

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

“Saúde Suplementar: as consultas públicas como mecanismos de accountability da Agência Nacional de Saúde Suplementar”

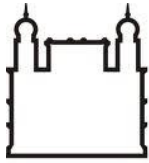
por

Adriana de Medeiros Cavalcanti

Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre em Ciências na área de Saúde Pública.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Jeni Vaitsman

Rio de Janeiro, maio de 2013.



Ministério da Saúde
FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



Esta dissertação, intitulada

“Saúde Suplementar: as consultas públicas como mecanismos de accountability da Agência Nacional de Saúde Suplementar”

apresentada por

Adriana de Medeiros Cavalcanti

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dr.^a Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi

Prof. Dr. José Mendes Ribeiro

Prof.^a Dr.^a Jeni Vaitsman – Orientadora

Dissertação defendida e aprovada em 27 de maio de 2013.

Catálogo na fonte

Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

C376 Cavalcanti, Adriana de Medeiros
Saúde suplementar: as consultas públicas como mecanismos
de accountability da Agência Nacional de Saúde
Suplementar. / Adriana de Medeiros Cavalcanti. -- 2013.
127 f. : tab. ; graf.

Orientador: Vaitsman, Jeni
Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública
Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

1. Responsabilidade Social. 2. Saúde Suplementar.
3. Cobertura de Serviços Privados de Saúde. 4. Consulta
Pública. I. Título.

CDD - 22.ed. – 362.10425

A U T O R I Z A Ç Ã O

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, por processos fotocopiadores.

Rio de Janeiro, 27 de maio de 2013.

Adriana de Medeiros Cavalcanti

Este trabalho é dedicado aos meus pais
Milton (*in memoriam*) e Thetys;
aos meus irmãos Patricia, Alexandre e Flávia;
e aos meus queridos sobrinhos
Rafael, Mariana e Juliana.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado a oportunidade, a força e a serenidade tão necessárias para a realização de mais este sonho.

Aos meus queridos pais, Milton (*in memoriam*) e Thetys, por seu amor, incentivo e exemplo.

Aos meus irmãos, Patricia, Alexandre e Flávia, e aos meus queridinhos e fofos sobrinhos Rafael, Mariana e Juliana, pelo aconchego e por tornarem mais leves as horas mais difíceis.

À querida professora Jeni Vaitsman, orientadora deste trabalho, por tantos conhecimentos ministrados, pela incansável disponibilidade e, sobretudo, por sua atenção e carinho constantes.

A Fernando, pelo incentivo, auxílio e compreensão.

À Rochele Martins e à Cecília Lima, pela preciosa ajuda na elaboração deste estudo. Sem elas, grande parte dele não teria sido possível.

A Carlos Figueiredo, Raquel, Jeane, Aline, Eduardo, Daniele, Conceição e Kátia, pela amizade, apoio, paciência e compreensão durante toda a trajetória de execução deste trabalho. Grande beijo em todos.

A todos os meus amigos, especialmente, Andréia, Pedro, Marcos e Suzana, por fazerem parte da minha vida e por torná-la mais colorida e gostosa de viver. Agradeço, principalmente, pelo carinho, pela preocupação e pela força nos momentos difíceis.

Aos queridíssimos amigos do mestrado: Ana, Carla, Eva, Luiz, Michele, Paula, Vania e Flávia. Amigos que vieram na hora certa e me mostraram que um entrosamento perfeito e instantâneo é realmente possível.

Aos entrevistados, pela pronta disponibilidade em participar deste estudo e pela atenção a mim dispensada.

À coordenação do Mestrado, aos professores e aos funcionários do curso, pelo apoio e incentivo proporcionados a todos os alunos da turma.

Agradeço imensamente a todos.

RESUMO

O tema relacionado à *accountability* vem ganhando cada vez mais relevância na atualidade, sobretudo, no que concerne ao modelo regulatório brasileiro, instituído a partir da Reforma de Estado da década de noventa, com a atuação de agências reguladoras independentes. As consultas públicas são consideradas importantes mecanismos que permitem a *accountability*, na medida em que possibilitam a participação e o controle públicos no processo decisório desses órgãos. Este trabalho analisa a utilização das consultas públicas como mecanismo de *accountability* no processo de elaboração normativa da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, a partir do estudo da consulta pública nº 40, que tratou da atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde. A ANS, desde a sua criação, tem utilizado as consultas públicas em seu processo de tomada de decisão e vem desenvolvendo uma série de ações no sentido de incentivar a sua utilização. No caso estudado houve uma expressiva participação dos diferentes atores, com um significativo percentual de manifestações acatadas e incorporadas ao texto final do normativo. No que se refere à disponibilização pública dos resultados das análises feitas pela Agência, o relatório final desta consulta, disponível em seu sítio eletrônico na Internet, ao apresentar os resultados das análises das contribuições, não demonstra, de forma detalhada, as justificativas relativas ao acatamento ou não das sugestões. A disponibilização destas informações de forma clara, sistematizada e detalhada no relatório possibilitaria um maior controle público sobre o processo de elaboração normativa. Finalmente, as consultas públicas constituem importantes mecanismos de *accountability* e sua adequada utilização pode representar um grande avanço no sentido de aperfeiçoar e democratizar a atuação das agências reguladoras independentes.

Palavras-chave: *accountability*, consulta pública, Agência Nacional de Saúde Suplementar.

ABSTRACT

The theme related to accountability is gaining more and more relevance today, particularly regarding the Brazilian regulatory model, established from the State Reform of the 1990s, with the activities of independent regulatory agencies. Public written consultations are considered important mechanisms that allow for accountability, to the extent that enable public participation and control in the decision-making process of these agencies. This study examines the use of public consultation as a mechanism of accountability in the process of elaboration of norms of National Regulatory Agency for Private Health Insurance and Plans - ANS, from the study of the public consultation no. 40, which dealt with the update of the list of procedures and events on health. ANS, since its inception, has used public written consultations in its decision-making process and has been developing a series of actions to encourage its use. In the case studied, there has been a significant participation of the different actors, with a significant percentage of manifestations accepted and incorporated into the final text of the regulation. As regards the public availability of the results of the analysis made by the Agency, the final report of this consultation, available on its electronic site on the Internet, when presenting the results of the analysis of the contributions, does not demonstrate the detailed reasons of its compliance or not. The provision of this information in a clear, detailed and systematized way in the report would allow greater public control over the regulatory elaboration process. Finally, the public written consultations constitute important mechanisms of accountability and its proper use can represent a major breakthrough in order to improve and democratize the role of independent regulatory agencies.

Key-words: accountability, public written consultation, National Regulatory Agency for Private Health Insurance and Plans

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. REFORMA DO ESTADO E CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	6
CAPÍTULO 2. ACCOUNTABILITY E AGÊNCIAS REGULADORAS	11
2.1 <i>Accountability</i>	11
2.2 Estado Regulador, governança regulatória e <i>accountability</i>	16
2.3 Agências Reguladoras Brasileiras e <i>Accountability</i>	21
2.4 Mecanismos de <i>Accountability</i> das Agências Reguladoras Brasileiras	29
2.5 Consultas Públicas no Processo de Elaboração Normativa das Agências Reguladoras Brasileiras	31
2.5.1 Agências administrativas norte-americanas	31
2.5.2 A experiência britânica.....	34
2.5.3 Consultas públicas nas agências reguladoras brasileiras.....	35
2.5.4 A questão da legitimidade democrática do poder normativo das agências reguladoras.....	39
CAPÍTULO 3. A AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR E AS CONSULTAS PÚBLICAS	49
CAPÍTULO 4. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	59
4.1 Consulta Pública nº 40 – Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde.....	60
4.2 Utilização das Consultas Públicas na ANS - Entrevistas com gestores da ANS	65
CAPÍTULO 5. RESULTADOS.....	68
5.1 Análise da Consulta Pública nº 40 – Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde.....	68
5.2 Consultas Públicas na perspectiva dos gestores da ANS	76
CAPÍTULO 6. DISCUSSÃO	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106
ANEXO. ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM GESTORES DA ANS	115

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - FERRAMENTAS DE TRANSPARÊNCIA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	19
QUADRO 2 – MECANISMOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> DEMOCRÁTICA DA BUROCRACIA	29
QUADRO 3 – RESUMO DOS MECANISMOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> DAS AGÊNCIAS	30
QUADRO 4 - ELABORAÇÃO NORMATIVA NA ANS	52

