discutir os principais temas do setor, além, e fundamentalmente, da parceria com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Garantir ao consumidor/beneficiário o acesso

a informações objetivas e necessárias ao pleno exercício do direito de escolha do plano de saúde mais adequado às suas necessidades constitui não somente um imperativo do fortalecimento da cidadania, por trazer maior equilíbrio entre os atores do mercado, mas, também, uma estratégia de promoção da concorrência no setor de saúde suplementar.

A formulação de um modelo de fiscalização indutora se traduz na superação do paradigma da repressividade da atividade fiscalizatória, dando lugar à promoção de medidas consensuais que assegurem a efetiva observância das normas regulatórias pelas operadoras de planos de saúde e satisfaçam à necessidade de apresentar resultados objetivos à população brasileira, especialmente aos consumidores/beneficiários que apresentam à ANS conflitos envolvendo valores tão caros à sociedade, como a saúde humana e a poupança popular.

O desenvolvimento de processos de trabalho mais eficientes e eficazes tem sido construído a partir da desconcentração da atividade decisória nos processos, da gradativa implementação do processo administrativo sancionador eletrônico e do desenvolvimento de um programa de fiscalização pró-ativa que objetiva a promoção da defesa da concorrência, tendo como enfoque a defesa do consumidor/beneficiário e a captação de tendências e indução de mudanças nas práticas de mercado adotadas pelos agentes econômicos. No desenvolvimento do programa de fiscalização pró-ativa, merece especial destaque a parceria com a Secretaria de Direito Econômico – Ministério da Justiça, permitindo a adoção de providências que garantam o equilíbrio do setor.

O desafio da Diretoria de Fiscalização da ANS é combinar maior agilidade administrativa dos processos de fiscalização – celeridade e efetividade – com ações comunicacionais que tenham por premissa não o conflito instalado, mas a orientação dos agentes do setor e a indução de boas práticas.

E o maior desafio, que se apresenta a todos os personagens do setor, é combinar a melhor remuneração aos melhores resultados do cuidado na saúde suplementar. Não bastam apenas a boa estrutura e a capacidade de atendimento, mas sim o correto diagnóstico somado ao melhor resultado possível do cuidado.

O presente Relatório de Gestão da Diretoria de Fiscalização 2006-2009 apresenta o balanço feito internamente acerca do projeto de gestão denominado Novo Enfoque da Fiscalização. Contudo, é necessária a caracterização de suas bases para que seja compreendida a transição realizada.

Inicialmente, é apresentada a evolução do modelo fiscalizatório em saúde suplementar, descrevendo o modelo originalmente adotado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar e a adoção do Novo Enfoque da Fiscalização.

Em seguida, o Novo Enfoque da Fiscalização é apresentado de acordo com as bases em que se estrutura, isto é, apreciando-se o conceito norteador, as iniciativas prioritárias e os valores que permeiam toda a formulação e implementação deste projeto.

Por fim, são descritas as estratégias e instrumentos de gestão adotados no período. Os resultados e impactos trazidos permeiam o documento como um todo.

Eduardo Marcelo de Lima Sales
Diretor de Fiscalização – ANS
2006 - 2009



**EVOLUÇÃO DO MODELO
FISCALIZATÓRIO**

1 Modelo originário

Com a criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar pela Lei nº 9.961/2000, o modelo de fiscalização das atividades exercidas pelas operadoras de planos de assistência à saúde começa a ser construído e teve sua primeira formulação concluída no ano de 2002, permanecendo em execução até o ano de 2006.

Partindo do reconhecimento dos limites inerentes a todos os órgãos públicos de fiscalização diante do universo de irregularidades possíveis, a Diretoria de Fiscalização (DIFIS), naquele momento, buscou desenvolver estratégias de atuação que não se limitassem à reatividade diante de denúncias recebidas, organizando sua ação a partir de dois programas básicos: o “Cidadania Ativa”, criado com o fim de atender às demandas e denúncias formuladas por consumidores/beneficiários ou outros órgãos públicos e entidades da sociedade; e o “Olho Vivo”, criado com o fim de planejar ações de fiscalização pró-ativas que possibilitassem a identificação das irregularidades em momento anterior à lesão de direitos individuais de consumidores/beneficiários.

Para gerir tais programas, a DIFIS adotou um modelo de gestão centralizado, no qual todo seu corpo de fiscais, lotados na sede ou em suas unidades regionais, recebia a atribuição de recepcionar denúncias, identificar infrações, coletar provas e promover a autuação das operadoras pelas irregularidades detectadas. Os fiscais encaminhavam todos os processos para um grupo único de pareceristas lotados na sede da ANS, que tinham a atribuição de promover a conclusão da instrução processual, elaboração de parecer e encaminhamento de todos os processos para decisão do Diretor de Fiscalização.

Além desses programas, outra medida adotada no âmbito da DIFIS pela gestão anterior foi o Projeto Parceiros da Cidadania, criado com o objetivo de divulgar informações sobre a legislação setorial e esclarecer o público a respeito de aspectos regulatórios do mercado de saúde suplementar. O projeto privilegiava a realização de eventos de grande porte. No entanto, as ações desenvolvidas nesse projeto, até o ano de 2006, com foco exclusivo no repasse de informações aos órgãos de defesa do consumidor/beneficiário, representaram um primeiro esforço no sentido de reduzir a assimetria de informação existente no mercado.

Em que pesem os inegáveis avanços que esse modelo trazia como proposta de um novo agir da fiscalização, decorrente das experiências inovadoras consubstanciadas no projeto “Parceiros da Cidadania”, no “Programa Olho Vivo” e com o estímulo à celebração de Termo de Com-

promisso de Ajuste de Conduta (TCAC) para ajustamento de condutas relacionadas a obrigações de natureza regulatória, ele não foi capaz de evitar a produção dos mesmos efeitos gerados pelos modelos clássicos da fiscalização exercida pela Administração Pública: criação de volumoso passivo processual, morosidade na resposta, pouca efetividade, quer no desestímulo às práticas irregulares quer na redução da assimetria de informações, responsável pelas enormes falhas desse mercado.

Observava-se que, após seis anos, o modelo originário de fiscalização vigente na ANS necessitava de reformulação com vistas ao aprimoramento da regulação em saúde suplementar. Diversos avanços foram alcançados pela ANS na regulação e fiscalização de operadoras de planos de saúde. Isso permitiu que, a partir de 2006, a gestão que assumiu a DIFIS pudesse operar a transição para um modelo de fiscalização que privilegiasse a celeridade da resolução dos conflitos inerentes ao setor suplementar.

A partir do segundo semestre de 2006, deu-se a formulação e implementação do Novo Enfoque da Fiscalização. Esse projeto de gestão apresentou-se sobre novas bases, diferentes daquelas que estruturavam o modelo fiscalizatório anterior.

2 A mudança do enfoque da fiscalização

O corpo diretivo da DIFIS, composto pelo diretor, diretor-adjunto, assessores e gerentes-gerais formulou um projeto de gestão, apresentado à Diretoria Colegiada¹ da ANS, para ser implementado durante a vigência do mandato de três anos da nova gestão.

Na formulação do projeto Novo Enfoque da Fiscalização, foram desenhadas iniciativas prioritárias, ou seja, eixos orientadores para direcionar o seu processo de implementação. O objetivo geral foi assegurar a efetividade, eficiência e agilidade da ação fiscalizatória, garantindo o acesso na atenção à saúde com qualidade e a sustentabilidade do mercado e, ainda, visando ampliar e aprimorar os canais de interlocução com a sociedade.

As iniciativas prioritárias formuladas em 2006 e seus respectivos objetivos foram:

¹ De acordo com a Lei Nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, em seu artigo 6º, a gestão da ANS será exercida pela Diretoria Colegiada, composta por até cinco Diretores, sendo um deles o seu Diretor-Presidente.

Desconcentração Administrativa e Decisória: sua finalidade era delegar o poder decisório do Diretor de Fiscalização para os gestores locais (nos Núcleos Regionais de Atendimento e Fiscalização – Nurafs e gerências-gerais), a fim de aproximar a atividade fiscalizatória da realidade do mercado, retirando do centro organizacional o volume excessivo de funções e permitindo um desempenho funcional mais adequado e racional.

Mudança metodológica dos processos fiscalizatórios: visava reformular os processos de trabalho referentes à fiscalização, dando maior agilidade às demandas individuais e aumentando a capacidade de intervenção coletiva e regulatória.

Articulação Institucional: visava garantir a interlocução entre diferentes instituições com objetivos similares (ex: órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e Centrais Sindicais) para potencializar, juntamente com a ANS, suas ações em prol do interesse público.

Acesso à Informação e busca da transparência nas ações gerenciais: objetivava normatizar o uso do Sistema Integrado de Fiscalização (SIF) em toda a DIFIS, consolidando o seu uso como instrumento de articulação dos processos de trabalho e das informações gerenciais para a tomada de decisão.

Implantação da Central de Relacionamento: tinha como objetivo migrar as atividades do Disque-ANS (call center) para uma Central de Relacionamento, de forma a ampliar sua atuação para abordagens junto às operadoras de planos privados de assistência à saúde, prestadores de serviços de saúde, órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e cidadãos.

Participação e Compromisso: buscava envolver, qualificar, integrar e comprometer o conjunto de servidores da DIFIS através de processo participativo enquanto gerador e consolidador de compromissos.

A implementação do Novo Enfoque da Fiscalização demandou algumas ações que viabilizaram a implantação das iniciativas prioritárias, destacando-se o novo arranjo da estrutura organizacional da DIFIS, regulamentado por alterações no regimento interno da ANS em junho de 2007². As principais mudanças se relacionaram à redefinição das atribuições e competências da diretoria e de suas três gerências gerais, diretoria adjunta, assessorias e Nurafs. (ANEXO 1).

² Resolução Normativa Nº 158, de 29 de junho de 2007, modificada pela RN nº 197, de 17 de julho de 2009.

Durante a implementação do NEF, as iniciativas prioritárias passaram por um novo arranjo após o momento de avaliação em abril de 2008, e assim, passaram a dar continuidade à implementação três iniciativas prioritárias: mudança metodológica dos processos fiscalizatórios, articulação institucional e gestão estratégica da informação (Figura 1). Tal arranjo se deu em razão da percepção de que a desconcentração administrativa e decisória, uma vez materializada em ato formal pelo diretor, passava a constar como uma expressão da mudança metodológica dos processos fiscalizatórios, ao conferir proximidade entre o julgador e o fato ocorrido. A transparência das ações gerenciais e a participação e compromisso passaram a ser adotados enquanto valores da instituição, permeando todos os processos de trabalho; enquanto a questão do acesso à informação passou a ser tratada de maneira mais ampliada na perspectiva da gestão estratégica da informação e, por fim, a consolidação da implantação da Central de Relacionamento, cujo êxito permite considerá-la uma atividade permanente e não mais uma iniciativa.

Figura 1 Rearranjo das iniciativas prioritárias do NEF – 2008



Fonte: Diretoria de Fiscalização, 2008.

O conceito norteador, o novo arranjo das iniciativas prioritárias e os valores que permearam a formulação e a implementação desse projeto de gestão são o foco da discussão que se inicia a seguir, visto que representam a estruturação do Novo Enfoque da Fiscalização.



O NOVO ENFOQUE DA FISCALIZAÇÃO

1 O conceito norteador: a mediação ativa de conflitos

O Regimento Interno da ANS remete à Diretoria de Fiscalização a atribuição de “promover medidas que possibilitem a mediação ativa de interesses com vistas à produção do consenso na solução dos casos de conflito”³

A idéia de “mediação ativa” surge do que se extrai ao nível abstrato quanto ao exercício da competência regulatória normativa consistente na necessidade constante de mediar/ponderar os interesses juridicamente tutelados⁴ (por exemplo, interesses do próprio Estado, interesses especiais de grupos, de fornecedores e produtores de serviço, interesses setoriais, e interesses transindividuais coletivos e difusos dotados de hipossuficiência), segundo a visão contemporânea de heterogeneidade de interesses públicos.⁵

A partir dessa premissa, se objetiva consagrar uma articulação de duas atribuições relevantes da ANS enquanto entidade reguladora: a) de dirimir conflitos concretos entre os atores sociais do mercado; e b) de induzir práticas corretas no exercício da atividade privada regulada.

3 Art. 33, inciso VI, do Anexo I, da Resolução Normativa no 81, 2 de setembro de 2004. A mesma atribuição é reiterada às Gerências-Gerais de Fiscalização Regulatória e de Ajuste e Recurso e aos Núcleos Regionais de Atendimento e Fiscalização – Nurafs (respectivamente artigos 39, II, 37, III, e 41, II). No mesmo sentido, ainda, a Gerência-Geral de Relacionamento Institucional tem a atribuição de implementar, coordenar e organizar a atividade da Central de Relacionamento para o fim do recebimento, análise e encaminhamento de respostas às demandas, atuando, conforme a peculiaridade do caso, na solução prévia de conflitos (artigo 35, II).

4 “A razão de ser do Estado não pode ser reduzida a um mero árbitro de interesses especiais representados por grupos de interesse. Tampouco pode se furtar a exercer este papel de mediador e de articulador destes interesses, que, como dissemos, têm caráter transindividual, natureza social e alçada pública. Contudo, não se pode admitir que sejam excluídos do plexo de interesses públicos justamente os interesses difusos (não titularizados nem coletivamente). Fazê-lo seria a supressão do poder político. Daí a necessidade de uma postura de mediador ativo por parte do poder político. Este papel não o coloca como mero garantidor de interesses públicos ou tutor de interesses difusos enquanto tais. Impõe uma posição de implementador, de efetivador destes interesses.” (MARQUES NETO, 2002, p. 163).