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PANORAMA GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES: TOTAL DE CONTRIBUIÇÕES ACATADAS E NÃO ACATADAS, SEGUNDO O TIPO DE CONTRIBUIÇÃO E O TIPO DE DEMANDANTE	68
TABELA 2 – CONTRIBUIÇÕES PARA ALTERAÇÃO DAS PRINCIPAIS DIRETRIZES POR TIPO DE DEMANDANTE	72
TABELA 3 – CONTRIBUIÇÕES PARA ALTERAÇÃO DOS PRINCIPAIS ARTIGOS POR TIPO DE DEMANDANTE	73

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – QUANTIDADE DE RESOLUÇÕES NORMATIVAS E CONSULTAS PÚBLICAS DA ANS - PERÍODO 2000 A 2011	54
GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DE CONSULTAS PÚBLICAS DO TOTAL DE RESOLUÇÕES NORMATIVAS, EXCLUINDO AS DE ALTERAÇÃO REGIMENTAL DA ANS - PERÍODO 2000 A 2011	55
GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES POR TIPO DE DEMANDANTE.....	70
GRÁFICO 4 – PROPORÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES ACATADAS E NÃO ACATADAS POR TIPO DE DEMANDANTE	70
GRÁFICO 5 - PROPORÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES ACATADAS E NÃO ACATADAS POR TIPO DE CONTRIBUIÇÃO	71
GRÁFICO 6 – CONTRIBUIÇÕES PARA INCLUSÃO DOS PRINCIPAIS PROCEDIMENTOS POR TIPO DE DEMANDANTE	74
GRÁFICO 7 – CONTRIBUIÇÕES PARA INCLUSÃO DOS PRINCIPAIS PROCEDIMENTOS ACATADAS E NÃO ACATADAS	75

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRALE	Associação Brasileira de Linfoma e Leucemia
ABRAS	Associação de Amigos do Brasil
AIR	Análise de Impacto Regulatório
AMB	Associação Médica Brasileira
ANA	Agência Nacional de Águas
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Antaq	Agência Nacional dos Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional dos Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APA	<i>Administrative Procedure Act</i>
CAMSS	Câmara de Saúde Suplementar
CBHPM	Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CGU	Controladoria-Geral da União
CITEC	Comissão de Incorporação de Tecnologias do Ministério da Saúde
CLAD	<i>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo</i>
CNS	Conselho Nacional de Saúde
Consu	Conselho Nacional de Saúde Suplementar
DICOL	Diretoria Colegiada da ANS
DIGES	Diretoria de Gestão

D.O.U	Diário Oficial da União
DUT	Diretrizes de Utilização
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
GPLAN	Gerência de Planejamento e Acompanhamento
GT	Grupo Técnico
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IN	Instrução Normativa
IS	Instrução de Serviço
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MP	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Ofcom	<i>Office of Communications</i>
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
RA	Resolução Administrativa
RCP	Relatório da Consulta Pública
RDC	Resolução de Diretoria Colegiada
RN	Resolução Normativa
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TUSS	Terminologia Unificada da Saúde Suplementar

INTRODUÇÃO

No Brasil, ao longo dos últimos anos, o tema da regulação estatal tem suscitado diversas discussões, especialmente no que concerne ao papel e à atuação das agências reguladoras independentes. Em tal contexto, a *accountability* emerge como elemento importante da pauta dos debates, como uma forma para aperfeiçoar o controle e a participação social nas políticas públicas.

Desde a década de 1980, muitos países capitalistas discutem a reforma do Estado, buscando respostas para a crise do Estado intervencionista de tipo keynesiano e para os modelos de *Welfare State*¹.

A primeira geração de reformas empreendidas para enfrentar a crise objetivou diminuir o tamanho do Estado e dos gastos públicos mediante a reestruturação do modo de intervenção e de gestão estatais. Houve a redefinição do papel do Estado, que passou de executor para indutor e regulador das atividades econômicas. A segunda geração de reformas teve como foco a discussão sobre a necessidade de maior eficiência na gestão dos recursos públicos, bem como a demanda por maior participação social na gestão e na supervisão dos serviços públicos prestados².

No caso brasileiro, a criação das agências reguladoras se insere nesse processo mais amplo. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, instituído pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) em 1995, propunha alterações na estruturação estatal no sentido de conferir maior desempenho e democratização. Para tanto, as atividades consideradas não essenciais passariam à iniciativa privada, devendo se submeter à regulação estatal, e com esse objetivo foram criadas as agências autônomas, classificadas em reguladoras e executivas³. Assim, a partir de uma nova concepção acerca do papel regulador do Estado, bem como a adoção de uma forma de atuação mais flexibilizada da administração pública, questões referentes à *accountability* vieram à tona, sendo necessário repensar os instrumentos para sua efetivação.

No que concerne à *accountability*, no âmbito da Administração Pública como um todo, o Plano Diretor previa como principais ações: participação de usuários; utilização de contratos de gestão como forma de conferir responsabilização por

resultados; adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais; e aumento da transparência na implementação das ações do governo, com o intuito de permitir seu acompanhamento e avaliação.

Segundo Pó e Abrucio³, controle e *accountability* estariam relacionados à avaliação e à publicidade de resultados e de informações referentes aos órgãos, bem como à institucionalização de instrumentos de participação social. É importante mencionar que essas diretrizes também estavam presentes, de alguma forma, quando da criação das agências reguladoras.

Como advertem alguns autores, a grande especialização técnica das funções regulatórias pode levar ao insulamento do órgão regulador, dificultando a avaliação de sua atuação por atores com menos conhecimentos sobre aquele determinado tema, reduzindo, dessa forma, a possibilidade de acompanhamento e controle dos atos dos reguladores. As limitações e debilidades existentes no exercício da *accountability* sobre as burocracias favorecem o insulamento e contribuem para ampliar o déficit democrático, possibilitando o risco de captura por grupos de interesse. Assim, mecanismos de *accountability* seriam fundamentais para garantir o adequado desempenho de suas funções e seu escrutínio público^{2,3,4}.

O mercado regulado pode, em alguns casos, se configurar em um campo de disputas de interesses por parte de determinados grupos, que podem objetivar tanto a defesa do interesse público quanto a preservação de privilégios privados. Daí, a pertinência das recorrentes discussões sobre autonomia e *accountability* em relação às agências reguladoras.

Portanto, uma das questões centrais do debate sobre o desenho institucional e gerencial da ação regulatória do Estado, por meio das agências reguladoras, é até que ponto elas são dotadas dos mecanismos de *accountability* adequados ao seu exercício.

Alguns autores constataam que, após uma década da criação das agências, existe a perspectiva de aprimoramento de seu desenho institucional, inclusive no que diz respeito aos mecanismos de *accountability*, buscando-se obter um impacto positivo no seu funcionamento e na relação com a sociedade. Observa-se que os mecanismos de *accountability* utilizados variam de agência para agência, cabendo destacar que, a despeito de existirem alguns mecanismos formais, há críticas quanto à existência de instrumentos efetivos de responsabilização e de controle dos reguladores⁴.

Outra questão que tem merecido destaque no debate sobre a instituição desse novo modelo de Estado regulador se refere aos seus possíveis potenciais democráticos em relação ao modelo anteriormente adotado. Nesse sentido, alguns aspectos se mostram importantes, como a legitimidade decisória da ação regulatória do Estado e as condições de participação pública na formulação de normas por órgãos reguladores dotados de autonomia⁵.

Labra⁶ acentua que, na análise sobre o processo político de decisão, uma questão importante se refere à relação que existe entre o modo de formulação das políticas públicas e a maneira como os atores organizados se articulam com as arenas decisórias do Estado.

Com o surgimento das agências reguladoras, novos mecanismos de controle democrático (*accountability*) foram introduzidos, entre eles as consultas públicas, que podem ser realizadas antes da edição de normativos por parte das agências. Estes mecanismos podem ser considerados instrumentos de “*participação pública ou de deliberação pública em processos decisórios sobre a formulação do conteúdo da regulação*” (p.3). A justificativa para a utilização de tais mecanismos seria tornar a atuação dos entes regulatórios mais *accountable* por parte da sociedade. Entretanto, cabe ressaltar que há uma série de limitações procedimentais e institucionais no uso e na operacionalização das consultas públicas⁵.