5 “Não existe um interesse público abstratamente considerado que deva a priori prevalecer sobre os interesses particulares eventualmente envolvidos. A tarefa regulatória do Estado é bem mais complexa do que a singela formulação de uma ‘supremacia do interesse público’ (...). A verificação de que a administração deve orientar-se sob o influxo de interesses públicos não significa, nem poderia significar, que se estabeleça uma relação de prevalência entre interesses públicos e privados. Interesse público como finalidade fundamental da atividade estatal e supremacia do interesse público sobre o particular não denotam o mesmo significado. O interesse público e os interesses privados não estão principalmente em conflito, como pressupõe uma relação de conflito (...). E mais, em uma sociedade complexa e pluralista não há apenas um interesse público, mas muitos (melhoria e ampliação dos serviços, modicidade das tarifas, atração de investidores estrangeiros, regras pré-estabelecidas para propiciar maior segurança jurídica, possibilidade de adaptação das regras a circunstâncias supervenientes etc.), o que leva Odete Medauar (2002) a observar que ‘a uma concepção de homogeneidade do interesse público, segue-se, assim, uma situação de heterogeneidade; de uma idéia de unicidade, passou-se à concreta existência de multiplicidade de interesses públicos. A doutrina contemporânea refere-se à impossibilidade de rigidez na prefixação do interesse público, sobretudo pela relatividade de todo padrão de comparação. Menciona-se a indeterminação e dificuldade de definição do interesse público, a sua difícil e incerta avaliação e hierarquização, o que gera crise na sua própria objetividade’ (MEDAUAR, 2002, P.136).

Trata-se, assim, de uma agir fiscalizatório horizontal destinado a alcançar, por meio de iniciativas concertadas junto às operadoras e seus consumidores/beneficiários, a composição dos conflitos surgidos, remetendo a um estágio subsidiário ou residual o exercício do dever/poder sancionatório.

Em outras palavras, tem-se por finalidade implementar uma atitude fiscalizatória indutora permanente e direcionada a influenciar e orientar o comportamento das operadoras, prevenindo ou evitando que estas ofendam ou continuem a causar lesões aos direitos e interesses individuais e coletivos de seus consumidores/beneficiários.

Vale ressaltar que a fiscalização é uma atividade central da ANS, desenvolvendo-se de forma reativa e pró-ativa e alcançando os aspectos assistenciais e estruturais (econômico-financeiros) relativos à regulação das relações operadora e consumidor/beneficiário e ANS e operadora. A fiscalização reativa é desencadeada para a apuração de denúncias e representações das áreas técnicas da ANS e por diligências nas operadoras, ao passo que a fiscalização pró-ativa é exercida por meio do acompanhamento e monitoramento das operadoras, com base nos dados fornecidos periodicamente aos sistemas de informação e no cruzamento dos dados disponíveis, tendo por objeto casos selecionados via método de amostragem.

Nesse contexto, por meio da “mediação ativa dos conflitos”, quer-se contribuir para a otimização do processo fiscalizatório, bem como para uma melhor compreensão do conflito e para a opção da melhor forma de enfrentá-lo, viabilizando mecanismos que pautem as relações reguladas sob a égide do marco regulatório.

Ao enfrentar a controvérsia de forma transparente, aliada à busca da solução de forma compartilhada com os próprios interessados diretos, o conflito desencadeia resultados positivos, contribuindo para a mudança de atitude dos atores sociais e viabilizando uma cultura de participação ativa e inclusiva.

Tem-se claro que esse método é uma eficiente forma de se buscar consensualidade: o mediador induz as partes a compreenderem a situação que se apresenta, suas reais causas e possibilidades de equacionamento. Constitui-se um método extrajudicial de resolução de conflitos em que um terceiro, neutro e imparcial, mobiliza as partes para avaliarem objetivos e opções com vistas a um acerto, ou mesmo provoca o agente regulado a corrigir falhas ou irregularidades. Isso possibilita a iniciativa de identificar, discutir e resolver as questões do conflito, e o estabelecimento ou retomada da comunicação entre a ANS e os atores sociais, conduzindo a um termo de entendimento para mútua satisfação.

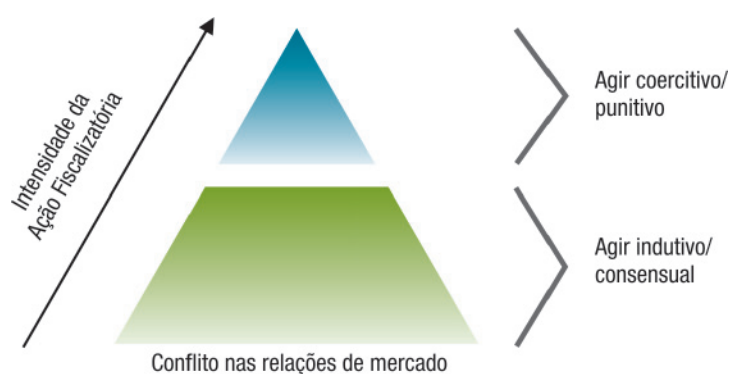
Ao se estabelecer a mediação como criadora de comunicação entre as partes e apresentando-as como responsáveis pela solução do conflito, a mediação ultrapassa a solução de conflitos, possibilitando a sua prevenção.

No curso do processo resultante, os entes envolvidos têm a possibilidade de adquirir as habilidades necessárias para resolver por si mesmos as questões que podem, eventualmente, ser suscitadas no futuro, inclusive frente a outras situações de conflito. Isso evidencia a transformação como característica da mediação.

A “mediação ativa de conflitos” como conceito norteador, no contexto da desconcentração administrativa e decisória operada e enquanto traço marcante da mudança metodológica dos processos fiscalizatórios, ao lado do protagonismo do consumidor/beneficiário e da gestão estratégica da informação, constitui hoje eixo estruturante do Novo Enfoque da Fiscalização. Esse eixo se coaduna com suas finalidades, quais sejam: incrementar a eficiência, zelar pela proporcionalidade regulatória e conferir maior legitimidade à ação regulatória.

Assim, recuperando-se a noção de que o modelo originário de fiscalização na ANS tinha uma base punitiva, passou-se a priorizar a implementação de ações de intervenção estatal em graus e intensidade variados, conforme representado na (Figura 2)⁶.

Figura 2 Diagrama da ação fiscalizatória



Fonte: Adaptado de Ayres & Braithwaite (1992⁷ apud MURPHY, 2004).

⁶ Este modelo representa os graus de intervenção estatal em uma pirâmide cuja base, ampla, é centrada na persuasão (onde ocorre a maior parte dos eventos) e, à medida que agentes privados exploram a delegação estatal (por captura, descumprimento de regras ou acordos), o regulador sobe na escala punitiva. (AYRES; BRAITHWAITE, 1992 apud COSTA et. al, 2001). O pressuposto básico deste modelo reside nas vantagens das condutas cooperativas em relação àquelas fundadas na racionalidade econômica (Ribeiro, s.d.), ou seja, no diálogo e persuasão.

⁷ AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. Responsive regulation: transcending the deregulation debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.

A ação fiscalizatória pautada no conceito da mediação ativa de conflitos privilegia a identificação e análise do conflito e suas consequências para que haja a tomada de decisão pelo agente regulador em prol da redução da assimetria de informação. Isso pode gerar, com o passar do tempo, um afunilamento e achatamento da porção superior da pirâmide.

Em outras palavras, através do Novo Enfoque da Fiscalização, a DIFIS passa a exercer o papel de mediadora nos conflitos oriundos das relações, inerentes a qualquer situação em que se tem o envolvimento de partes, cujos interesses são opostos e convergentes – isto é, prestação de serviços a consumidores/beneficiários desses serviços em direção a uma situação de equilíbrio e a maior satisfação possível às partes envolvidas.

2 As iniciativas prioritárias

Com o novo arranjo das iniciativas prioritárias em 2008, aquelas que deram continuidade à implementação do Novo Enfoque tornaram-se os eixos direcionais do monitoramento e avaliação na diretoria. Seguem abaixo as iniciativas prioritárias e as principais ações resultantes do seu desenvolvimento e desdobramentos.

2.1 MUDANÇA METODOLÓGICA DOS PROCESSOS FISCALIZATÓRIOS

A incorporação da Mediação Ativa de Conflitos como conceito norteador promoveu a reformulação dos processos de trabalho da diretoria, dando maior agilidade às demandas individuais e aumentando a capacidade de intervenção coletiva e regulatória. Além disso, implementou uma atitude fiscalizatória indutora permanente, direcionada a influenciar e orientar o comportamento das operadoras, prevenindo ou evitando que estas continuem a causar lesões aos direitos e interesses individuais e coletivos de seus consumidores/beneficiários nas questões da assistência à saúde.

A Mudança Metodológica dos processos fiscalizatórios foi viabilizada pelos seguintes meios:

2.1.1 A desconcentração administrativa e decisória

Deve-se ter claro que, dando esteio à opção pela mediação ativa dos conflitos, foi de fundamental importância a busca de uma maior efetividade no processo administrativo sancionador. Para isso, a des-

concentração da decisão nos processos, através da delegação de poderes pelo diretor aos chefes dos Nurafs, trouxe a grande oportunidade de encurtar no tempo a distância que existia entre a conduta tida como infrativa e a sanção aplicada, que antes, pela estrutura do fluxo existente, impunha gargalos que inviabilizavam o desfecho célere dos processos administrativos sancionadores.

O marco de implementação da desconcentração administrativa e decisória foi a publicação da Instrução Normativa nº 01, de novembro de 2006, que atribuiu a responsabilidade aos Nurafs de execução de todos os atos necessários para a completa instrução dos processos administrativos sancionadores. O ato formal foi realizado em 04 de julho de 2007, quando foi delegada essa atribuição a todos os gestores dos Nurafs, através de portaria publicada. Assim, para além das atribuições de atendimento regionalizado aos cidadãos, cumprimento de diligências fiscalizatórias e instrução processual, os Nurafs passaram a realizar o julgamento dos processos sancionadores em primeira instância administrativa.

A desconcentração do poder de decidir os sancionadores traz situações que podem suscitar dúvidas quanto à sua correção, principalmente por parte das operadoras, quando alegam que há decisões divergentes entre os Nurafs. Ocorre que, como contraponto a essa crítica, na delegação do diretor de Fiscalização aos gestores dos Nurafs, ficou de fora o juízo de reconsideração que, a cargo do diretor, centraliza, em sede de recurso, a revisão de todas as manifestações dos gestores dos Nurafs, superando em definitivo as situações de divergências por acaso existentes.

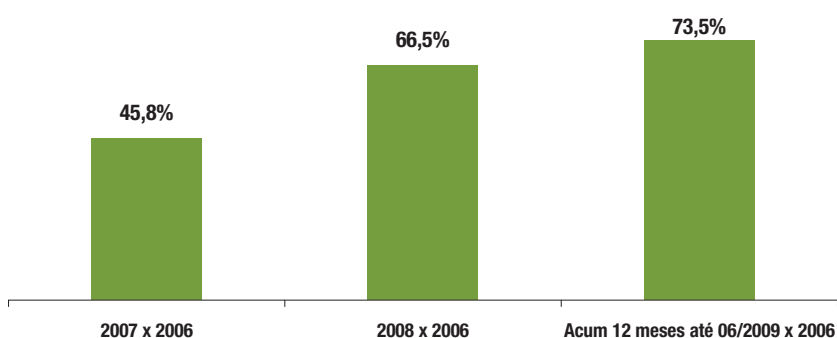
Se, por um lado, o Novo Enfoque da Fiscalização encurta no tempo o desfecho do sancionador, com um processo mais bem instruído – mais efetivo e consistente, portanto – por outro lado, institui uma política de fiscalização mais voltada para a resolutividade, através de diversos instrumentos. O processo deixa de ser um fim em si mesmo. A solução do conflito passa a ser o objetivo a ser alcançado, considerando que a pena, no caso a multa, por conta de uma conduta infrativa, é uma patologia da regulação.

Em relação ao fluxo dos processos administrativos sancionadores, a desconcentração administrativa e decisória promoveu maior celeridade no trâmite processual. Em 2006, o tempo médio da fase decisória dos processos administrativos sancionadores⁸ era de 692 dias e, para o ano de

⁸ Este é um indicador da Pactuação DIFIS (anexo 7). A conceituação e o método de cálculo deste indicador constam no anexo 3.

2008, 233 dias. O Gráfico 1 apresenta a evolução da redução acumulada do tempo médio da fase decisória em primeira instância; comparando-se o ano de 2006 com os anos de 2007, esta redução foi de 45,8%; entre 2006 e 2008, de 66,5% e entre 2006 e os últimos doze meses até junho de 2009, o tempo médio da fase decisória foi reduzido em 73,5%.

Gráfico 1 Evolução da redução acumulada do tempo médio da fase decisória por ano de análise após a Desconcentração – 2006 a 2009.



Fonte: Sistema Integrado de Fiscalização – SIF/ANS, 2009.

2.1.2 O Instituto da Reparação Voluntária e Eficaz

A Reparação Voluntária e Eficaz trata da ação reparatória de todos os danos ou prejuízos causados por conduta infrativa, comprovadamente realizada pela operadora, em data anterior à lavratura do auto de infração, que importe em cumprimento útil da obrigação.

O instituto teve sua origem com a edição da Resolução Normativa nº 48, de 2003, que na redação original do art. 11, previu o instituto da reparação imediata e espontânea. Nesse momento, sua aplicabilidade era mais restrita que a atual, cabendo apenas na hipótese da operadora adequar sua conduta antes de qualquer atuação da ANS.

Posteriormente, com a edição da Resolução Normativa nº 124, de 2006, o instituto, ainda com o nome de reparação imediata e espontânea, foi ampliado em relação às infrações de natureza regulatória, permitindo que, nessas hipóteses, a reparação fosse realizada até a lavratura do auto de infração.

Finalmente, com a edição da Resolução Normativa nº 142, de 2006, o instituto recebeu nova denominação (reparação voluntária e eficaz) e passou a assumir sua atual feição, podendo a reparação voluntária e eficaz ocorrer antes da lavratura do auto de infração para qualquer espécie de infração.

Assim, uma vez verificada a conduta que possivelmente viola a regulamentação do mercado, fica afastada a aplicação da sanção caso a operadora repare de forma voluntária (sem a intervenção coercitiva do Estado) sua conduta até a lavratura do auto de infração, e preenchidos os demais requisitos (reparação de todos os prejuízos ou danos eventualmente causados e o cumprimento útil da obrigação⁹).