Mattos⁵ salienta que, no modelo regulatório brasileiro, instituído com a Reforma do Estado na década de 1990, as agências são dotadas de autonomia decisória e, dessa forma, não cabe revisão de suas decisões por parte dos poderes Executivo e Legislativo, sendo possível unicamente a revisão pelo Judiciário. Assim, o processo decisório das agências reguladoras independentes passou a ter como garantia de seu controle democrático, além da revisão por via judicial, essencialmente as consultas públicas, que foram introduzidas no novo modelo. A adoção de consultas públicas pode constituir um avanço em termos de *accountability* do processo decisório sobre políticas setoriais.

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), criada pela Lei nº 9.961/2000, tem como escopo de sua atuação a regulação do setor de saúde suplementar e, desde sua instituição, vem implementando alguns mecanismos de *accountability* e de participação social, entre eles, a consulta pública.

Nesse contexto, este estudo pretende entender como a ANS tem utilizado tal mecanismo, buscando reduzir o déficit democrático. A questão central que norteia o estudo é: como se dá a utilização das consultas públicas no processo decisório da ANS. Assim sendo, o objetivo deste trabalho é analisar o procedimento de consulta pública e sua utilização como mecanismo de *accountability* no processo decisório da ANS, tomando como caso o estudo da consulta pública nº 40, referente à Revisão do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da ANS. Com isso, buscam-se elementos que possam auxiliar na explicação do formato assumido por esse mecanismo, de sua operacionalização e das indefinições que existem em relação a ele.

Este estudo está dividido em seis capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais. No primeiro, é feita uma breve contextualização acerca da Reforma do Estado brasileiro na década de 1990 e da criação das agências reguladoras independentes.

O segundo capítulo contém uma discussão sobre o conceito de *accountability*, à luz do entendimento de alguns autores, bem como sobre Estado Regulador, buscando abordar aspectos importantes, como a governança regulatória e a *accountability*. Em seguida, enfocou-se a questão das agências reguladoras brasileiras e os mecanismos de *accountability* utilizados, em especial as consultas públicas e sua utilização no processo de elaboração normativa. No intuito de ampliar a compreensão a respeito do processo normativo das agências, alguns aspectos relacionados à questão da legitimidade democrática do poder normativo desses entes foram trazidos ao debate, pois, embora não fosse o escopo deste estudo fazer uma análise sobre este aspecto, entendeu-se ser relevante para uma maior compreensão a respeito do tema.

No terceiro capítulo foram apresentados aspectos referentes à Agência Nacional de Saúde Suplementar, especialmente no que concerne ao seu processo de elaboração normativa e à realização de consultas públicas.

A seguir, no quarto capítulo, encontra-se descrita a metodologia desta pesquisa. Foi feito um estudo de caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar, no qual foi analisado o procedimento de consulta pública utilizado como mecanismo de *accountability* do processo decisório. Este estudo foi dividido em duas partes. Na primeira delas, foi feita uma pesquisa empírica baseada na consulta pública nº 40, que tratou da atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, com o intuito de identificar o número de contribuições, enviadas via *online*, que foram incorporadas ao

texto final da Resolução Normativa nº 211/2010, por meio das alterações feitas pelas Resoluções Normativas nº 261/2011, nº 262/2011 e nº 281/2011. A RN nº 211/2010 atualiza o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, que constitui a referência básica para a cobertura assistencial mínima nos planos privados de assistência à saúde, contratados a partir de 1º de janeiro de 1999. Na segunda parte, foram realizadas entrevistas com gestores da ANS, com o objetivo de identificar elementos importantes para a compreensão sobre a utilização das consultas públicas no processo decisório da ANS, buscando apontar, em especial, os aspectos relacionados à consulta pública nº 40.

No quinto capítulo foram relatados os resultados da pesquisa, os quais foram divididos em duas partes. Primeiramente, foram descritos, em termos quantitativos, os resultados obtidos com a análise das contribuições *online* enviadas na consulta pública nº 40, no que diz respeito a sua incorporação ao texto final do normativo. Na segunda parte, foram descritos os resultados referentes às entrevistas realizadas com os gestores.

Após isso, no capítulo seis, foi feita a discussão sobre os resultados encontrados na parte empírica, considerando os aspectos apresentados no marco teórico. Buscou-se evidenciar e discutir os principais pontos que emergiram da análise do trabalho empírico desenvolvido.

Por último, nas considerações finais, foram identificados aspectos importantes acerca da utilização da consulta pública como mecanismo de *accountability* no processo de elaboração normativa da ANS, a partir do caso estudado. Procurou-se, ainda, assinalar pontos para reflexão no que concerne à importância e ao aprimoramento desse instrumento, tendo em vista a constituição de um Estado que pretende ser verdadeiramente democrático.

CAPÍTULO 1

REFORMA DO ESTADO E CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

A série de reformas estatais empreendidas pelos países desenvolvidos capitalistas, a partir do final dos anos de 1970, ocorreu em um cenário marcado pela crise do Estado, caracterizada pela exiguidade de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e desenvolvimento de uma ideologia privatizante¹.

No Brasil, uma das principais causas da crise do Estado foi a manutenção do modelo de política nacional-desenvolvimentista, apesar de existirem sinais de seu esgotamento. Para Azevedo e Andrade⁷, o endividamento decorrente deste modelo constituiu a principal diferença entre as causas da crise brasileira e a dos países desenvolvidos. Nestes, a crise decorreu do *Welfare State*, que gerou demandas sociais além da capacidade de arrecadação e financiamento público. Cabe destacar, que alguns autores apontam que a crise dos países desenvolvidos possibilitou o agravamento dos problemas internos brasileiros, pois houve a diminuição do fluxo de recursos financeiros internacionais, fundamentais no modelo de intervenção estatal em vigor, provocando a estagnação da economia nacional⁸.

A Reforma do Estado brasileiro, empreendida em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, buscava a descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão. As mudanças propostas visavam, entre outros aspectos, à flexibilização na gestão e à ampliação do controle pela sociedade. Conforme disposto neste Plano, “(...) a modernização do aparelho do Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade” (p.40). Pretendia-se que o Estado passasse a desempenhar o papel de regulador e de promotor, buscando, simultaneamente, o controle social direto e a participação da sociedade⁹.

Salgado¹⁰ sintetiza o escopo da Reforma do Estado brasileiro em quatro aspectos principais: delimitação do tamanho do Estado; redefinição do papel regulador do Estado; recuperação da governança; e aumento da governabilidade. Em relação à delimitação do tamanho do Estado, era necessário empreender ações no sentido de reduzi-lo, notadamente no que diz respeito ao quadro de pessoal, bem como promover a privatização e a terceirização de serviços que não fossem típicos das funções de governo. No que concerne à redefinição do papel regulador, era preciso reduzir o grau de interferência estatal, permitindo a atuação do mercado. Quanto à governança, era necessário aumentar a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, transformando a administração de cunho burocrático em uma administração de caráter gerencial. No que se refere ao aumento da governabilidade, era preciso aprimorar a democracia representativa e conferir maior controle social em relação ao poder público. Assim, tendo em vista a perspectiva da reforma estatal proposta, a constituição dos entes regulatórios se baseou nos seguintes princípios norteadores: autonomia e independência decisória; ampla publicidade de normas, procedimentos e ações; celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores; participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas; e limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução.

As agências reguladoras autônomas surgiram inicialmente nos Estados Unidos da América, a partir do final do século XIX, com a criação da *Interstate Commerce Commission*, primeira agência reguladora independente norte-americana que tinha a finalidade de regular os serviços interestaduais de transporte ferroviário¹¹.

Como ressalta Campos Velho¹², foi na era *Pós New Deal* que as agências reguladoras ganharam destaque, ficando conhecidas como *Independent Regulatory Agencies*. Elas se constituíram em uma nova expressão da administração pública, tendo em vista seu caráter de independência em relação ao poder executivo central. Esse modelo inovador surgiu estimulado pela política estabelecida pelo presidente Roosevelt, num contexto em que se preconizava uma maior interferência estatal no âmbito econômico, após a crise do liberalismo em 1929.

Com o desenvolvimento dos processos de globalização e de reforma do Estado, ocorridos a partir do final da década de 1980, o modelo de agências reguladoras autônomas foi adotado por diversos países^{13, 14,15,16}.

O modelo regulatório adotado no Brasil, a partir de 1995, foi inspirado, em grande medida, no modelo americano, entretanto, foram instituídas algumas características próprias, com vistas a compatibilizá-lo com as normas prescritas na Constituição Federal de 1988. Na realidade, cabe mencionar que o nosso modelo também incorporou algumas características adotadas no modelo inglês, bem como em outros países de origem no *Civil Law*, como França, Itália e Portugal¹⁷.

Assim sendo, com base na experiência internacional, a partir de 1996, foram criadas as agências reguladoras federais brasileiras, sob a forma de estruturas burocráticas com características específicas, constituídas como órgãos da administração pública dotadas de independência em relação ao Poder Executivo e voltadas à regulação de mercados e à execução de políticas^{15,18}.

O processo de criação das agências reguladoras federais pode ser dividido em três gerações. Seu início ocorreu com as privatizações e a abertura de monopólios estatais, que acarretaram a criação, em 1996, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em 1997, e da Agência Nacional do Petróleo (ANP), em 1997. Na segunda geração de agências surgiram a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em 1999, e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em 2000. Na terceira geração foram constituídas a Agência Nacional de Águas (ANA), em 2000, a Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT), em 2001, a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (Antaq), em 2001, a Agência Nacional do Cinema (Ancine), em 2001, e a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), em 2005^{3,19,20}.

No Brasil, muitos autores que estudam o tema da regulação utilizam como principal referência a literatura sobre os Estados Unidos. Em relação ao caso brasileiro, alguns autores apontam como prováveis motivos para a instituição das agências reguladoras: a busca por maior flexibilidade administrativa; o incentivo à especialização dos reguladores; a busca por transferir parcialmente à agência a culpa por medidas politicamente impopulares em determinado setor (*blame shifting*); e a necessidade de instituir a credibilidade regulatória nos setores regulados, isto é, garantir a estabilidade das regras, protegendo as agências contra possíveis ações oportunistas de políticos eleitos^{3,21}.

Pacheco¹⁸ elucida que a criação das agências reguladoras brasileiras teve como razões para sua instituição a necessidade de delegação por parte do Executivo, visando à

credibilidade regulatória, bem como a necessidade de fugir à rigidez do modelo burocrático. Nos Estados Unidos, as discussões sobre a instituição desses entes versavam sobre a existência de mais ou menos Estado, enquanto, no Brasil, o debate sobre a criação das agências reguladoras independentes enfocou a necessidade de “(...) *mais ou menos governo (ou mais ou menos política) e ainda sobre mais ou menos burocracia (e controles burocráticos)*” (p.537).

Dessa forma, a diferença entre as experiências americana e brasileira diz respeito à natureza do papel regulador do Estado. Observa-se que a autonomia e a independência concedidas às agências, no caso americano, serviram para reforçar o poder do Estado, enquanto que, no Brasil, visaram reduzir as incertezas dos investidores, decorrentes de uma atuação estatal historicamente intervencionista¹⁸.

Segundo Nunes²², ao analisar a regulação, nota-se que as agências reguladoras atuam em áreas importantes da economia, assumindo diferentes formas jurídicas, que vão desde a subordinação à administração pública direta até a atuação como órgão independente. Nesse sentido, este autor cita Przeworski²³, para quem, em tese, as agências seriam instituídas para combater falhas de mercado, assegurar a competitividade de setores da economia, reduzir custos transacionais próprios da provisão de bens públicos, diminuir assimetrias de informação entre agentes econômicos, combater externalidades negativas, universalizar serviços e promover os interesses dos consumidores.

De acordo com suas finalidades, a regulação pode ter caráter econômico ou social. A regulação econômica tem como principal objetivo facilitar, limitar ou intensificar os fluxos e trocas de mercado, propiciando a estrutura institucional necessária para a atuação de agentes econômicos, empresas e mercados. A regulação social intervém na provisão dos bens públicos e na proteção do interesse público, define padrões para saúde, segurança e meio ambiente, bem como os mecanismos para a oferta universal destes bens²⁴.

Ao estudar as razões para a instituição das agências reguladoras independentes brasileiras, diversos autores fazem distinção entre as agências de infraestrutura e aquelas da área social. No que tange às de infraestrutura, certos autores apontam a busca de credibilidade regulatória e a especialização técnica como motivos para sua criação^{18,21,25,26,27}. Já no que concerne às agências da área social, os autores referem, como principais motivos, a defesa dos direitos dos usuários e a qualidade dos serviços

oferecidos, bem como o combate à assimetria de informação e às externalidades negativas^{18,27,28}. Gelis Filho²⁹ considera a Anatel, a Aneel, a ANP, a Antaq, a ANTT e a ANA como agências de infraestrutura, ao passo que a ANS, a Anvisa e a Ancine seriam agências da área social.

Observa-se, portanto, que o modelo de agências reguladoras foi utilizado tanto no setor de infraestrutura quanto na área social. Cabe mencionar ainda que, de acordo com o preceituado no Plano Diretor, no caso dos entes voltados à fiscalização e ao fomento, o formato mais condizente seria o de agências executivas (como as *agencies* inglesas), pois suas atribuições envolvem o exercício do poder de Estado e é necessário instituir maior flexibilidade na gestão, visando ao melhor desempenho. Entretanto, nota-se que o modelo de agências executivas não prosperou, talvez pelo pouco interesse manifestado pelo governo em conceder as autonomias necessárias ao seu bom funcionamento. Assim sendo, alguns ministérios setoriais optaram pela adoção do modelo de agências reguladoras, buscando obter maior autonomia para lograr melhor desempenho institucional. Isso teria ocorrido no caso das agências reguladoras da área social, nas quais este modelo começou a ser utilizado em decorrência das dificuldades para a implementação das agências executivas previstas no Plano Diretor^{18,20,30}

Desse modo, a reforma do Estado, empreendida no Brasil na década de 1990, instituiu uma nova maneira de atuação estatal por meio de entes regulatórios independentes. A questão que se coloca é como estabelecer o equilíbrio adequado entre a autonomia e a independência, características indispensáveis para sua atuação, de um lado, e a *accountability* e a participação da sociedade, de outro.

Como salienta Abrucio³¹, aumentar a transparência e a responsabilização do poder público constitui o último eixo estratégico da agenda de reformas. Ele observa que, nos últimos anos, houve avanços no que tange à democratização do Estado, contudo, é fundamental aprofundar este processo, pois a Administração Pública só será mais eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade.

CAPÍTULO 2

ACCOUNTABILITY E AGÊNCIAS REGULADORAS

2.1 *Accountability*

O tema da *accountability* tem sido bastante estudado no mundo inteiro. É importante mencionar que, como observado por alguns autores brasileiros, não existe tradução exata deste termo para a língua portuguesa^{2,8,32,33}. Em sua significação originária, o termo *accountability* se refere à obrigação imputada ao funcionário público em prestar contas a um órgão de controle, ao parlamento ou à sociedade³⁴. Caso o agente público, em sua atuação, não observe a obrigatoriedade de prestar contas, deverá ser compelido a fazê-lo, sob pena de sofrer as sanções cabíveis^{8,32}.

É possível constatar que, nos países em que o sentido da *accountability* encontra-se mais institucionalizado, como no caso dos Estados Unidos, houve o desenvolvimento de mecanismos com o intuito de exigir que os agentes públicos prestem contas de seus atos. Segundo o CLAD³⁴, somente a partir da instituição e da ampliação do sistema de méritos nos Estados Unidos e em outros países desenvolvidos, foi possível desenvolver a *accountability* na administração pública⁸.

Em sua análise, Behn³⁵ aponta as seguintes questões no que concerne à *accountability*: perante quem ela deve se dar? Com que objetivo? De que modo? Como, exatamente, ela deve ser exigida dos governantes?

Na perspectiva de responder a essas questões, O'Donnell³⁶ dividiu o conceito de *accountability* nas dimensões vertical e horizontal. A *accountability* vertical diz respeito à relação entre desiguais e se manifesta pelo mecanismo do voto (ascendente) ou pelo controle burocrático hierárquico (descendente). As eleições constituem sua principal expressão, sendo utilizado o mecanismo tradicional de premiação ou de punição em relação aos governantes^{4,8}. Assim, as eleições possibilitam que os eleitores avaliem a atuação dos governantes. O sistema eleitoral, portanto, permite a efetivação de um controle periódico e *ex post* dos agentes públicos, não possibilitando a avaliação das ações ao longo do mandato⁸.

Behn³⁵ denomina esse processo de *accountability* política, destacando que esta se constitui num elemento fundamental para a estruturação do Poder Executivo. Em sua análise sobre a atuação governamental, o autor observa que a responsabilidade dos governos deve se dar “*não só perante alguns poucos ‘stakeholders’ interessados, mas sim ante todo o Estado. Se seu sistema não assegura ‘accountability’ perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável*” (p.5).