2.1.3 A Notificação de Investigação Preliminar (NIP)

A Notificação de Investigação Preliminar (NIP) consiste em um dispositivo comunicacional que tem por finalidade estabelecer ligação adequada e ágil entre consumidores/beneficiários e operadoras de planos de saúde quando da apresentação de demandas de negativa de cobertura junto à ANS – através da Central de Relacionamento e/ou áreas de atendimento dos Nurafs.

O procedimento configura-se em uma notificação às operadoras de planos de saúde sobre demandas (exclusivamente negativas de coberturas) recebidas antes da abertura do procedimento administrativo¹⁰, permitindo ao órgão regulador o exercício de atuar na solução prévia dos conflitos, tendo como consequência a reparação voluntária eficaz antes de consolidado o dano ao consumidor/beneficiário de plano de saúde.

A implementação da NIP significou uma impactante mudança no papel de uma agência reguladora, que em sua atuação de regulação de mercado tende a apontar para as questões identificadas como sendo coletivas ou difusas.

A NIP, além de buscar resolver os aspectos mais aflitivos dos consumidores/beneficiários, reposicionando a ANS, que deixa de ficar alheia aos aspectos mais contundentes dentro da realidade dos planos de saúde, implementa um canal de grande potencial indutor para corrigir os processos de trabalho das operadoras, consistindo em importante papel regulador. Ademais, quer-se com a NIP, nessa aproximação com consumidores/beneficiários e operadoras, apostar na melhora das relações entre esses dois atores.

Vale destacar que esse dispositivo encontra-se em processo de teste¹¹ de todas as atividades necessárias para sua operacionalização, bem como

9 Conceito jurídico indeterminado a ser definido caso a caso pela Administração.

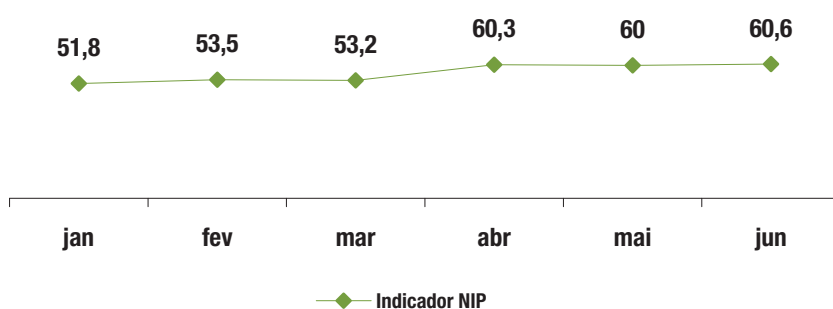
10 Procedimento administrativo – sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração; constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal.

11 O projeto piloto nacional teve início em outubro de 2008 com a participação de 35 operadoras de planos de saúde. O projeto piloto regional, que teve como ponto de partida o Nuraf Pernambuco, iniciou-se em março de 2009 e conta com sete operadoras da área de abrangência deste Nuraf.

para identificação de pontos a serem aprimorados para viabilização da proposta e subsequente normatização pela ANS.

Em relação aos resultados da NIP, o indicador “Taxa de resolatividade da NIP”¹² mede a capacidade de resolução das demandas recebidas de negativa de cobertura através da utilização dos instrumentos da NIP. No mês de janeiro de 2009, 51,8% das demandas relacionadas à negativa de cobertura assistencial foram solucionadas pelo uso da NIP; esse número aumentou ao longo do primeiro semestre e, no mês de junho, foi 60,6% (Gráfico 2). Nesses casos, não houve instauração do processo administrativo sancionador e os consumidores/beneficiários tiveram a cobertura assistencial garantida pela operadora.

Gráfico 2 Evolução mensal do indicador taxa de resolatividade da NIP, 2009.



Fonte: Sistema Integrado de Fiscalização – SIF/ANS, 2009.

Conclui-se que há um grande poder de resolatividade por parte do instrumento NIP das demandas de negativa de cobertura. Isso implica em expressivo impacto no acesso aos serviços de saúde por parte dos usuários de plano de saúde, ou seja, procedimentos que a princípio eram coibidos de serem realizados foram prontamente resolvidos sem a necessidade da aplicação de ato punitivo.

2.1.4 A reformulação do Programa Olho Vivo

O Programa Olho Vivo começou a ser executado entre 2002 e 2003, tendo como alvo as operadoras de planos de saúde selecionadas por amostra baseada no número de denúncias recebidas pelo Disque-ANS¹³ nos doze meses anteriores à data de apuração, classificadas de acordo com o número de consumidores/beneficiários (grande, médio e pequeno

¹² Este é um indicador da Pactuação DIFIS (anexo 7) e do Contrato de Gestão 2009. A conceituação e o método de cálculo deste indicador constam no anexo 3.

¹³ Nos dois primeiros anos de execução, o programa utilizava o patrimônio líquido da operadora de planos de saúde como uma das variáveis da fórmula de definição da amostra.

portes) e a modalidade de atuação (medicinas de grupo, cooperativas, autogestões, seguradoras e filantrópicas)¹⁴.

O modo de atuação do Programa Olho Vivo derivava de uma concepção estrita do conceito de fiscalização pró-ativa, na qual a pró-atividade se restringia à escolha de operadoras fiscalizadas a partir de indícios de irregularidades¹⁵ (apontados pelo volume de demandas captadas pelo Disque-ANS) em contraste com a reatividade que se traduziria na resposta às denúncias e às representações formalizadas pela população ou pelos setores internos da ANS.

O diagnóstico de tendências ofensivas às diretrizes regulatórias era posto a latere da atividade fiscalizatória, o que contribuía para a disseminação de uma postura passiva e acrítica.

Reconhecidos os limites, evidenciava-se a necessidade de reformulação do programa de forma a permitir uma intervenção mais ampla do programa de fiscalização pró-ativa, capaz de captar tendências e induzir mudanças nas práticas de mercado das operadoras de planos de saúde, contribuindo para uma proteção mais efetiva da livre concorrência e dos direitos dos consumidores.

Sintonizados com os objetivos do **Novo Enfoque da Fiscalização**, a reformulação do programa foi efetivada em torno de três eixos temáticos: (i) a ampliação da perspectiva de fiscalização do cumprimento das normas regulatórias; (ii) a promoção da defesa da concorrência no setor de saúde suplementar, tendo como enfoque a defesa do consumidor/beneficiário e (iii) a adoção de uma postura captadora de tendências e indutora de mudanças nas práticas de mercado adotadas no setor de saúde suplementar.

A ampliação da perspectiva de fiscalização do cumprimento das normas regulatórias exigia a superação da visão tradicional de simples identificação de infrações tipificadas na Resolução Normativa nº 124/2006, passando-se a confrontar as práticas das operadoras com os princípios aplicáveis à regulação jurídica da saúde suplementar.

A promoção da defesa da concorrência no setor de saúde suplementar, tendo como enfoque a defesa do consumidor/beneficiário, se apresentava como eixo de relevo na reformulação do Programa. Impunha-se a adoção de mecanismos aptos ao monitoramento das

14 Em um dos módulos do programa, destinado à fiscalização do cumprimento dos normativos sobre a contratualização entre operadoras e prestadores de serviço, as variáveis consideradas foram apenas o porte da operadora e sua modalidade de atuação.

15 Exceto quanto ao módulo Contratualização, no qual as maiores operadoras de planos de saúde em cada modalidade de atuação foram o alvo da fiscalização, visando emprestar maior visibilidade à normatização.

práticas de mercado adotadas pelas operadoras, de modo que fossem identificadas condutas atentatórias ao princípio da livre concorrência e, em última análise, à tutela das relações de consumo.

Cuidou-se, ainda, para que o alinhamento da ANS com a defesa da concorrência não implicasse em indesejável invasão da esfera de competência dos órgãos que integram o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, pois não há como exercer eficazmente a defesa da concorrência tendo como alvo de tutela prioritária o consumidor/beneficiário, sem que os órgãos encarregados da defesa do consumidor e da defesa da concorrência atuem em conjunto. Esse cuidado resultou na celebração, no dia 02 de junho de 2009, do Acordo de Cooperação Técnica entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a Secretaria de Direito Econômico (SDE), a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

A adoção de uma postura captadora de tendências e indutora de mudanças nas práticas de mercado adotadas no setor de saúde suplementar, por sua vez, foi reconhecida como o instrumento de revitalização da tônica dos objetivos originais do Programa Olho Vivo de promover a prevenção de disfunções no setor de saúde suplementar.

Com essa proposta, o Programa Olho Vivo se alinhava às diretrizes do Novo Enfoque da Fiscalização que reconhecia a necessidade de adoção de uma nova postura na atividade regulatória, caracterizada não apenas pela repressão de abusos, mas, também, pela prevenção de desequilíbrios no setor regulado, com priorização de instrumentos não punitivos na solução de conflitos.

A partir de sua reformulação, o Programa Olho Vivo passa a ter por foco as operadoras com maior número de consumidores/beneficiários em cada mercado relevante, aí entendidos, em princípio, os mercados formados por cada abrangência geográfica (nacional, grupo de estados, estados, grupo de municípios e municípios), tipo de contratação (coletivo por adesão, coletivo empresarial, familiar e individual) e faixa de preço, abandonando os critérios que o conduziam às operadoras que apresentavam maiores indícios de irregularidades.

Com isso, as amostras passam a ser construídas a partir da escolha de mercados considerados relevantes, em diferentes pontos do território nacional, verificando seu grau de concentração, reconhecimento do líder desse mercado e o grau de sua participação, objetivando aferir o poder por ele exercido. Com esses resultados, a fiscalização do programa define o nível de intervenção da fiscalização regulatória necessário, bem como os focos de investigação que merecem maior atenção, tendo sempre por obje-

tivo aferir o impacto produzido pelas práticas vigentes naquele mercado na qualidade da assistência prestada aos consumidores/beneficiários.

Outra importante mudança operada no programa reside no modelo de gestão de suas operações que, até então, eram de atribuição centralizada, de forma isolada dos Nurafs. A proposta em execução atribui a uma das gerências-gerais da DIFIS o planejamento e a coordenação das operações de fiscalização pró-ativa e aos Nurafs o efetivo apoio à execução das operações de fiscalização. Essa medida promove a integração das áreas da DIFIS e intensifica a presença da fiscalização pró-ativa em todo o território nacional, construindo canais de compartilhamento da gestão.

Fundado nesses pilares, o projeto de reformulação do Programa Olho Vivo foi aprovado pelo Diretor de Fiscalização em 24 de junho de 2008. Com o objetivo de testar a eficiência do modelo proposto, nessa mesma data o diretor de Fiscalização aprovou as quatro primeiras amostras, compostas por operadoras atuantes (1) na região nordeste do Rio Grande do Sul; (2) nas Regiões Norte/Nordeste, envolvendo os Estados de Fortaleza e Pará; (3) na capital do Estado de Minas Gerais; e (4) na Região Centro-Oeste, que estão em andamento e em 2009 serão concluídas.

2.1.5 A alteração dos fluxos das representações

A representação, conforme prevista na redação original da Resolução Normativa nº 48, de 2003, tinha como função exclusiva a comunicação pelas demais diretorias da ANS à DIFIS da ocorrência de infrações de natureza regulatória (p. ex., o não envio de informações obrigatórias). Nesse momento, uma vez verificada possível infração, a área técnica encaminhava a representação à DIFIS, sem efetuar nenhuma análise crítica acerca dos motivos do não cumprimento do normativo e sem promover medidas de estímulo à adequação das operadoras às normas da Agência. Como consequência de referida lógica, foi gerado um número desproporcional de processos sancionadores, sem que isso tenha importado na adequação do atuar das operadoras e na obtenção das informações devidas, em evidente prejuízo à eficiência administrativa.

Com a edição da Resolução Normativa nº 142, de 2006, a lógica foi completamente alterada. A representação deixou de ser um mero ato de comunicação, para se tornar o momento final de um procedimento que, mais do que buscar a formação de um processo administrativo sancionador, busca resolver a conduta infrativa em seu nascedouro, evitando sua perpetuação, e promove o aprimoramento dos processos de trabalho das operadoras e da própria ANS.

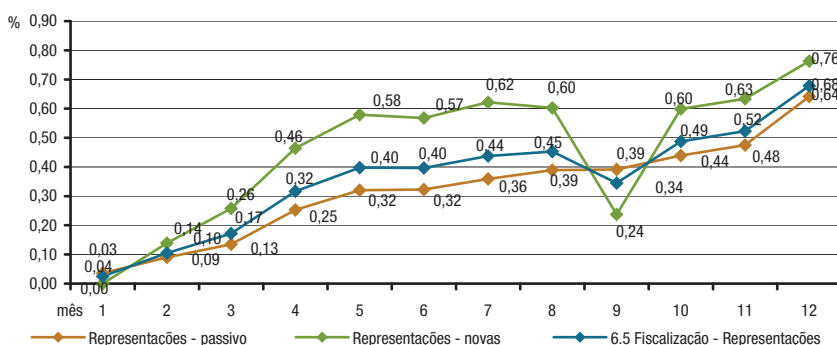
Após a mudança do normativo, verificada a possível infração, a área técnica encaminha para a operadora notificação concedendo prazo para

apresentar os motivos do não cumprimento da regulamentação. Recebida, deve a área técnica analisar as razões da operadora e, se for o caso, conceder novo prazo para o encaminhamento das informações, promovendo o arquivamento do feito, caso seja verificada a reparação voluntária e eficaz.

O indicador “Desenvolvimento das ações de fiscalização referente às representações”¹⁶ avalia a resolutividade da DIFIS ao tratar os processos de representação, considerando-se os arquivamentos, as decisões e os encaminhamentos para Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta (TCAC). O peso maior do indicador está na resolução do passivo processual, ou seja, na resolução dos processos administrativos abertos antes da mudança no fluxo promovida pela legislação, com meta de 75% para o ano de 2008.