A *accountability* horizontal, por seu turno, se caracteriza por uma relação entre iguais e se expressa por meio de instrumentos de controles e equilíbrios recíprocos entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, isto é, mecanismos institucionais de *checks and balances*³⁷.

A dimensão horizontal compreende a existência de agências estatais com direito e poder legal para realizar desde a supervisão de rotina até sanções legais contra ações delituosas de outros agentes ou agências governamentais. É importante mencionar que a *accountability* horizontal efetiva não se dá pela atuação isolada daquelas agências, mas sim por meio de verdadeiras “redes de agências”. Os tribunais constituem o topo destas redes e é por meio das decisões últimas desses órgãos jurídicos que o sistema constitucional se conclui³⁶.

A definição de *accountability* utilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se refere à obrigação de demonstrar que uma ação está sendo executada em conformidade com normas e padrões estabelecidos ou, ainda, que seus resultados são informados de maneira correta e verdadeira pelos programas ou no decorrer dos mandatos. O termo é utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para referir o agir de modo responsável e responsivo².

Como ressalta Prado², autores como Przeworski, Stokes e Manin³⁸ relacionam o termo ao conceito de representação, salientando que um governo é considerado *accountable* quando cidadãos têm como responsabilizá-lo por não atuar de acordo com o interesse público, havendo a aplicação das sanções cabíveis. Prado² argumenta que Stark e Bruszt³⁹ também enfatizam a ideia de responsabilidade política ao longo de todo o mandato e não restrita somente ao processo eleitoral, abrangendo diversos atores no âmbito do Estado e da sociedade.

Peruzzotti e Smulovitz⁴⁰ introduziram o conceito de *accountability* social ou societal, referindo-se a novas formas de controle exercidas pelos meios de comunicação

e por organizações não-governamentais, por entenderem que existe um controle diferenciado da sociedade sobre o Estado, distinto dos conceitos de *accountability* vertical e horizontal. Assim, a *accountability* social amplia o conceito de *accountability* vertical, pois inclui ações que não se restringem ao processo eleitoral, conformando uma forma de atuação da sociedade por meio de associações, movimentos e mídia. Para tanto, são utilizados instrumentos institucionais ou não, no intuito de controlar os governantes, expondo os erros, aportando novas questões para a agenda pública e ativando as instituições que promovem a *accountability* horizontal.

Conforme apontam Pó e Abrucio³, embora existam aspectos comuns entre os conceitos de controle e de *accountability*, algumas diferenciações podem ser feitas. No que se refere ao controle, os autores adotam a definição de Dahl e Lindblom⁴¹, segundo a qual este estaria relacionado à capacidade de um ator fazer com que outro atenda às suas demandas por meio da imposição de restrições, penalidades e incentivos.

A *accountability* seria mais abrangente e incluiria determinadas condições para a participação dos cidadãos na definição e na avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis³⁴. Essas condições seriam a disponibilização de informações referentes à atuação dos governos e seus resultados, bem como a existência de instituições que possibilitem a contestação das ações do poder público. Dessa forma, o controle seria um dos componentes da *accountability* e, considerando o contexto de um regime democrático, ambos seriam indissociáveis, não sendo possível a efetivação da *accountability* sem a utilização de mecanismos institucionais de controle³.

Segundo Prado², a *accountability* democrática é um princípio que se expressa por meio de mecanismos institucionais que devem obrigar os governos a prestar contas de forma contínua à sociedade e a outros atores no sistema político. Para sua plena efetivação, esses mecanismos devem garantir o controle público das ações dos governantes, possibilitando aos cidadãos obter informações e influir na definição das metas coletivas ao longo dos mandatos, garantindo a responsabilização ininterrupta dos governos. Portanto, a *accountability* se constitui num processo democrático amplo que abrange as seguintes etapas: informação correta e transparente aos cidadãos; prestação de contas dos governantes e sua responsabilização no sentido estrito, com a aplicação de prêmios ou de punições quando seus atos forem desaprovados ou rejeitados. A *accountability* democrática, desse modo, representa um elemento importante na agenda da reforma do Estado, tanto como meio de melhorar o controle e a participação da

sociedade nas políticas públicas, quanto como uma forma de legitimar o próprio governo².

Cabe salientar, ainda, que o conceito de transparência também é bastante associado à *accountability* e se refere ao compromisso do Estado em fornecer informação sistemática aos administrados, sendo uma de suas condições fundamentais, embora não suficiente, para a efetivação da *accountability* dos governos^{2,4}.

No sistema político brasileiro, em que há divisão institucional de poderes, o controle e a *accountability* devem estar baseados na interação entre os diversos atores, ou seja, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a sociedade civil. Vale destacar que, quaisquer que sejam os mecanismos de controle e de *accountability* adotados, eles devem ser rastreáveis direta ou indiretamente pelos cidadãos, pois estes são, em última análise, os “verdadeiros titulares” da legitimidade em um regime democrático^{3,42}.

Mattos⁵, em seu estudo sobre as agências reguladoras, salienta que Habermas⁴³ amplia o debate referente à *accountability* sobre a atuação da burocracia estatal:

(...) A partir do modelo de democracia habermasiano poderíamos falar em mecanismos deliberativos de *accountability* vertical mediante participação pública direta não limitada apenas a processos eleitorais. Nesse sentido, ao falarmos em *accountability* vertical estaríamos falando, a partir da noção de deliberação no modelo habermasiano de democracia, em condições de legitimidade durante processos decisórios e não apenas em responsabilização como controle *a posteriori* de resultados (em termos de eficiência da decisão ou dos efeitos produzidos) (p.6)⁵.

Assim sendo, a ampliação do conceito de *accountability* seria importante para entender o potencial democrático dos mecanismos de participação pública, como procedimentos que fazem parte do processo decisório introduzidos no modelo de agências reguladoras no Brasil⁵.

Segundo Santos⁴⁴, o conceito de *accountability* não estaria restrito apenas à prestação de contas e teria um escopo mais ampliado, abrangendo, entre outros aspectos, “*atuar no sentido de gerar as condições para que aqueles que são afetados por programas ou políticas específicos sejam envolvidos de alguma maneira*” (p.61).

Neste ponto, cabe tecer algumas considerações acerca da atuação da burocracia estatal, tendo-se em mente que esta desempenha importante papel na implementação das políticas públicas, constituindo elemento-chave nas relações entre Estado e sociedade⁴⁵.

Como ressaltam certos autores, a efetividade das políticas públicas em um regime democrático representativo depende, em grande medida, da burocracia, em virtude de seu conhecimento técnico sobre os diversos temas específicos, cabendo aos políticos a legitimidade da representação dos interesses da sociedade. Vale destacar, que a burocracia deve responder hierarquicamente aos políticos e estes à sociedade. Estabelecem-se, portanto, relações do tipo agente-principal entre burocratas e políticos, bem como entre estes e os cidadãos^{15,22,46}.

Tal relação ocorre quando há delegação das atividades de um ator, o *principal*, para outro, o *agente*. A teoria agente-principal analisa as relações entre aquele que decide, o *principal*, isto é, os políticos eleitos e os cidadãos, e quem executa, o *agente*, ou seja, a burocracia. Esse tipo de relação acontece quando existe assimetria de informação e de recursos entre os atores envolvidos. O *principal* visa atingir seus interesses e, para tanto, deve induzir a atuação do *agente* mediante incentivos, restrições e penalidades. Contudo, é importante mencionar que os *agentes* detêm determinadas informações que os *principais* não dispõem ou não podem observar e avaliar diretamente^{15,22,47,48,49}.

Assim, a burocracia é um *agente* dos políticos eleitos e à qual é delegada a implementação de políticas públicas. Entretanto, no processo de implementação, cabe à burocracia uma margem mais ou menos ampla de definição de aspectos políticos. Essa margem decorre da complexidade dos temas em questão, das escolhas racionais dos *principais* políticos e das incertezas inerentes ao processo. A delegação estabelece, portanto, uma tensão permanente entre os atores, tendo-se em vista que os objetivos da burocracia podem não ser os mesmos dos cidadãos e de seus representantes políticos¹⁵.

Dentro dessa perspectiva, observa-se que a *accountability* constitui elemento central para a adequada atuação do Estado, considerando-se que este tem como missão precípua visar ao interesse público.