O Gráfico 3 apresenta a evolução anual do indicador. A curva do indicador manteve-se ascendente ao longo dos meses, com queda para o mês de setembro, devido a perdas no quadro de recursos humanos, retomando a resolução logo no mês seguinte, com um resultado anual de 68%; esse resultado está dentro dos padrões estabelecidos para o contrato de gestão de percentual aceitável de 75% de cumprimento da meta. Além disso, o indicador revelou que, com a mudança do fluxo das representações, a resolutividade dos novos processos das representações é maior (76%), comparando-se com os processos antigos (64%). A iniciativa prioritária da mudança metodológica dos processos fiscalizatórios, no que tange ao fluxo dos processos de representação, atingiu o objetivo pretendido ao garantir maior eficiência do órgão regulador.

Gráfico 3 Evolução mensal do indicador Desenvolvimento das ações de fiscalização referente às representações – 2008



Fonte: Gerência Geral de Fiscalização Regulatória/Diretoria de Fiscalização – ANS/2009

¹⁶ Este é um indicador do Contrato de Gestão. A conceituação e o método de cálculo deste indicador constam no anexo 3.

2.1.6 O redimensionamento da utilização do Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta (TCAC)

O TCAC configura-se como uma solução extrajudicial de conflito de direitos transindividuais realizada pelo Ministério Público ou, como no caso que nos interessa, pela entidade pública para compor conflitos relativos a direitos indisponíveis. Estando inserido no contexto da busca da aplicação plena da norma regulatória, o referido instituto, que deveria ser utilizado de maneira excepcional, foi utilizado de forma intensa pela ANS, em um primeiro momento, que podemos delimitar como sendo todo o período em que as operadoras funcionaram sem a devida Autorização de Funcionamento, normatizada, em princípio, pela RN nº85, de 2004, e depois pela RN nº100, de 2005.

Outro aspecto temporal que deverá demarcar uma nova etapa é a plena aplicação do novo instituto da Reparação Voluntária e Eficaz (RVE), tema já tratado anteriormente, cujo efeito mais nítido é deslocar para o início do processo administrativo, ainda em uma primeira fase instrutória, a atuação consensual da Administração na busca da cessação da infração.

Com a potencialização do instituto da RVE, nota-se que a força da atuação na consensualidade, por parte da ANS, se desloca do período posterior à lavratura do auto de infração, como vinha sendo tratado até agora com as celebrações de TCAC - para a fase inicial do procedimento, ainda quando nem se pode identificar, de fato, o processo administrativo sancionador.

Disso tudo, se tem como certo um redimensionamento da utilização dos TCAC, sendo colocado esse instrumento de consensualidade numa utilização residual, já que as reparações que tiverem que acontecer se darão, em regra, na fase inicial do procedimento, através da reparação voluntária e eficaz.

Assim, nesta nova fase da regulação, a reparação será instrumento de utilização mais ampla do que os TCAC, valendo destacar que a RVE não se restringe apenas a infrações de natureza transindividual, não havendo, em princípio, nenhuma vedação formal de se utilizar a reparação voluntária e eficaz nos casos de infração de natureza individual.

2.1.7 Comissão Especial Permanente (Coesp)

A Comissão Especial Permanente (Coesp), instituída pela Resolução Normativa nº 44, de 24 de julho de 2003, cuida do recebimento de denúncias, abertura de processos e sua consequente instrução e decisão nos casos de exigência de caução/garantia para atendimento dos con-

sumidores/beneficiários de planos privados de assistência à saúde em clínicas e hospitais particulares.

Por decisão da Diretoria Colegiada da ANS, em sua 150ª reunião, ocorrida em 25 de outubro de 2006, as atribuições da Coesp foram transferidas para a DIFIS, que cuidou de nomear novos integrantes para a sua composição, entre eles o seu presidente, que, além das funções administrativas, também participa das votações como membro desse grupo colegiado.

Essa comissão atua diretamente sobre os prestadores de serviços privados de assistência à saúde, julgando suas condutas e enviando os autos do processo original ao Ministério Público estadual correspondente à sede do prestador para a adoção das providências persecutórias necessárias, notificando o infrator, instaurando inquérito civil público ou mesmo ajuizando ação civil pública para a cessação da prática infracional.

Não obstante, a ANS faz publicar em seu sítio ou página o rol dos prestadores considerados infratores, para amplo conhecimento da sociedade, além de comunicar tal fato ao consumidor/beneficiário envolvido e sua operadora de saúde.

Importante notar que o número de denúncias de exigência de garantia para atendimento apresenta trajetória decrescente ao longo dos anos de instalação da Coesp, o que demonstra sua colaboração ao setor de saúde suplementar na proteção dos direitos do consumidor/beneficiário.

2.2 ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

Para a construção e consolidação de uma política de Articulação Institucional, a DIFIS iniciou dois importantes processos: o desenvolvimento de ações de fomento ao protagonismo do consumidor – que visava melhorar o grau de informação dos consumidores/beneficiários de planos de saúde, efetivando-se principalmente através do Programa Parceiros da Cidadania – e a Educação sobre o Consumo.

A criação da Central de Relacionamento, uma das iniciativas prioritárias do Novo Enfoque da Fiscalização, concretizou-se e passou a se constituir como atividade permanente de Articulação Institucional. Ainda, para além da articulação com instituições e segmentos da sociedade “para fora da Agência”, houve fortalecimento da articulação intrainstitucional.

A seguir, descrevem-se os meios utilizados para concretização dessa política.

2.2.1 A Central de Relacionamentos

Criada em 2001, a “Central de Atendimento” (Disque-ANS) permitia o acesso de consumidores/beneficiários a informações e respostas qualificadas acerca das atribuições e competências da ANS e da legislação. Ao mesmo tempo, o “Atende Operadoras”, canal de atendimento vinculado à Diretoria de Normas e Habilitação de Operadoras (DIOPE), atendia às necessidades de orientações das operadoras e dos prestadores de serviços de saúde. Contudo, não havia unicidade no relacionamento com os entes do setor. O Disque-ANS, com perfil incipiente, era atividade central desenvolvida fora da sede. Com o Novo Enfoque da Fiscalização, visou-se à migração do Disque-ANS para uma Central de Relacionamento, de forma a expandir sua atuação.

A implementação da Central de Relacionamento ampliou a visão de um canal institucional de relacionamento, antes voltado especificamente para o atendimento de consumidores/beneficiários, promovendo um rearranjo dos perfis com diferentes canais para consumidores/beneficiários, operadoras e prestadores. Dessa forma, passou a ser encarada como atividade permanente de Articulação Institucional, refletindo impactos das ações da ANS.

Os atendimentos a consumidores/beneficiários realizados pela Central nos anos de 2007 e 2008 estão expressos na Tabela 1:

Tabela 1 Total de atendimentos da Central de Relacionamentos (CR) no período de 2007 e 2008¹⁷.

Mídia	2007		2008	
	Consulta (%)	Denúncia (%)	Consulta (%)	Denúncia (%)
CR	50.335	4.623	302.518	11.261
Subtotal	50.335 (91,6)	4.623(8,4)	302.518 (96,4)	11.261(3,6)
TOTAL	54.958		313.779	

Fonte: Sistema Integrado de Fiscalização – SIF/ANS, 2009.

O aumento de atendimentos em 2008 pode vir a refletir o aumento do conhecimento sobre a ANS pelo público em geral. Por conseguinte, a Central de Relacionamentos constitui-se em um dos principais instrumentos disponibilizados pela ANS aos usuários dos serviços de saúde su-

¹⁷ De janeiro a julho de 2009 já foram registrados 278.528 atendimentos, incluindo consultas e denúncias. Isso representa uma variação de 56,87% comparada com o mesmo período do ano anterior.

plementar. Por ser um dispositivo de captura, disseminação e difusão de informações da mais alta relevância, assume papel preponderante para a transformação do consumidor/beneficiário em ator protagonista do setor.

Outro aspecto fundamental é que a análise dos dados coletados pela Central de Relacionamentos constitui um ponto de partida para a detecção dos problemas e dificuldades encontrados pelos consumidores/beneficiários, sinalizando potenciais demandas para a agenda regulatória.

2.2.2 O Programa Parceiros da Cidadania

Criado em 2003 pela DIFIS, o Programa Parceiros da Cidadania, em sua primeira fase, tinha como propósito divulgar informações sobre a legislação setorial e esclarecer cidadãos a respeito de aspectos regulatórios do mercado de saúde suplementar, privilegiando a realização de seminários.

Entretanto, após cumprir sua atribuição de contato inicial com os Procons e ser reconhecido como veículo de disseminação de informações e divulgação institucional, surgiu a necessidade de uma reformulação estratégica sobre novas bases. A partir do Novo Enfoque da Fiscalização, passou a ser concebido como programa de relacionamento institucional, orientando-se para o desenvolvimento de ações voltadas à satisfação do consumidor/beneficiário e ao seu protagonismo no setor, ampliando vínculos e superando a lógica de “apresentação sem interlocução”.

Dessa forma, vêm sendo construídas parcerias entre a ANS e Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e Centrais Sindicais por meio da assinatura de Acordos de Cooperação Técnica¹⁸. As parcerias buscam desenvolver ações para fortalecer a consciência dos consumidores/beneficiários sobre seus direitos e deveres em suas relações de consumo de planos de saúde, bem como para os instrumentalizar para as negociações coletivas nesse campo, no caso dos trabalhadores.

De 2007 a 2009, foram assinados 25 acordos de cooperação técnica com parceiros que incluem órgãos de defesa do consumidor estaduais e municipais, Defensorias Públicas e Centrais Sindicais, como pode ser visto no Quadro 1¹⁹:

18 Instrumento de formalização da relação entre a ANS e instituições parceiras que viabiliza a formação técnica, debates das questões setoriais que envolvem a saúde suplementar e o intercâmbio de informações e experiências com os órgãos de defesa do consumidor e sociedade civil, cumprindo o dever legal da ANS de articular com esses órgãos e entidades para eficácia da proteção e defesa do consumidor de serviços privados de assistência à saúde.

19 O Quadro 1 do anexo detalha as instituições que firmaram o acordo de cooperação técnica com a ANS no período em questão.

Quadro 1 Acordos de Cooperação Técnica celebrados no âmbito do Programa Parceiros da Cidadania – 2007 a 2009

Acordos de Cooperação	SNDC	Centrais Sindicais	Defensorias Públicas	Total
2007	2	3		5
2008	9	3		12
2009	6		2	8
TOTAL	17	6	2	25

Fonte: Gerência-Geral de Relacionamento Institucional / Diretoria de Fiscalização

Como resultado do trabalho realizado pelo Parceiros da Cidadania, foi constituído o Fórum Nacional Permanente dos Trabalhadores sobre Saúde Suplementar, após a realização de seminários com as seis Centrais Sindicais²⁰, e, já como desdobramento imediato, a realização dos seminários regionais com todas as centrais significou o maior passo na direção da efetiva democratização do processo regulatório. A importância da inauguração desse processo está em permitir a vocalização das demandas dos trabalhadores, visto que os vínculos de planos coletivos representam 78% da totalidade do setor suplementar.

Tendo como pano de fundo a busca de superação da assimetria de informação, que ainda é muito intensa, a aproximação com as Centrais Sindicais pode significar para o mercado de saúde suplementar um avanço na qualidade das negociações, abarcando planos de saúde coletivos envolvendo vínculos de trabalhadores. O Departamento Inter-sindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) apresenta-se como colaborador na relação entre a ANS e as Centrais Sindicais, tendo sido firmado convênio entre a Agência e o Dieese para subsidiar o Fórum e desenvolver pesquisa para conhecer o mercado de saúde suplementar no que tange aos contratos coletivos sob a ótica do trabalhador.

2.2.3 Educação sobre o Consumo

Em relação à Educação, Informação e Comunicação em saúde suplementar, reconheceu-se que a qualificação do papel do consumidor/beneficiário passa pela qualidade do acesso à informação, vinculada à existência de instrumentos acessíveis, de fácil compreensão, e que atenda às suas demandas nas relações de consumo.

20 Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST) e União Geral dos Trabalhadores (UGT).

A implementação dessa linha de abordagem no Novo Enfoque da Fiscalização ocorre através do uso de diversos meios de comunicação para alcançar o consumidor/beneficiário, de forma direta ou indireta, entre eles:

- Ações educativas e informativas junto a instituições de representação dos consumidores, incluindo capacitação de técnicos do SNDC;
- Espaços de discussão permanente em saúde suplementar com os órgãos de representação dos consumidores do setor;
- Ações de educação permanente de líderes sindicais para a negociação e monitoramento adequados com empresas e operadoras;
- Edição e difusão de materiais educativos (guias de bolso, folders explicativos, guia/apostila sobre Regulação de Saúde Suplementar e CD ROM de Regulação de Saúde Suplementar);
- Informativo eletrônico disponibilizado para os parceiros do SNDC e Centrais Sindicais.

Em 2008, foram atualizados os materiais educativos, antes no formato cartilha, para o formato "Guia de Bolso", abordando 4 (quatro) temas: Urgência e Emergência; Doenças e Lesões Pré-existentes; Reajuste e Cobertura Assistencial. Foram produzidos, ainda, 2 (dois) guias denominados "Dicas e Questões": 12 questões que você precisa saber sobre planos de saúde e 7 dicas para contratar o plano; além de 1 (um) folder "Tire suas dúvidas sobre plano de saúde".

Esse material informativo foi distribuído ao longo do ano diretamente aos órgãos com o quais a ANS estabeleceu acordos de cooperação técnica, além das instituições participantes das oficinas realizadas com órgãos do SNDC, Centrais Sindicais e operadoras de planos privados de assistência à saúde.

2.2.4 Mesas Técnicas

Uma das ferramentas centrais de Articulação Institucional tem sido a realização de Mesas Técnicas. Esse dispositivo de comunicação e interlocução vem sendo utilizado pela ANS junto aos atores do setor - operadoras, prestadores e consumidores/beneficiários - com vistas a qualificar, democratizar e conferir transparência à regulação e fiscalização da saúde suplementar, unificar e debater entendimentos, captar aspectos das relações de consumo que precisam ser discutidos com operadoras e consumidores/beneficiários e a discutir temas da regulação e seus respectivos atos normativos.

As Mesas Técnicas revelaram-se um instrumento inovador, uma vez que se ampliou significativamente a participação dos órgãos e en-

tidades de defesa do consumidor e das Centrais Sindicais nos debates sobre a regulação setorial, além de abrirem diálogo com operadoras e instituições de representação empresarial.

Como resultado, de 2007 a 2009 foram realizadas 9 (nove) mesas técnicas, como demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 Instituições que participaram de mesas técnicas com a ANS - 2007 a 2009.

Instituição	Tema	Mês/Ano
Procon BH	Canais de Relacionamento com as entidades parceiras – aperfeiçoamento e formalização da troca de informações e o estreitamento da parceria foram os temas abordados	Abril/2007
Procon SP	Relacionamento Institucional: componentes e perspectivas	Maiο/2007
Procon BH	Dispositivos de relacionamento necessários ao aperfeiçoamento da relação entre os Procons e a Agência	Setembro/2007
Procon BH	1) Cobertura assistencial; 2) Reajuste	Novembro/2007
Procon SP	1) Critérios para a composição de rede credenciada, especialmente no tocante ao desc credenciamento/credenciamento de médicos e unidades de diagnósticos e inobservância do artigo 17 da Lei nº 9.656; 2) Regras para o cumprimento de prazos de carência no caso de mudança de plano dentro da mesma OPS; 3) Multas em razão de inadimplência nos contratos coletivos por adesão de planos de saúde devem obedecer ao limite de 5%, aplicado sobre o valor da parcela.	Maiο/2008
Integrantes do SNDC e Centrais Sindicais	Portabilidade de Carências	Julho/2008
Fenasau de	NIP	Novembro/2008
SNDC	Portabilidade de Carências	Abril/2009
Abramge	Planos coletivos	Abril/2009
9 mesas técnicas		

Fonte: Gerência-Geral de Relacionamento Institucional / Diretoria de Fiscalização

2.2.5 Interlocução com instituições de representação empresarial

A construção e consolidação de uma política de Articulação Institucional passou ainda pela interlocução com instituições de representação empresarial, tendo como conceito norteador a mediação ativa de conflitos. Um dos principais resultados dessas ações foi a constituição de grupo técnico com operadoras para operacionalização e monitoramento do Projeto Piloto da Notificação de Investigação Preliminar (NIP)

e proposição da configuração final deste instrumento. O grupo técnico pode ser considerado uma ação pioneira da DIFIS na perspectiva dialógica com operadoras, avançando em relação às ações que até então eram prioritariamente direcionadas aos consumidores/beneficiários e organizações representativas destes.

O relacionamento da ANS com instituições de representação empresarial ainda permitiu o diálogo acerca do Decreto nº 6.523/2008, do Ministério da Justiça, que regulamenta os Serviços de Atendimento ao Consumidor (SACs). Foram realizados debates após a publicação do decreto e produzida a cartilha para esclarecimento das dúvidas mais frequentes em conjunto com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC).

2.2.6 Articulação Intrainstitucional

A Articulação Institucional teve ainda desdobramentos internos, considerando que o êxito da articulação com outras instituições está diretamente relacionado com a capacidade de a própria ANS estabelecer e fortalecer vínculos entre suas diretorias. Nesse sentido, ao repensar o modelo da fiscalização, o Novo Enfoque da Fiscalização mobilizou esforços no interior da ANS que reforçaram relações intrainstitucionais e desafiaram as demais diretorias a auxiliarem na construção deste novo agir fiscalizatório, a desenvolverem respostas institucionais adequadas às necessidades geradas pelo Novo Enfoque da Fiscalização e à relação da ANS com o público externo.

ESTRUTURA DE INFORMAÇÃO E SISTEMAS DA DIFIS²¹

O rearranjo da estrutura de informação e sistemas da DIFIS exigiu, particularmente da área de informática da ANS – Gerência-Geral de Informações e Sistemas (GGIS), da Diretoria de Desenvolvimento Setorial (DIDES) – esforços que permitissem a adequação do SIF aos processos de trabalho da Diretoria de Fiscalização. Destacam-se as seguintes atividades:

- redesenho do Sistema Integrado de Fiscalização (SIF), com incorporação da Notificação de Investigação Preliminar (NIP), reestruturação da Central de Relacionamento e desenvolvimento do SIF/ACOMP;
- migração da estrutura de banco de dados;

²¹ A Gestão Estratégica da Informação constitui uma das iniciativas prioritárias repactuadas a partir do Ciclo de Avaliação e está mais bem descrita a seguir.

- desenvolvimento da ferramenta *Business Intelligence* (BI) para o acompanhamento e monitoramento da gestão pelos indicadores de desempenho da DIFIS.

O SIF/ACOMP, que entrou em produção em agosto de 2008, consiste em uma aplicação integrada ao SIF, cujo objetivo é fazer a interface dos questionamentos das operadoras e prestadores originados do Fale Conosco ou do Disque-ANS. Através do SIF/ACOMP, as dúvidas das operadoras e prestadores que não foram solucionadas pelos atendentes no Disque-ANS ou na Análise Técnica da GGRIN são encaminhadas para as gerências responsáveis através do sistema.

Atualmente, O SIF/ACOMP é utilizado por três diretorias (DIPRO, DIOPE e DIDES)²² da ANS e suas respectivas gerências, permitindo a otimização dos processos de trabalho da DIFIS.

INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

O Novo Enfoque gerou a necessidade de um conjunto de reformulações nos espaços físicos e na inauguração de novos Nurafs²³. Isto exigiu da ANS capacidade de resposta às necessidades de infraestrutura e logística geradas para esse arranjo institucional, o que foi alcançado por meio da Gerência-Geral de Administração (GGADM), da Secretaria de Planejamento, Administração e Finanças (Seplaf).

ATIVIDADES DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

Através da Gerência de Comunicação (GCOMS) e da área de Eventos da Seplaf foram viabilizadas atividades no âmbito da Articulação Institucional, particularmente a agenda do Programa Parceiros da Cidadania e os seminários promovidos com as Centrais Sindicais.

Os eventos de articulação com as Centrais Sindicais e entidades parceiras contou também com a interação com a Diretoria de Normas e Habilitação de Produtos (DIPRO), especialmente no que se refere à realização de Mesas Técnicas de temas relevantes, como Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde e Portabilidade de Carências.

Além dos eventos realizados, a produção de material educativo

22 Diretoria de Normas e Habilitação dos Produtos – DIPRO (Gerência-Geral de Estrutura e Operação dos Produtos – GGEOP, Gerência-Geral Econômico-Financeira dos Produtos – GGEPF e Gerência-Geral Técnico-Assistencial dos Produtos – GGTAP); Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras – DIOPE (Gerência-Geral de Acompanhamento das Operadoras e Mercado – GGAME e Gerência-Geral de Habilitação e Regimes Especiais das Operadoras – GGHRE) e Diretoria de Desenvolvimento Setorial – DIDES (Gerência-Geral de Informações e Sistemas – GGSIS e Gerência-Geral de Integração com o SUS – GGSUS).

23 Na atual gestão, foram inaugurados os Nurafs de Cuiabá – MT e Ribeirão Preto – SP.

(guias de bolso e *folders* explicativos) e a criação da identidade visual do Novo Enfoque da Fiscalização tiveram auxílio da GCOMS.

ATIVIDADES DE MONITORAMENTO DA GESTÃO DA DIFIS

Foi estabelecido um diálogo permanente com a Gerência de Planejamento (GPLAN), da Seplaf para a elaboração das bases para o Novo Enfoque da Fiscalização e para o monitoramento da gestão através dos indicadores do Contrato de Gestão e Plano Plurianual (PPA).

ATIVIDADES DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO REGIONALIZADA (PROCAF)²⁴

Para a elaboração de uma política de capacitação, o Programa de Capacitação de Fiscalização Regionalizada (Procaf) contou com uma gestão compartilhada entre a DIFIS e a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas e do Trabalho (CODPT), da Diretoria de Gestão (DIGES). A produção de material didático para o Procaf teve também o auxílio da GCOMS.

COORDENAÇÃO E CONDUÇÃO DE PESQUISAS

Internamente, foi estabelecida parceria com a Gerência de Padronização e Informações (GEPIN), da Diretoria de Desenvolvimento Setorial (DIDES) para a condução da pesquisa desenvolvida com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e para a assinatura de acordo de cooperação técnica com o Serviço Social da Indústria (Sesi), sendo este de coordenação conjunta da DIFIS e DIDES.

2.3 GESTÃO ESTRATÉGICA DA INFORMAÇÃO

A Gestão da Informação na DIFIS é um eixo estratégico transversal do Novo Enfoque da Fiscalização, pois se entende que sua consolidação fornece todos os subsídios para a plena execução da mudança metodológica dos processos fiscalizatórios e da Articulação Institucional.

A gestão da informação visa ao levantamento de informações relevantes para a tomada de decisão, promover o uso do Sistema Integrado de Fiscalização – SIF – em toda a DIFIS como instrumento de articulação dos processos de trabalho e das informações gerenciais, realizar a identificação do fórum adequado para o seu tratamento, derivando em um conjunto de ações que poderão levar à reformulação dos sistemas

²⁴ A descrição sobre o Programa de Capacitação de Fiscalização Regionalizada (PROCAF) será feita a seguir, no item “Valores” do Novo Enfoque da Fiscalização (Participação e Compromisso).

informatizados e realizar a formatação de uma infraestrutura tecnológica, de suporte e recursos, em consonância com a política de segurança da informação na ANS e com os objetivos estratégicos da gestão.

O SIF, eixo central da Informação na Diretoria, tem por finalidade consolidar uma base de dados com as informações dos processos de trabalho da Central de Relacionamento e de todas as fases que envolvem o trâmite do processo administrativo. É integrado aos seguintes sistemas corporativos: Sistema Integrado de Arrecadação – SIAR; Sistema de Cadastro das Operadoras – Cadop; Sistema de Protocolo e Arquivo – Sipar, sítio ou página da ANS – Publicação dos Processos de Fiscalização; Sistema de Controle de Documentos da Secretaria Geral – CDO; Sistema de Informações Gerenciais – SIG.

O uso do SIF é fundamental para que os Nurafs executem suas tarefas de forma eficiente. A função da tecnologia nesse caso é a de minimizar as dificuldades oriundas do distanciamento físico entre Nurafs e sede, permitindo assim uma maior celeridade no fluxo de trabalho. Esse sistema permite que as informações sejam consolidadas a partir dos registros, em tempo real, das tarefas realizadas. Dessa forma, evitam-se os erros cometidos no preenchimento manual de formulários.

Devido ao aumento constante do número de demandas, considerando-se a maior divulgação do papel da ANS junto à sociedade por parte dos diversos programas de relacionamento institucional, o desempenho das tarefas da DIFIS é cada vez mais dependente da Tecnologia da Informação (TI). Essa é uma realidade inevitável e um grande desafio, na medida em que a adoção do processo administrativo sancionador eletrônico representará um aumento de demanda por recursos de TI.

Os caminhos da gestão estratégica da informação apontaram para a criação de uma nova versão do SIF, a utilização do Business Intelligence (BI) para o tratamento de dados do sistema, a implementação do processo administrativo sancionador eletrônico e a criação do Portal DIFIS na Intranet da ANS.

Uma nova versão do SIF foi implementada em março de 2009, comportando uma nova estrutura para o banco de dados da fiscalização e adequada aos novos arranjos de fluxos de trabalho promovidos pelo Novo Enfoque da Fiscalização. Todos os fluxos de trabalho foram inseridos no sistema, com o histórico completo do trâmite processual

e administrativo de todos os tipos de demandas²⁵ existentes na DIFIS. A partir do novo SIF, é possível extrair dados para elaboração de relatórios gerenciais e para o cálculo dos indicadores de desempenho que alimentam os instrumentos de gestão da DIFIS.

A implementação do processo administrativo sancionador eletrônico na DIFIS, iniciativa utilizada com sucesso em diferentes órgãos do sistema judiciário, tem como objetivos garantir a celeridade processual, a segurança na tramitação das ações e eliminar a realização de retrabalho, evitando erros comuns no processo tradicional. A proposta é que todos os processos administrativos da DIFIS sejam digitalizados. Para isso, grande parte das funcionalidades no SIF já foram criadas, como a possibilidade de digitalização de documentos e a juntada eletrônica de documentos. Como etapas ainda a serem cumpridas, a utilização da assinatura digital e o recebimento de documentos externos à DIFIS por meio eletrônico.

Dadas suas características e capacidades, o BI é considerado como a ferramenta que irá centralizar toda a pesquisa de dados na DIFIS. O BI utiliza um Data Warehouse – DW (armazém de dados), não interferindo ou ameaçando o banco de dados no qual o SIF se apoia; baseia-se na interface Web que lhe confere bastante abrangência e capilaridade, além de oferecer os recursos necessários aos usuários para que efetuem diversificado conjunto de pesquisa em seus dados; os relatórios específicos e periódicos continuam sendo produtos dos sistemas correspondentes. O BI possibilita, ainda, o cruzamento e o detalhamento de informações e permite intercâmbio com dados externos aos dos sistemas da DIFIS, oriundos de outros bancos de dados.

A implantação do BI divide-se em dois momentos: primeiramente foram criados dois módulos: 1) com dados relativos a demandas do SIF; 2) com indicadores da Pactuação, para permitir o acompanhamento realizado pelos gestores. Com as recentes mudanças no SIF e com as melhorias e correções necessárias em seu banco de dados, será possível agregar diversas dimensões das demandas (ex: tempos de fases, denúncias, autuações, multas, temas etc.), inclusive as já existentes, e permitir um grau de detalhamento mais aprimorado da informação.

Portanto, a utilização do BI tem fundamental importância para que os técnicos e gestores tenham de forma sistemática e organizada a vi-

25 Demandas provenientes de consumidores/beneficiários, operadoras, demandas institucionais, de representações, do Programa Olho Vivo e da Notificação de Investigação Preliminar.

sualização dos dados/informações da fiscalização e de toda a ANS, em diferentes graus de apresentação, proporcionando um instrumento de auxílio na compreensão do setor em tempo real, a formulação de melhorias nos trabalhos desenvolvidos e a proposição de novas posturas e dinâmicas.