Este estudo adota o conceito de *accountability* democrática, que, conforme mencionado, se materializa com a utilização de mecanismos institucionais capazes de

permitir a participação e o controle públicos sobre a atuação do Estado, ao longo dos mandatos dos governantes, de modo a garantir sua responsabilização.

2.2 Estado Regulador, governança regulatória e *accountability*

Desde a década de 1980, a regulação estatal representa um dos principais temas da agenda de diversos países e se constitui numa ação cuja finalidade é limitar os graus de liberdade dos agentes privados nos seus processos de tomada de decisão⁵⁰.

A regulação estatal, como forma de intervenção no âmbito econômico e social, deu origem à conformação do chamado Estado Regulador. Esse fenômeno ocorreu em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento, incluindo a América Latina. No início, a regulação se limitou ao setor de infraestrutura e, paulatinamente, passou a abranger áreas como saúde, meio ambiente e finanças públicas, abrangendo, atualmente, quase todos os setores da economia⁵¹.

No Brasil, a partir da década de 1990, a instituição do Estado Regulador constituiu uma mudança na estratégia de intervenção estatal na economia. O Estado deixou de ter atuação direta por meio de estatais e passou a atuar de forma mais descentralizada, desempenhando funções de fiscalização, fomento e planejamento da economia, no intuito de corrigir as falhas de mercado. Isso pressupunha a criação de novos entes administrativos para exercer essas funções⁵². Como salienta Lennertz⁵², o Estado Regulador brasileiro pode ser definido como:

(...) um modelo de Estado que intervém na economia de forma indireta, fixando, através de entidades administrativas dotadas de alto grau de autonomia e tecnicamente especializadas, certos parâmetros para o mercado, com o objetivo de aumentar a competitividade entre os agentes produtivos e assegurar uma coordenação eficiente – do ponto de vista do bem-estar-social – das atividades econômicas (p.19)⁵².

As instituições características do Estado Regulador são as agências especializadas, que surgiram nos Estados Unidos a partir do final do século XIX. A atividade regulatória desses entes, autônomos e não eleitos, tem provocado intenso debate político e acadêmico, tendo em vista a necessidade de reduzir o chamado déficit democrático^{4,51}.

Nesse contexto, o conceito de governança regulatória ganha destaque e envolve a instituição de mecanismos que limitam o comportamento discricionário dos governos, a partir do estabelecimento de um sistema regulatório transparente, previsível e sustentável ao longo do tempo⁵¹.

Na perspectiva de Santos⁵³, a governança regulatória não se restringe a questões referentes à organização e ao funcionamento das agências reguladoras, inserindo-se num escopo mais ampliado, que diz respeito à atuação do governo como um todo. No campo da governança democrática, a participação da sociedade na gestão pública se mostra fundamental. Consultas e audiências públicas são cada vez mais utilizadas como parte do processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas e o exercício do poder normativo e regulamentar, não apenas nas agências reguladoras, mas no conjunto da administração.

Esse autor enfatiza que entre os principais desafios identificados pelo governo no sentido de aperfeiçoar a governança regulatória no Brasil estão: aumentar a legitimidade, capacidade e transparência das instituições regulatórias, de modo que a sociedade disponha de mecanismos mais adequados, que possibilitem o atendimento de seus interesses; e ter clareza de papéis, limites e responsabilidades dos entes reguladores, em conformidade com o disposto na Constituição Federal de 1988, no intuito de impedir o estabelecimento de conflitos⁵³.

Com a democratização ocorrida na América Latina, no final dos anos de 1980, as ciências sociais começaram a enfocar a necessidade do desenvolvimento de mecanismos de *accountability* e de transparência das decisões públicas nas novas democracias. Com a expansão da ideia de Estado Regulador, levada a efeito em diversos países, esses conceitos ganharam importância, considerando o deslocamento de poder proposto por essa nova abordagem. Segundo a nova perspectiva regulatória, as agências reguladoras autônomas constituem importante inovação institucional no que se refere à democratização do processo decisório⁵⁴.

A reforma regulatória, com base no *New Public Management*, incorpora novos conceitos, tais como “cidadão consumidor” e “boa governança”. Assim, dentro dessa óptica, *accountability* e transparência assumem papel relevante e estariam favorecidos, entretanto, na prática, observa-se que a adoção de mecanismos de controle encontra fortes resistências para sua efetivação. O debate em torno desse tema diz respeito a

questões que vão desde a obrigação dos reguladores se reportarem às comissões parlamentares até o grau de transparência das decisões das agências⁵⁴.

Cruz⁵⁴ comenta a análise de Lodge⁵⁵, para quem *accountability* e transparência, embora sejam elementos fundamentais para a governança, exigem para sua efetiva operacionalização a superação de limitações de ordem institucional e cultural. Aspectos concernentes a quem ou o quê deve ser *accountable*, para quem e de que modo, são essenciais em qualquer regime regulatório, assim como a estrutura e a engenharia institucional dos mecanismos de controle e das relações entre os diversos atores envolvidos. A reforma regulatória também exige que a dinâmica da tomada de decisão seja mais *accountable* e transparente.

Entretanto, como refere Lodge⁵⁵, esse aspecto tem sido bastante discutido desde a instituição das agências reguladoras independentes. O processo decisório, em geral, envolve questões políticas delicadas ou controversas, que são submetidas a autoridades regulatórias sem legitimidade democrática para tanto, pois são tecnocratas considerados aptos por sua ampla *expertise*, mas que decidem fundamentados em seus valores. A reforma regulatória, ao transferir as decisões para instituições não majoritárias, determinou significativa alteração no processo decisório estatal, implicando, ainda, o que ele chamou de “mudança na qualidade da cidadania”, pois restringiu o conceito de cidadania à dimensão de indivíduo com direitos contratuais de consumidor⁵⁴.

Cruz⁵⁴ examina o estudo de Majone⁵⁶, o qual, apesar de ter uma visão favorável em relação às agências reguladoras independentes, reconhece que a questão do controle relativa a estes entes decorre da delegação de poder, acentuando que a instituição destes órgãos contraria o princípio segundo o qual as políticas públicas devem ser controladas pelos eleitores. As agências são instituições não majoritárias, que, tendo em vista seu desenho institucional, não são passíveis de controle nem por eleitores nem pelos políticos eleitos. Majone sugere, portanto, a adoção de um conceito de *accountability* em conformidade com o princípio democrático e que não negue as instituições majoritárias. Para ele, deve-se definir o que pode ser delegado legitimamente às agências, bem como estabelecer o instrumento de *accountability* a ser fortalecido.

Ao analisar as possíveis formas de controle nos sistemas regulatórios, Cruz⁵⁴ faz referência a Lodge⁵⁵, que aponta a existência de três elementos constitutivos

fundamentais: os detectores, destinados à obtenção de informações; os ativadores, que objetivariam modificar o comportamento; e, ainda, um mecanismo de fixação de normas. Esses elementos conformariam cinco dimensões, que deveriam ser consideradas nas discussões sobre *accountability* e transparência: (i) *accountability* e transparência dos processos decisórios envolvidos na fixação das regras e normas; (ii) transparência das regras a serem seguidas; (iii) *accountability* e transparência das atividades dos atores regulados; (iv) *accountability* e transparência dos reguladores; e (v) *accountability* e transparência dos processos de avaliação.

Cruz⁵⁴ aponta que Lodge⁵⁵ amplia a análise referente às responsabilidades regulatórias para além da ênfase tradicionalmente conferida à tomada de decisão, pois esta desconsidera as responsabilidades de cada um dos atores do sistema. Lodge defende a ampliação dos controles de forma difusa e não apenas em relação às ações estatais, ou seja, deve haver expansão da prestação de contas e da responsabilização para o conjunto de relações multidimensionais que podem configurar um sistema regulatório.

Dessa forma, no intuito de orientar como instituir os mecanismos apropriados de *accountability* e transparência dos diferentes atores em um sistema regulatório, considerando as cinco dimensões anteriormente citadas, Lodge⁵⁵ propõe uma tabela básica (também denominada “caixa de ferramentas”). Essa tabela teria o objetivo de classificar quatro ferramentas com potencialidade de fortalecer a *accountability* e a transparência, conforme mostrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Ferramentas de transparência e *accountability*

Orientação de Ferramentas	Ativação de Ferramentas	
	Individual	Coletivo
Orientada para demandas	Voz (expressão)	Representação
Orientada para resultados	Escolha	Informação

Fonte: Lodge⁵⁵.