Além desses, outro instrumento utilizado é o Portal DIFIS, que tem por finalidade o compartilhamento do conhecimento entre os servidores da Diretoria. No Portal estão disponíveis os Informes, nos quais são publicados assuntos relevantes para toda a diretoria, e os Fóruns de discussão, nos quais os grupos de trabalho, as gerências e Nurafs podem tratar de seus assuntos de interesse, privilegiando-se um espaço aberto e democrático no qual todos podem se manifestar. Os Informes são produzidos e publicados, assim como os Fóruns são moderados pelos próprios representantes de cada gerência ou responsáveis por um processo de trabalho, que se reúnem periodicamente para discutir o desempenho do Portal DIFIS para maior inserção e integração com o todo organizacional.

3 Os valores

A Transparência das ações gerenciais e a Participação e Compromisso passaram a ser utilizadas enquanto valores do Novo Enfoque da Fiscalização, permeando todos os processos de trabalho conferindo a gestão um caráter democrático e diáfano.

3.1 PARTICIPAÇÃO E COMPROMISSO

No intuito de envolver, qualificar e integrar os servidores da DIFIS, em julho de 2007 foi aplicada uma pesquisa com o objetivo de avaliar a percepção dos servidores sobre o Novo Enfoque da Fiscalização a partir das iniciativas prioritárias. As análises dos resultados foram feitas segundo critérios de viabilidade financeira, político-institucional e técnico-operacional, comumente empregadas no planejamento estratégico situacional. As iniciativas prioritárias que não foram bem avaliadas foram aquelas que apresentavam maior grau de desconhecimento por parte dos servidores. Assim, foi iniciada uma segunda estratégia de avaliação, que teve como um de seus objetivos ampliar a discussão com o conjunto de servidores sobre o projeto de gestão que estava em implementação.

Como consequência dos resultados apontados na pesquisa, de outubro a dezembro de 2007 foram realizadas oficinas com a totalidade dos servidores abrangendo todas as áreas da DIFIS. Iniciou-se um processo global de discussão do Novo Enfoque da Fiscalização em uma aposta metodológica na qual se priorizava a circularidade da palavra e o protagonismo dos participantes, utilizando-se as técnicas da moderação de grupos como mecanismo de facilitação do diálogo pretendido.

“Participação e Compromisso” foram entendidos enquanto pressupostos para a gestão estratégica a fim de transformar o modelo de fiscalização, problematizar até que ponto e de que maneira as propostas contidas no projeto estavam sendo vivenciadas no cotidiano de trabalho. Foram produzidos relatórios descritivos, tendo como resultado a construção de uma matriz de priorização de problemas, analisados pelas ferramentas do planejamento estratégico, o que permitiu aos gestores da DIFIS traçar as próximas estratégias de intervenção.

3.1.1 Implantação da Pactuação DIFIS

Como um importante passo na consolidação da gestão estratégica na diretoria, foi implantada a Pactuação DIFIS. Trata-se de instrumento

único que contempla um conjunto de indicadores e metas referentes aos processos de trabalho nas gerências gerais e Nurafs. A Pactuação busca a consolidação de uma cultura institucional que releve a avaliação, o compartilhamento dos resultados e o compromisso de todos os servidores com a missão da ANS junto à sociedade.

Para a elaboração da proposta a ser pactuada, partiu-se dos resultados de um primeiro processo de avaliação da implantação do Novo Enfoque da Fiscalização²⁶ e constituiu-se um grupo de trabalho composto pelo Grupo de Trabalho para a Pactuação²⁷ (GTP) e Núcleo de Gestão Estratégica (NGE), que elaborou o escopo da proposta contendo indicadores e metas organizados em eixos direcionais e índices gerais. Essa proposta foi submetida à apreciação do colegiado dirigente, posta em consulta eletrônica para os servidores e, por fim, firmada pelo diretor, gerentes gerais e chefes dos Nurafs em solenidade realizada em setembro de 2008.

3.1.2 Criação do Programa de Capacitação da Fiscalização Regionalizada (Procaf)

Iniciado em setembro de 2008, o Procaf tem como objetivo promover a capacitação dos servidores dos Nurafs para aprimorar o desenvolvimento de suas atribuições. O Procaf possui uma coordenação pedagógica, uma coordenação administrativa e uma coordenação técnico-regulatória, que envolvem a DIFIS e a CODPT/DIGES. A capacitação promovida atuou na composição de um grupo de multiplicadores, formado por servidores dos Nurafs.

A capacitação do grupo de multiplicadores é realizada por módulos que contemplam treinamentos específicos relacionados à saúde suplementar. Os multiplicadores dividem-se em grupos, que se tornam responsáveis por transmitir os conteúdos para as equipes locais dos Nurafs supervisionados pela coordenação. O horizonte apontado para o programa prevê sua reformulação, ampliação e consolidação.

3.2 TRANSPARÊNCIA NA AÇÃO GERENCIAL

Para criar as condições necessárias de implementação do Novo Enfoque da Fiscalização e consequente desdobrar das iniciativas prio-

26 Este processo foi constituído pela realização de uma pesquisa de opinião com os servidores da DIFIS e pela realização de um Ciclo de Oficinas de Avaliação que abrangeu a totalidade dos servidores e gestores da sede e dos Núcleos Regionais de Atendimento e Fiscalização.

27 Grupo instituído pela Portaria nº 29 da Diretoria de Fiscalização, de 29 de maio de 2008.

ritárias, a DIFIS adotou estratégias de gestão pautadas na transparência na ação gerencial, ou seja, medidas para promover o alinhamento entre pessoas, processos e arquiteturas organizacionais visando à construção do futuro desejado. As estratégias adotadas no decorrer da implementação desse projeto foram:

3.2.1 Composição de um Colegiado Dirigente

Na formulação do Novo Enfoque da Fiscalização, o diretor convocou a formação de um colegiado dirigente – um núcleo de apoio à decisão política e à formulação estratégica – com vistas a orientar o processo decisório e a tomada de decisão da diretoria. O colegiado dirigente é composto pelo diretor, diretor-adjunto, gerentes-gerais e assessores do diretor. Desta forma, ao longo do processo de implementação do Novo Enfoque da Fiscalização, esse grupo reúne-se periodicamente para deliberar sobre todas as políticas operacionais e estratégicas da DIFIS, incluindo-se o suporte ao diretor em seu papel decisório na Diretoria Colegiada da ANS.

3.2.2 Criação do Núcleo de Gestão Estratégica (NGE)

Como estratégia de apoio técnico à gestão, foi criado o Núcleo de Gestão Estratégica (NGE)²⁸, composto por membros das gerências-gerais e assessorias, que tem como objetivo apoiar tecnicamente o processo contínuo de planejamento estratégico, acompanhar e avaliar o cumprimento das metas de gestão pactuadas com as gerências-gerais e os Nurafs.

3.2.3 Fórum de Gestão da DIFIS

A instituição do Fórum que reúne periodicamente os chefes dos Nurafs, gerentes-gerais, gerentes, coordenadores e assessores da DIFIS passa pela discussão de temas de interesse da diretoria e implica diretamente na capacidade de perfusão das diretrizes do Novo Enfoque da Fiscalização. Isto pressupõe espaços de discussão, reflexão e ação executiva visando ao crescimento individual e coletivo de seus gestores. As dimensões espaciais e a diversidade de porte e perfis dos Nurafs impõem aos dirigentes a necessidade de uniformização de entendimentos e atuação no representar e implementar do Novo Enfoque da Fiscalização.

Mais do que o simples reunir, informar e/ou tratar de questões gerenciais, percebeu-se a necessidade de: 1) troca de experiências e debates entre os chefes dos Nurafs; 2) oportunidade de contato entre

28 Núcleo instituído pela Portaria nº 30 da Diretoria de Fiscalização, de 30 de maio de 2008.

os chefes dos Nurafs, gerentes-gerais, gerentes e coordenadores de atividades estruturais da DIFIS em caráter informativo; 3) oportunidade de se constituir uma visão e uma interação, alinhadas às orientações estratégicas da diretoria; 4) conferir densidade reflexiva e capacidade decisória para as demandas dos Nurafs, subsidiando os encaminhamentos e decisões dos dirigentes.

3.2.4 Monitoramento da gestão

Para monitorar a gestão do Novo Enfoque da Fiscalização e acompanhar a implementação das iniciativas prioritárias, a DIFIS dispõe de instrumentos²⁹ que possibilitam avaliar seus resultados: o Contrato de Gestão firmado anualmente entre a ANS e o Ministério da Saúde, o Plano Plurianual 2008-2011, o Programa de Qualificação Institucional e a Pactuação DIFIS.

CONTRATO DE GESTÃO

O Contrato de Gestão da ANS é o instrumento de gestão com a pactuação de compromissos e resultados, celebrado com a União, por intermédio do Ministério da Saúde, para a avaliação periódica do seu desempenho institucional. A proposta do Contrato de Gestão, desde 2005, foi elaborada visando à sofisticação da mensuração dos resultados dos processos das diversas áreas da ANS, calibrados pelos projetos e programas essenciais da Agência. Foram definidos eixos direcionais – qualificação da saúde suplementar, desenvolvimento institucional, sustentabilidade do mercado e articulação institucional – com foco na mensuração de resultados relativos às pessoas, às informações, aos processos de apoio e organizacionais e aos serviços e produtos gerados na ANS³⁰.

PLANO PLURIANUAL (PPA)³¹

O PPA é uma das três leis que condicionam a elaboração do orçamento público nas três esferas governamentais e, para isso, estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos ao longo de um período de quatro anos. Na ANS, o PPA 2008-2011, elaborado em junho

29 Estes instrumentos são utilizados de forma concomitante e complementar. O monitoramento e a avaliação dos resultados da implementação do projeto de gestão Novo Enfoque da Fiscalização permitem identificar e avaliar os impactos trazidos por este projeto de gestão tanto interiormente à DIFIS e à ANS quanto externamente a esta instituição. Alguns resultados monitorados e avaliados pelos instrumentos descritos acima foram apresentados e discutidos neste documento.

30 A matriz de indicadores da DIFIS do Contrato de Gestão 2009 consta no anexo 5.

31 O PPA está previsto no artigo 165 da Constituição Federal, e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998.

de 2007, estabeleceu o Programa “Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar”, com ações, subações e metas para sua execução³².

PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

A Política de Qualificação da Saúde Suplementar, iniciada na ANS em 2004, tem como objetivo induzir o setor para a produção de saúde. A prioridade da intervenção é o Programa de Qualificação da Saúde Suplementar, que tem como um de seus componentes a dimensão institucional.

Nesse sentido, o componente Qualificação Institucional busca identificar os aspectos que precisam passar por estudos mais aprofundados, a fim de que as soluções propostas sejam consistentes e adequadas à instituição, transformando a ação gerencial e melhorando o desempenho institucional da ANS. Os indicadores do Programa de Qualificação Institucional da ANS foram formulados em 2005 e, portanto, no ano 2008, a maior parte dos indicadores não correspondiam aos processos de trabalho existentes. Com a reformulação do Programa em 2008, os indicadores foram reconstruídos e foi estabelecida uma nova matriz de indicadores que passarão a ser apurados e avaliados em 2009³³.

PACTUAÇÃO DIFIS

A Pactuação é um instrumento único que contempla um conjunto de indicadores e metas elaborados e contratualizados com o objetivo de monitorar e avaliar o desempenho dos processos de trabalho, alinhados aos objetivos estratégicos do Novo Enfoque da Fiscalização. Os eixos direcionais que fundamentam a proposta da Pactuação, assim como as iniciativas prioritárias do Novo Enfoque da Fiscalização, são Mudança Metodológica dos Processos Fiscalizatórios, Articulação Institucional e Gestão Estratégica da Informação³⁴.

32 O quadro com as ações, subações, produtos e metas do PPA 2008-2011 referente à Diretoria de Fiscalização consta no anexo 4.

33 A matriz de indicadores da Diretoria de Fiscalização no programa de Qualificação Institucional consta no anexo 6.

34 A matriz de indicadores da Pactuação DIFIS 2009 consta no anexo 7.



**CONSIDERAÇÕES
FINAIS**

O Relatório de Gestão da Diretoria de Fiscalização referente aos anos de 2006 a 2009 trouxe o balanço do ciclo inaugurado com o advento do Novo Enfoque da Fiscalização, quando um novo projeto de gestão estratégica da DIFIS e de seus processos de trabalho – particularmente a ação fiscalizatória – foi posto em prática na ANS.

Vale recuperar a noção de que a Regulação em Saúde Suplementar, em um primeiro momento, balizou-se na intensificação da intervenção indireta ou normativa na ordem econômica das operadoras de planos de saúde através da ANS, com intervenção enfática no mercado por meio de instrumentos de autoridade. Com os atributos de controle, normatização e fiscalização, destinou-se especialmente à aplicação e cumprimento de regras e repressão às infrações.

As atividades de fiscalização da ANS desde a sua criação – em 2000 – até o primeiro semestre de 2006 foram estruturadas principalmente em um modelo de natureza punitiva e sancionatória, que se justificava à época pelas características do mercado, que não havia sido submetido a uma regulação específica pelo Estado antes da instituição das Leis nº 9.656/1998 e nº 9.961/2000.

A partir disso, foi possível avançar em direção a um modelo que privilegiasse a celeridade da resolução dos conflitos inerentes ao setor de saúde suplementar. O Projeto de Gestão Novo Enfoque da Fiscalização elegeu iniciativas prioritárias e a mediação ativa de conflitos surgiu como conceito norteador do projeto.

Incorporada em diferentes ações da DIFIS, a mediação de conflitos vem permitindo uma atitude fiscalizatória indutora permanente e direcionada a influenciar e orientar o comportamento das operadoras, prevenindo e/ou evitando danos aos consumidores/beneficiários.

O balanço apresentado ressalta que o Novo Enfoque da Fiscalização racionalizou os processos de trabalho existentes, promoveu maior celeridade e resolutividade da ação fiscalizatória pela implantação da mudança metodológica e maior articulação institucional, com o incremento das ações de educação sobre o consumo em saúde suplementar e dos canais de interlocução com a sociedade.

A desconcentração administrativa e decisória, ante ao princípio da desburocratização na gestão pública, permitiu o uso mais efetivo da informação local, a preservação do tempo da alta gerência e proporcionou maior motivação e qualificação da gestão local. Os Nurafs, a partir da desconcentração, tornaram-se lócus da articulação institucional realizada no âmbito dos cenários locais.

A Pactuação DIFIS demonstrou ser um processo de construção coletiva, que resultou no compromisso entre os pares com o desempenho institucional e a percepção da importância da avaliação para a tomada de decisão dos gestores e para melhor desempenho do trabalho local.

O exame da ação fiscalizatória ainda nos impõe muitos desafios; apesar dos avanços demonstrados, observou-se que a mediação ativa de conflitos permanece privilegiando o conflito e suas consequências para que haja a tomada de decisão pelo agente regulador: é a partir do conflito que a ação fiscalizatória é desencadeada. Entretanto, o conflito compreendido como o fato desencadeador dessa ação possui momentos prévios demonstrado no “diagrama per fato”, conforme a [figura 3](#):

Figura 3 Diagrama Per Fato



Fonte: Elaboração própria – Diretoria de Fiscalização, 2009.

Estes momentos são entendidos como:

- Pré-fato: momentos prévios ao conflito. Na saúde suplementar, é onde se localizam a qualificação dos contratos/planos de saúde, as políticas de fidelização das operadoras para com seus consumidores/beneficiários, bem como os instrumentos comunicacionais entre os entes da regulação (ANS, operadoras, prestadores e consumidores/beneficiários);
- Trans fato: é o momento do conflito propriamente dito expresso comumente pelo binômio “demanda versus negativa”.
- Pós-fato: momentos posteriores ao conflito. Aqui se apresentam tanto as consequências do conflito como as ações reativas a seu acontecimento.

A mediação parte do pós-fato para o trans fato, na busca por solucionar previamente os conflitos. Todavia, a atuação do regulador deve ser preditiva das práticas de mercado. Isso permite a ação preventiva, de modo que seja adotada uma postura captadora de tendências e indutora de mudanças de cultura e de práticas prevalentes no setor de saúde suplementar. Além disso, as ações sob uma perspectiva dialógica, comunicacional, estão relacionadas à Articulação Institucional e devem se constituir e se fortalecer como meio de ação no pré-fato com

o objetivo de garantir a assistência à saúde, a condição de saúde da população beneficiária. Assim, o desafio imposto para a fiscalização é a necessidade de nos anteciparmos ao fato, ao conflito, apontando para uma perspectiva cujas ações tenham ênfase no “pré-fato”, fomentando qualificação das relações dos atores no contexto da regulação.



IV

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (Brasil). Programa de Qualificação Institucional: fortalecendo a capacidade de governo da ANS. Rio de Janeiro, 2008.

_____. Qualificação da saúde suplementar: nova perspectiva no processo de regulação. Rio de Janeiro, 2007.

_____. Resolução Normativa nº 48, de 19 de setembro de 2003. Dispõe sobre o processamento administrativo para apuração de infrações e aplicação de sanções no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 set. 2003. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/site/legislacao/legislacao_integra.asp?id=363&tid_original=0>. Acesso em: 02 fev. 2009.

_____. Resolução Normativa nº 81, de 2 de setembro de 2004. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 set. 2004. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/site/legislacao/legislacao_integra.asp?id=609>. Acesso em: 02 fev. 2009.

_____. Resolução Normativa nº 142, de 21 de dezembro de 2006. Altera os artigos 8º, 11, 27 e 28 da RN nº 48, de 19 de setembro de 2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 dez. 2006. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/site/legislacao/legislacao_integra.asp?id=943&tid_original=0>. Acesso em: 02 fev. 2009.

_____. Resolução Normativa nº 197, de 16 de junho de 2009. Institui o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/site/legislacao/legislacao_integra.asp?id=1858&tid_original=0>. Acesso em: 18 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 jun. 1998. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/site/legislacao/legislacao_integra.asp?id=455&tid_original=0>. Acesso em: 02 fev. 2009.

_____. Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 jan. 2000. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/site/legislacao/legislacao_integra.asp?id=8&tid_original=0>. Acesso em: 02 fev. 2009.

COSTA, N.R.; RIBEIRO, J.M.; SILVA, P.L.B.; MELO, M. A.C. O desenho institucional da reforma regulatória e as falhas de mercado no setor saúde. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Brasil, v. 35, n. 2, p. 193-228, 2001.

MARQUES NETO, F. P. A. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEDAUAR, O. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 136-137.

MURPHY, K. *Moving towards a more effective model of regulatory enforcement in the Australian taxation Office*. Canberra: Centre for Tax System Integrity Research School of Social Sciences Australian National University, 2004.



V

ANEXOS

ANEXO 1

RESOLUÇÃO NORMATIVA nº 197, DE 17 DE JULHO DE 2009

Institui o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar e dá outras providências

N.R.: Por ser texto de uma RN, não é possível fazer certas correções, tais como uso de caixa alta ou baixa nas siglas. Fica a critério do autor do texto da Gestão aceitar ou não os outros ajustes ortográficos desta RN.

“(…)

Art. 49. À Diretoria de Fiscalização - DIFIS compete:

I - promover a articulação com os órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, inclusive ações de cooperação técnica, visando a eficácia da proteção e defesa do consumidor de serviços de assistência suplementar à saúde, observado o disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990;

II - promover ações educativas para o consumo em saúde suplementar e a adoção de medidas para integração com os órgãos e entidades integrantes do SNDC e da sociedade civil organizada;

III - implementar, organizar e coordenar a Central de Relacionamento, inclusive do Disque ANS, para o fim do recebimento, análise, e encaminhamento de respostas às consultas e denúncias formuladas por consumidores/beneficiários ou interessados;

IV - planejar, controlar, coordenar, organizar e executar a atividade de fiscalização da assistência suplementar à saúde;

V - instaurar e conduzir o processo administrativo de apuração de infrações e aplicação de sanções por descumprimento da legislação de saúde suplementar;

VI - promover medidas que possibilitem a mediação ativa dos interesses com vistas à produção do consenso na solução dos casos de conflito; e

VII - desenvolver e manter, em articulação com as demais Diretorias, sistema de informações que compreenda dados das demandas de consumidores/beneficiários e da atividade de fiscalização. Parágrafo único. Ao Diretor da Fiscalização cabe, por delegação, designar os servidores que atuarão como fiscais.

Art. 50. À Diretoria Adjunta - DIRAD/DIFIS, além das atribuições previstas no art. 49 e no art. 84, compete:

I - planejar, organizar, controlar, supervisionar, e avaliar, em nível operacional, os processos de trabalho da Diretoria, examinando as demandas e encaminhando os assuntos pertinentes, devidamente instruídos, para análise e decisão do Diretor;

II - elaborar minutas de atos administrativos e proposições normativas e respectivas exposições de motivos;

III - elaborar notas e relatórios sobre aspectos relacionados à regulação setorial e à atividade da Diretoria;

- IV – coordenar e participar de grupos de trabalho e efetuar estudos de interesse da Diretoria;
- V – assessorar o Diretor na elaboração de votos e na tomada de decisões para as reuniões da DICOL;
- VI – assessorar a Diretoria em suas demandas, em especial:
na uniformização de entendimentos; e
na promoção da padronização de procedimentos;
- VII – supervisionar e monitorar a atividade-fim dos NURAF, zelando pelo cumprimento dos atos correspondentes emanados pela Diretoria;
- VIII – promover, no âmbito de suas competências, a análise, instrução e a resposta de consultas, requerimentos, e requisições de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Polícia Judiciária e da Defensoria Pública, bem como das áreas da ANS, encaminhando o expediente, conforme o caso, à Procuradoria Federal Junto à ANS ou ao setor da Diretoria com atribuição para a devida apuração, autuação e processamento;
- IX – promover revisão técnica nos processos de trabalho por determinação do Diretor;
- X – promover o intercâmbio de informações e a integração funcional e técnica com as demais Diretorias;
- XI – articular e coordenar o processo de geração, análise, validação e difusão da informação no âmbito da Diretoria;
- XII – assessorar a Diretoria no processo de gestão do desempenho institucional junto aos programas da ANS;
- XIII – assessorar a gestão dos processos de trabalho da Diretoria;
- XIV – propor à área competente da ANS a constituição e o aperfeiçoamento do sistema de informação da Diretoria e a sua conexão com os sistemas das demais Diretorias;
- XV – promover estudos e medidas para a informatização do processo administrativo da Diretoria; e
- XVI – promover as medidas necessárias para suprir as necessidades de infra-estrutura material e humana e de logística da sede da Diretoria e dos NURAF, articulando-se com os órgãos competentes da ANS.

§ 1º A Diretoria Adjunta é integrada pela Assessoria Especial - ASESP, Assessoria Técnica - ASTEC, Assessoria de Planejamento e Gestão - ASPLA, Assessoria de Informação e Sistemas - ASSIS, Coordenadoria de Infraestrutura Administrativa e Logística - COINF, cabendo a estes órgãos auxiliar diretamente o Diretor e o Diretor-Adjunto.

§ 2º A ASESP auxilia a Diretoria Adjunta no exercício das atribuições previstas nos incisos II a V e alínea “a” do inciso VI do caput deste artigo.

§ 3º A ASTEC, por meio de sua coordenadoria, auxilia a Diretoria Adjunta no exercício das atribuições previstas na alínea “b” do inciso VI e nos incisos VII a IX do caput deste artigo.

§ 4º A ASPLA auxilia a Diretoria Adjunta no exercício das atribuições previstas nos incisos X a XIV do caput deste artigo.

§ 5º A ASSIS auxilia a Diretoria Adjunta no exercício das atribuições previstas no inciso XV do caput deste artigo.

§ 6º A COINF auxilia a Diretoria Adjunta no exercício das atribuições previstas no inciso XVI do caput deste artigo.

§ 7º A ASESP promoverá, conforme o caso, exames de legalidade para subsidiar a tomada de decisão da Diretoria, observando as manifestações da Procuradoria Federal junto à ANS.

Art. 51. À Gerência-Geral de Relacionamento Institucional - GGRIN compete:

I – coordenar, organizar e desenvolver ações de articulação com os órgãos e entidades integrantes do SNDC, em especial ações de cooperação técnica, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor/beneficiário de serviços de assistência suplementar à saúde, observado o disposto na Lei no 8.078, de 1990;

II – implementar, coordenar e organizar a atividade da Central de Relacionamento para o fim do recebimento, análise e encaminhamento de respostas às demandas, atuando, conforme a peculiaridade do caso, na solução prévia de conflitos;

III – coordenar, organizar e desenvolver ações educativas para o consumo em saúde suplementar e de integração com os órgãos e entidades integrantes do SNDC e da sociedade civil organizada, por meio de programas específicos;

IV – implementar, supervisionar e organizar ações de incremento da qualidade do serviço da Central de Relacionamento, da participação dos atores do setor no processo regulatório, e do intercâmbio de informações;

V – coordenar a articulação com as áreas da ANS para a obtenção de informações sobre as operadoras e seus produtos, divulgando-as aos consumidores/beneficiários por meio da Central de Relacionamento e de outros serviços;

VI – promover e organizar a elaboração e atualização das formas e conteúdos técnicos a serem divulgados aos consumidores/beneficiários e aos órgãos e entidades integrantes do SNDC; e

VII – analisar, emitir e divulgar relatórios gerenciais.

Art. 52. Compete à Gerência de Operações de Relacionamento Institucional - GERIN o auxílio direto ao desempenho das atribuições previstas no art. 51.

Art. 53. À Gerência-Geral de Fiscalização Regulatória - GGFIR compete:

I – implementar, organizar e coordenar, por meio de programa específico, as ações de fiscalização pró-ativa das operadoras e prestadores de serviços, zelando pelo cumprimento da Lei no 9.656, de 1998, e de sua regulamentação;

II – instaurar e conduzir os processos administrativos iniciados de ofício ou em decorrência de representação das áreas técnicas da ANS, com o fim de apurar condutas infrativas de natureza regulatória definidas em instrução normativa da Diretoria de Fiscalização;

III – proceder à mediação ativa dos interesses com vistas à produção do consenso na solução dos casos de conflito, aplicando as regras pertinentes;

IV – solicitar informações técnicas às áreas da ANS com o fim de possibilitar a implementação de medidas de fiscalização pró-ativa ou para instrução processual;

V – solicitar aos NURAF realização de diligências, para a prática de atos ou verificação de aspectos pontuais e específicos, objetivando a instrução processual;

VI – elaborar notas e relatórios descritivos e analíticos referentes às ações de fiscalização pró-ativa;

VII – proceder ao arquivamento dos processos administrativos extintos;

VIII – lavrar autos de infração e praticar atos de instrução do processo administrativo sancionador;

IX – julgar em primeira instância, por delegação do Diretor de Fiscalização, o processo administrativo sancionador;

X – acompanhar e fiscalizar o cumprimento de Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta – TCAC celebrado com operadoras e prestadores de serviço; e

XI – emitir, analisar e divulgar relatórios gerenciais.

Art. 54. Compete à Gerência de Operações de Fiscalização Regulatória - GEFIR o auxílio direto ao desempenho das atribuições previstas no art. 54.

Art. 55. À Gerência-Geral de Ajuste e Recurso - GGARE compete:

I – promover os ajustes prévios e a instrução para subsidiar a tomada de decisão sobre a conveniência e oportunidade da celebração de TCAC, observado o disposto no art. 29, §§ 1o a 9o, da Lei no 9.656, de 1998, e sua regulamentação;

II – proceder à mediação ativa dos interesses com vistas à produção do consenso na solução dos casos de conflito, aplicando as regras pertinentes;

III – processar o recurso contra decisão de aplicação de sanção por descumprimento da legislação de saúde suplementar, encaminhando para juízo de admissibilidade e de reconsideração do Diretor; e

IV – emitir, analisar e divulgar relatórios gerenciais.

Art. 56. Compete à Gerência de Operações de Ajuste e Recurso - GEARE o auxílio direto ao desempenho das atribuições previstas no art. 55.