Essas ferramentas são classificadas inicialmente em duas dimensões: orientação de ferramentas e ativação de ferramentas. No que diz respeito à “orientação de ferramentas”, esta dimensão estabelece a diferenciação entre ferramentas orientadas para demandas (*inputs*), cuja finalidade é reforçar a qualidade do processo de tomada de decisão e da provisão de serviços regulados; e ferramentas orientadas para resultados (*outputs*), que objetivam facilitar a avaliação tanto dos resultados da regulação quanto

dos serviços. A dimensão “ativação de ferramentas” classifica quanto ao seu exercício individual ou coletivo⁵⁴.

Desse modo, Cruz⁵⁴ aponta que, de acordo com a perspectiva de Lodge⁵⁵, a representação e informação têm caráter coletivo e objetivam tornar transparentes a regulação e a provisão de serviços em relação aos usuários e demais atores, enquanto voz e escolha são ferramentas de cunho individual e de uso discricionário. A voz possibilita a participação dos usuários com o intuito de expressar suas demandas, ao passo que a representação busca permitir a defesa dos interesses dos atores envolvidos no processo decisório. A escolha possibilita o fortalecimento da seleção dos prestadores, enquanto a informação busca corrigir a potencial assimetria de informação, de modo a reforçar a qualidade da escolha.

Entretanto, como refere Cruz⁵⁴, Lodge⁵⁵ reconhece a existência de algumas limitações da “caixa de ferramentas”, no sentido de estabelecer ou fortalecer os mecanismos de *accountability* e de transparência nos sistemas regulatórios. Assim, buscando subsidiar a definição desses mecanismos, Lodge utiliza três doutrinas da Administração Pública: *Fiduciary Trusteeship*, *Consumer Sovereignty* e *Citizen Empowerment*. Essas doutrinas diferenciam-se entre si tanto pelos mecanismos adotados quanto pelo enfoque conferido às instituições públicas, aos procedimentos administrativos e à responsabilidade atribuída aos atores.

Para a doutrina denominada *Fiduciary Trusteeship* a regulação deve ocorrer dentro do ordenamento legal, visando reduzir a ação discricionária e o grau de arbitrariedade no processo decisório. Isso porque, devido aos altos custos de informação, os regulados detêm mais conhecimentos técnicos, enquanto os consumidores compõem um grupo dividido, com poucas informações e reduzida capacidade coletiva de ação. Dessa forma, os consumidores tenderiam a acatar as decisões tomadas por uma burocracia tecnocrática norteadas pelo interesse público, capaz de limitar os interesses privados e resistir a pressões. Com relação à transparência, o enfoque é dado na representação por meio de políticos eleitos e comissões técnicas especializadas, com a utilização reduzida da voz pelos indivíduos, que são representados pelos políticos eleitos. No que concerne à *accountability*, esta se efetivaria mediante supervisão e revisão por parte das autoridades e dos especialistas⁵⁴.

⁵⁷.

Em sentido contrário, a *Consumer Sovereignty* entende que os cidadãos são os melhores conhecedores e juízes acerca de suas necessidades, o que pode ser verificado quando é lhes dada a possibilidade de efetuar suas escolhas em um contexto competitivo. É estimulada, portanto, a competição entre os provedores de serviços regulados, possibilitando aos indivíduos realizar suas escolhas de acordo com sua vontade. Esta doutrina também considera que, em um ambiente competitivo, os provedores necessitam ser transparentes para se manterem no mercado⁵⁴.

A doutrina *Citizen Empowerment* faz uma crítica em relação às anteriores, pois considera que elas tenderiam a concentrar o poder regulatório em um processo decisório elitista ou em alguns indivíduos que possuíssem vantagens sobre outros, tendo em vista a assimetria de informação. Nesta abordagem, a participação individual e de grupos no processo decisório, como forma legítima de controle social, deveria ser estimulada. Desse modo, o processo de elaboração normativa deve contemplar a participação pública. Os mecanismos de *accountability* e transparência teriam como principal objetivo reduzir a lacuna existente entre reguladores e regulados (que seriam potencialmente aqueles que detêm maior acesso às informações), de um lado, e os cidadãos, de outro. Assim, as ferramentas mais indicadas para o fortalecimento da *accountability* e transparência são a representação, a voz e a informação, tendo a escolha um papel mais restrito^{54, 57}.

Cabe mencionar que, segundo Cruz⁵⁴, a análise de Lodge aponta que a forma como os mecanismos de *accountability* e transparência são definidos e utilizados “(...) afeta fundamentalmente o modo como o poder é alocado e negociado em qualquer regime regulatório” (p.81).

Desse modo, observa-se que a instituição de mecanismos efetivos de *accountability* mostra-se fundamental na conformação e no funcionamento de um adequado sistema regulatório.

2.3 Agências Reguladoras Brasileiras e *Accountability*

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado destacava a *accountability* como elemento importante, entretanto, a falta de um direcionamento governamental, no que concerne ao formato das agências, aliado à ausência de uma diretriz geral explícita

sobre *accountability*, determinou o desenvolvimento de um processo fragmentado, que se baseou nas concepções específicas dos ministérios e da burocracia de cada setor^{3,15}. Pó¹⁵ observa que as agências se apropriaram da questão conforme o próprio entendimento, por considerarem que “*não seria necessária a criação de mecanismos paralelos de monitoração dos resultados por parte da sociedade, pois a burocracia já cuidaria do interesse público*” (p. 144).

Assim, no processo de criação das agências, denominado “agencificação”, o modelo geral adotado, na prática, se configurou em uma série de desenhos institucionais específicos para cada uma delas, com um conjunto de características próprias. Estes entes reguladores ainda são considerados como um produto inacabado da agenda de reformas do Estado brasileiro, baseada no *New Public Management*, que enfatiza aspectos como autonomia, independência, flexibilidade na gestão, bem como responsabilização e busca por resultados⁴.

Na criação das agências, não se nota a explicitação de um objetivo relacionado à ampliação da *accountability* da burocracia. Cabe ressaltar que, desde o início desse processo, alguns aperfeiçoamentos foram empreendidos no intuito de conferir maior disponibilização de informações e a realização de consultas públicas, contudo, observa-se que estes mecanismos ainda se mostram insuficientes no sentido de possibilitar a efetiva avaliação dos resultados das políticas públicas¹⁵.

No modelo regulatório brasileiro, a *accountability* é uma questão que ainda se encontra indefinida, pois as formas de efetivá-la e as obrigações das agências para tanto não foram claramente explicitadas. A *accountability* deve se basear na interação e no controle mútuo entre os diferentes atores (burocracia, políticos, regulados e sociedade civil), buscando o equilíbrio entre eles. Contudo, deve-se ter atenção para que este processo não acarrete impasse ou imobilismo da ação da burocracia, tendo em vista os conflitos existentes entre os atores em cada setor¹⁵.

Costa⁵⁸ destaca que as agências reguladoras são autarquias públicas federais de caráter especial, que possuem maior independência em relação ao núcleo do governo quando comparadas a outros entes da Administração Pública Indireta. Elas necessitam ter discricionariedade técnica para resistir às pressões e para atuar com agilidade face às mudanças tecnológicas de cada setor. As agências são consideradas um modelo híbrido, pois executam funções típicas dos poderes Executivo (concessão e fiscalização),

Legislativo (regras e procedimentos) e Judiciário (julgamentos e punições). Na perspectiva desta autora:

(...) a combinação de relativa independência e considerável poder em suas áreas de atuação torna imprescindíveis a transparência e a prestação de contas, por meio de sessões deliberativas abertas ao público, consultas públicas para colher críticas e sugestões da sociedade, audiências públicas para manifestação ampla de interesses em casos polêmicos, funcionamento adequado das ouvidorias, divulgação de relatórios na internet etc. (p.10)⁵⁸.

A autonomia e a independência atribuídas pelo legislador às agências reguladoras têm como objetivo garantir imparcialidade na sua atuação e minimizar as ingerências político-partidárias. Idealmente, a autonomia e a independência em relação ao poder político se concretizam mediante o “*estabelecimento de fontes próprias de recursos, se possível, geradas pelo próprio âmbito da atividade regulatória; estabilidade dos dirigentes; autonomia de gestão; não-subordinação hierárquica a qualquer instância de governo; inexistência de instância revisora hierárquica de seus atos, ressalvada a revisão judicial; e indicação dos dirigentes pautada por critérios técnicos*”(p.34)⁵⁹.