Art. 57. Compete aos Núcleos Regionais de Atendimento e Fiscalização – NURAF:

I – realizar o atendimento aos consumidores/beneficiários de planos privados de assistência à saúde;

II – proceder à mediação ativa dos interesses com vistas à produção do consenso na solução dos casos de conflito, aplicando as regras pertinentes;

III – receber as denúncias de supostas irregularidades no exercício da atividade de assistência suplementar à saúde e apurar os fatos a elas relacionados, lavrando o competente auto de infração, conforme o caso; IV – instaurar e conduzir os processos administrativos iniciados de ofício ou em decorrência de denúncia encaminhada por consumidor/beneficiário, a fim de apurar infrações à legislação de saúde suplementar;

V – julgar em primeira instância, por delegação do Diretor de Fiscalização, o processo administrativo sancionador;

VI – proceder ao arquivamento de denúncia e dos processos administrativos extintos;

VII – encaminhar solicitação de informações técnicas às áreas da ANS para a necessária instrução processual, com o apoio da Diretoria-Adjunta;

VIII – proceder ao juízo preliminar para a celebração de TCAC quando houver solicitação formal nos autos de processo administrativo sancionador, para encaminhamento posterior à Gerência-Geral de Ajuste e Recurso;

IX – participar de ações de articulação com órgãos e entidades integrantes do SNDC e da sociedade civil organizada, em apoio à Gerência-Geral de Relacionamento Institucional;

X – gerir os recursos destinados a suprir as necessidades imediatas do serviço e atuar de forma integrada com o órgão de administração e finanças da ANS e o apoio da Coordenadoria de Infraestrutura e Logística da DIFIS; e

XI – promover, no âmbito de suas competências, a análise, instrução e a resposta de consultas, requerimentos, e requisições de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Polícia Judiciária e da Defensoria Pública, bem como das áreas da ANS, encaminhando o expediente, conforme o caso, à Procuradoria Federal Junto à ANS ou ao setor da Diretoria com atribuição para a devida apuração, autuação e processamento.

Parágrafo único. As circunscrições territoriais dos NURAF serão definidas por meio de Instrução Normativa do Diretor de Fiscalização.

(...)"

ANEXO 2

QUADRO DAS INSTITUIÇÕES QUE ASSINARAM ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA - 2007 A 2009

Instituição	Mês/Ano
Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor do município de Belo Horizonte – Procon BH Central Única dos Trabalhadores – CUT	Agosto/2007
Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor do estado de Pernambuco – Procon PE União Geral dos Trabalhadores – UGT	Outubro/2007
Força Sindical – FS	Novembro/2007
Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor do estado do Ceará – Procon CE	Janeiro/2008
Coordenadoria de Defesa do Consumidor do estado da Bahia – CODECON BA Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor do estado de Santa Catarina – Procon SC	Abril/2008
Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor do estado do Pará – Procon PA Nova Central Sindical dos Trabalhadores – NCST	Maio/2008
Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor do município de Fortaleza – Procon Fortaleza	Junho/2008
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor do estado da Bahia – Procon BA	Agosto/2008
Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor do estado do Espírito Santo – Procon ES	Setembro/2008
Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor do estado de Sergipe – Procon SE Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor do estado de Mato Grosso – Procon MT	Novembro/2008
Fundação de Proteção e de Defesa do Consumidor – Procon SP Programa Estadual de Defesa do Consumidor – Procon RS Instituto de Defesa do Consumidor/IDC- Procon DF	Março/2009
Instituto de Defesa do Consumidor – Procon AP	Abril/2009
Defensoria Pública do Estado do Ceará Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon PI	Maio/2009
Defensoria Pública de Pernambuco	Agosto/2009
Procon Municipal de Caxias do Sul	Setembro/2009
23 acordos assinados	

Fonte: Gerência-Geral de Relacionamento Institucional / Diretoria de Fiscalização.

ANEXO 3

CONCEITUAÇÃO E MÉTODO DE CÁLCULO DOS INDICADORES ANALISADOS NO RELATÓRIO DE GESTÃO 2009.

1) Indicador Desenvolvimento das ações de fiscalização referente às representações – Contrato de Gestão 2008

Conceito: O indicador avalia a resolutividade da área nos processos de representações. A Representação é o ato pelo qual as Diretorias da ANS comunicam à DIFIS a ocorrência de infrações de natureza regulatória (ex.: não envio de informações obrigatórias).

Método de cálculo:

$$70 \left(\frac{PRA + PRD + PRT}{TPR} \right) + 30 \left(\frac{PRA_2 + PRD_2 + PRT_2}{TPR_2} \right)$$

Onde:

PRA = Processos de Representação Arquivados no período, recebidos em dezembro/2008;

PRD = Processos de Representação com Decisão no período, recebidos em dezembro/2008;

PRT = Processos de Representação encaminhados para negociação de TCAC no período, recebidos até dezembro/2008;

TPR = Total de Processos de Representação em trâmite no período, recebidos até dezembro/2008;

PRA₂ = Processos de Representação Arquivados no período, recebidos entre janeiro e setembro de 2009;

PRD₂ = Processos de Representação com Decisão no período, recebidos entre janeiro e setembro de 2009;

PRT₂ = Processos de Representação encaminhados para negociação de TCAC no período, recebidos entre janeiro e setembro de 2009 e

TPR₂ = Total de Processos de Representação em trâmite no período, recebidos entre janeiro e setembro de 2009.

2) Indicador tempo médio da fase decisória em primeira instância – Pactuação DIFIS 2009.

Conceito: Tempo médio, em dias por processo, da fase decisória do processo administrativo sancionador em primeira instância para os Nurafs.

Método de Cálculo:

$$\frac{\sum (tPfd) \text{ no período NIP}}{\text{Total de Pfd no período}} \quad \text{Unidades: dias por processo}$$

\sum tPfd no período = Somatório do tempo de duração dos processos na fase decisória: [Data de publicação da Decisão] menos (-) [Data de encaminhamento para o parecerista];

Total de Pfd = Número total de processos encaminhados para parecer e decisão (dentre o número total de processos contabilizados no numerador) com publicação no período;

Fase decisória: período entre a distribuição do processo realizada pelo chefe do Nuraf para análise do parecerista e a publicação da decisão no sítio ou página da ANS;

Primeira instância: fase do processo que se encerra no momento da publicação da primeira decisão no sítio ou página da ANS.

3) Indicador Taxa de resolutividade da NIP – Contrato de Gestão 2009.

Conceito: Um dos elementos da reestruturação do processo fiscalizatório é a Reparação Voluntária e Eficaz (RVE), instituída pela RN nº 142, visando à obtenção de solução de conflitos no setor com maior eficiência e efetividade. O instituto da RVE tem como um de seus meios de operacionalização a NIP (Notificação de Investigação Preliminar), uma comunicação preliminar da ANS com as operadoras denunciadas, a fim de tentar solucionar o problema relatado pelo consumidor/beneficiário antes da instauração do processo administrativo. O presente indicador mede a capacidade de resolução das demandas recebidas de negativa de cobertura através do projeto NIP.

Método de cálculo:

$$\frac{\sum \text{demandas arquivadas pela NIP}}{\sum \text{de NIPs encaminhadas às operadoras}} \times 100$$

ANEXO 4

QUADRO DE AÇÕES, SUBAÇÕES, PRODUTOS E METAS PROPOSTAS PARA O PPA 2008-2011 E AVALIAÇÃO ANUAL REFERENTE À DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO/ANS - 2008

Ação	Subação	Produto	Meta	Avaliação 2008
Regulação do setor suplementar	Desenvolvimento das ações de fiscalização	Cumprimento das normas econômico-financeiras e contábeis avaliado	100% da amostra de operadoras, na fiscalização pró-ativa, abrangendo aspectos econômico-financeiros, contratualização de prestadores e a troca de informações no padrão TISS	As amostras de fiscalização pró-ativa contemplam todos os aspectos previstos na meta
	Uniformização de entendimentos no âmbito do Processo Administrativo Sancionador	Enunciados publicados através de Instruções Normativas	Publicação de enunciados para 100% dos normativos referentes ao Processo Administrativo Sancionador e à aplicação de penalidades.	100% dos enunciados foram publicados através de resolução normativa
	Obtenção da Reparação Voluntária e Eficaz	Constituição de instrumentos pró-ativos na regulação do mercado	Tornar a reparação voluntária e eficaz instrumento catalisador do entendimento entre operadoras e consumidores/beneficiários	A RVE é utilizada como instrumento de mediação de conflitos entre operadoras e consumidores/beneficiários
	Desconcentração decisória	Transferência da atribuição de emissão de decisão em primeira instância para os Núcleos Regionais de Fiscalização.	100% das decisões em primeira instância emitidas pelos Núcleos Regionais de Fiscalização	100% das decisões em primeira instância são realizadas pelos Nurafs
Regulação do setor suplementar	Reestruturação do Programa Parceiros da Cidadania	Termos de cooperação assinados	12 termos assinados	12 acordos de cooperação técnica foram assinados
	Aperfeiçoamento da Central de Relacionamento	Elaboração de proposta técnica e tecnológica e Implantação da Central de Relacionamento da ANS com os seguintes perfis: Consumidor/beneficiário; Operadora; Prestador de Serviço; Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e Cidadão.	Central de Relacionamento em operação	Pleno funcionamento da Central de Relacionamento
	Estímulo à interação entre os atores do setor (operadoras, prestadores e consumidor/beneficiários) e destes com a ANS	Participação dos atores nos debates do setor incrementada	100 debates realizados até 2011	Foram promovidas mesas técnicas, encontros e seminários com órgãos do SNDC, operadoras e prestadores
	Educação para o consumo	Cartilhas de orientação para contratação de planos de saúde e sobre temas de importância para a saúde suplementar publicadas. Articulação com as organizações da sociedade civil através da realização de atividades conjuntas e troca de informações.	Realização de 4 seminários anuais sobre saúde suplementar em conjunto com órgãos do SNDC. Publicação e distribuição de 4 cartilhas anuais sobre SS	Foram publicadas 08 cartilhas e realizados seminários sobre saúde suplementar com órgãos do SNDC

Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão – Diretoria de Fiscalização.

ANEXO 5

QUADRO COM A MATRIZ DE INDICADORES DO CONTRATO DE GESTÃO 2009, DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO

Eixo Direcional	Índice Geral	Indicadores específicos	Metas
Articulação Institucional	1. Resultados relativos aos cidadãos-usuários	1.5 Satisfação do beneficiário com o atendimento da Central de Relacionamento	1,000
Articulação Institucional	2. Resultados relativos à interação com a sociedade	2.1 Taxa de Operacionalização dos Acordos de Cooperação Técnica (Parceiros da Cidadania)	0,500
Qualificação da Saúde Suplementar		2.2 Educação para o consumo	1,000
Qualificação da Saúde Suplementar		2.3 Taxa de resolutividade da NIP	0,100
Sustentabilidade do Mercado	6. Resultados relativos aos serviços e produtos	6.5 Desenvolvimento das ações de Fiscalização referente às Representações	0,750
Sustentabilidade do Mercado		6.6 Taxa de Execução do Programa Olho Vivo	0,800
Articulação Institucional	7. Resultados dos processos de apoio e organizacionais	7.6 Resolutividade da mudança metodológica no processo fiscalizatório	0,700

ANEXO 6

QUADRO COM A MATRIZ DE INDICADORES DO PROGRAMA QUALIFICAÇÃO INSTITUCIONAL: INDICADORES, CONCEITUAÇÕES E META – ANO 2009

Indicador	Conceituação	Meta
Taxa de Conclusão de Demandas de Consumidores	Percentual de demandas de consumidores/beneficiários concluídas em relação às abertas nos Núcleos Regionais de Atendimento e Fiscalização.- Nuraf, o que revela a capacidade de conclusão de demandas como indicativo de eficiência do processo de trabalho nos Nurafs.	60%
Taxa de Resposta às demandas da Central de Relacionamento	Percentual de respostas no prazo de 10 dias úteis às demandas que chegam por telefone e por e-mail (Disque-ANS) no ano.	70%
Taxa de Variação do Passivo Processual de Recursos	Mede a capacidade de uma área em processar e concluir seu passivo processual (processos em estoque) em um dado período de tempo. Caso o resultado seja positivo, o passivo processual está aumentando. Caso seja negativo, o passivo processual está diminuindo. Os resultados aferidos poderão ser utilizados como balizadores para otimização dos processos de trabalho buscando a redução do passivo processual.	Redução em 5%, comparando-se com dados do ano imediatamente anterior.
Taxa de Execução do Programa “Olho Vivo”	Visa avaliar o grau de implementação da proposta piloto de reformulação do Programa Olho Vivo. Foram propostas a execução de uma amostra de operadoras nas respectivas regiões: Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste. Espera-se que, com a execução do Programa Olho Vivo, a DIFIS seja capaz de utilizar as ferramentas da fiscalização indutora como instrumentos de fiscalização regulatória, bem como se espera fomentar a articulação institucional interna e externa em torno da execução do programa.	100%

Fonte: Programa de Qualificação Institucional / Diretoria de Gestão – ANS.

ANEXO 7

QUADRO COM A MATRIZ PACTUAÇÃO DIFIS: EIXOS DIRECIONAIS, ÍNDICES GERAIS E INDICADORES – ANO 2009

Mudança Metodológica dos Processos Fiscalizatórios	Resultados da Desconcentração Administrativa e Decisória	• Tempo médio da fase decisória em 1ª instância
		• Taxa de manutenção da decisão em 1ª instância
	Avaliação da Capacidade Operacional	• Taxa de conclusão de demandas
		• Taxa de retrabalho do processo administrativo sancionador em 1ª instância
		• Balanço operacional
		• Taxa de variação do passivo
	Resultados das Ações de Fiscalização Indutora	• Taxa de execução da reformulação do programa olho vivo
		• Sistematização de ações de mediação ativa de conflitos
		• Taxa de resolutividade da nip
	Articulação Institucional	Resultado das Ações de Fomento ao Protagonismo do Consumidor
• Índice de satisfação do beneficiário com o atendimento da central de relacionamento		
Resultado das Ações de Interação com Órgãos Parceiros		• Taxa de operacionalização dos acordos de cooperação técnica

Fonte: Assessoria de Planejamento e Gestão – Diretoria de Fiscalização.



Ministério
da Saúde



Av. Augusto Severo, 84 - Glória
Rio de Janeiro-RJ 20021-040

www.ans.gov.br
Disque-ANS: 0800 701-9656
ouvidoria@ans.gov.br