Cabe mencionar que a independência das agências reguladoras pode ser compreendida como a ausência de subordinação hierárquica ao Poder Executivo, significando, na prática, que o Conselho Diretor é a última instância decisória⁵².

Entretanto, a independência conferida às agências não implica a ausência de limites no que concerne a sua atuação. É importante destacar que estes entes devem ser instituídos por meio de lei ordinária, que estabelece suas competências, bem como os limites e parâmetros para sua ação. Assim sendo, o ordenamento jurídico brasileiro, prevê um conjunto de mecanismos de controle dos atos decisórios, tais como: a prestação de contas junto ao Tribunal de Contas, quanto aos recursos financeiros a elas destinados; a possibilidade de revisão de suas decisões pelo Poder Judiciário; e a possibilidade de fiscalização de seus atos, alteração do seu regime jurídico e, mesmo, sua extinção por parte do Poder Legislativo. Além disso, há previsão de mecanismos de participação pública no processo de elaboração normativa, como as consultas e audiências públicas e as ouvidorias⁵².

Assim, conforme acentua Lennertz⁵², a independência não significa que as agências possuem “soberania”. Trata-se de uma “descentralização autônoma”, ou seja,

estes entes possuem uma “autonomia reforçada” em comparação com a autonomia conferida a outros órgãos da Administração Indireta. É justamente essa “autonomia reforçada” que distingue as agências reguladoras das demais autarquias.

Portanto, as agências possuem uma “autonomia reforçada”, apresentando as seguintes características fundamentais: (i) independência política dos dirigentes (com mandatos fixos e impossibilidade de exoneração *ad nutum*); (ii) independência técnica decisória (prevalência de critérios técnicos nos processos decisórios); (iii) independência administrativa e orçamentária; e (iv) independência normativa, ou seja, faculdade de emitir atos normativos próprios afetos ao seu campo de atuação^{11,60}.

Cabe ressaltar, que a independência pode se configurar no insulamento burocrático desses órgãos frente ao setor regulado e ao governo, contudo, é importante para salvaguardá-los de interferências externas. O insulamento das agências é considerado uma tendência natural da especialização de suas burocracias e, nesse contexto, *accountability* e transparência são fundamentais para reduzir o déficit democrático⁴.

Em sua análise sobre o sistema regulatório brasileiro, a OCDE⁴² destaca que a atuação das agências deve buscar um adequado equilíbrio entre independência e *accountability*. Entretanto, conforme aponta esta entidade:

(...) características que deveriam equilibrar a independência para garantir a delegação de responsabilidades, de forma procedural e apolítica, não foram devidamente asseguradas e compreendidas: transparência, prestação de contas, isolamento técnico, e estabilidade de regras. Isso foi, portanto, um tema inacabado e muito problemático da agenda política geral (p.223)⁴².

Para Ramalho⁴, o controle e a responsabilização da burocracia são condições essenciais para que políticos deleguem às agências reguladoras a prerrogativa de tomar decisões, conferindo-lhes maior ou menor grau de independência para sua atuação. Este autor faz referência a Melo²⁵ que aponta que na delegação é importante atentar “para quem” e a “quantidade” de poder discricionário que pode ou deve ser delegada. Dessa forma, a delegação só seria admissível se equilibrada com a efetiva *accountability*, evitando-se, assim, o problema do déficit democrático⁴. Portanto, as agências devem prestar contas aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como à sociedade.

A *accountability* das agências pode se constituir como um elemento que atua em sentido contrário à tendência ao insulamento de suas burocracias, podendo ainda representar um esforço de afirmação e reconhecimento destes entes perante a sociedade e o governo. Assim, o controle e a responsabilização da burocracia, por meio de mecanismos de *accountability*, são requisitos importantes para que os políticos deleguem competências decisórias às agências⁶¹.

Pó e Abrucio³ chamam a atenção para os possíveis riscos decorrentes da atuação de uma burocracia completamente autônoma. Isso se torna mais contundente no bojo da reforma do Estado, que apresenta, como uma de suas principais características, o repasse da execução de atividades a entes privados.

Nessa perspectiva, há que se pensar na adequação dos mecanismos de *accountability*, que se mostram cada vez mais importantes, no sentido de ampliar os espaços democráticos³⁴.

No modelo de agências reguladoras independentes, como salienta Alves⁶², há alteração do lócus de circulação de poder político, passando estes entes de executores a verdadeiros formuladores de políticas públicas, por meio da edição de normas específicas, que passam a se constituir no principal referencial normativo da regulamentação do setor. Nesse sentido, Mattos⁵ acrescenta:

O modelo de agências reguladoras autônomas adotado no Brasil no contexto da reforma de Estado na década de 1990 (...) teria estabelecido uma nova dinâmica para ação regulatória do Estado. A formulação de políticas setoriais que antes estava restrita aos gabinetes ministeriais, aos conselhos institucionalizados no interior da burocracia estatal da Administração Direta, subordinada às decisões políticas do presidente da República e ao jogo de barganhas políticas com o Congresso, passou a ser feita de forma mais instituída por técnicos especializados, porém supostamente aberta ao público afetado pelas normas editadas pelas agências (p.315)⁵.

De acordo com a OCDE⁴², os mecanismos de *accountability* devem ser fortalecidos sem prejudicar a autonomia das autoridades regulatórias e sua independência em relação a interferências, quer sejam políticas ou do setor regulado, exigindo amplo diálogo com todas as partes interessadas. Diversos países da OCDE empreenderam melhorias no que diz respeito à consulta ao setor regulado e à elaboração de normas regulatórias mais acessíveis ao público e em linguagem mais fácil, reduzindo incertezas quanto à normatização e às decisões tomadas.

A partir de 2003, o governo Luiz Inácio Lula da Silva começou a questionar o desenho adotado para as agências reguladoras e seu grau de autonomia, argumentando preocupação no que diz respeito aos déficits de responsabilização e de controle social¹⁸.

Nessa época, foi constituído um grupo de trabalho interministerial para analisar e propor medidas, visando ao aperfeiçoamento do modelo institucional das agências. Este grupo elaborou o relatório “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”, que serviu para nortear a ação do Governo Federal na área regulatória. Esta análise reconheceu a necessidade das agências reguladoras e recomendou o aperfeiçoamento do modelo, mediante a generalização de mecanismos de controle social e legislativo^{24,63}.

As recomendações apresentadas foram:

(...) o uso intensivo dos mecanismos de consulta e audiência pública para conferir maior transparência ao processo decisório das agências; a obrigatoriedade de encaminhamento ao Congresso Nacional de relatórios de prestação de contas; a possibilidade de convocação de dirigentes das agências pelo Congresso; a institucionalização dos contratos de gestão ou desempenho como instrumento de promoção da transparência e o fortalecimento dos mecanismos de ouvidoria (p.86)⁶⁴.

Em 2004, a partir deste estudo, o Poder Executivo Federal elaborou e encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de unificação do marco legal comum às agências reguladoras, na forma de uma lei geral. O Projeto de Lei 3.337/2004¹ dispõe sobre a administração, a organização e o controle social das agências reguladoras, propondo uma série de alterações em sua conformação e funcionamento, entre as quais: mandatos de quatro anos para os dirigentes, com possibilidade de mais uma nomeação; ampliação do controle social e transparência, com efetiva instituição e implementação do contrato de gestão e a obrigação de audiências públicas, procedimentos de notificação e de observações na emissão de novas decisões; e criação de Ouvidorias Independentes⁴².

Em que pese o reconhecimento quanto à necessidade de aperfeiçoar o arcabouço institucional e a *accountability* das agências reguladoras, certos aspectos do

¹Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=210114&filename=PL+3337/2004>.

Projeto de Lei têm sido bastante debatidos. O Projeto propõe a generalização de mecanismos de controle social para todas as agências, maior demarcação entre a atuação das agências e de outros órgãos de defesa da concorrência, além da redefinição de atribuições entre agências e ministérios. Muitos autores fazem críticas à proposta, pois esta pretende estabelecer maior uniformização institucional entre as agências, desconsiderando as especificidades e diferenças entre elas. Há críticas no que se refere à possibilidade de cristalização do modelo, com a manutenção de um conjunto de controles burocrático-formais, bem como a padronização de formatos ora existentes, em vez de um aprofundamento das autonomias política e administrativa^{18,65}.

Certos autores enfatizam que os avanços pretendidos no que diz respeito ao controle social sobre as agências reguladoras incluem o fortalecimento das relações com a sociedade e com o Poder Legislativo. Assim, a solução para os possíveis déficits de legitimidade democrática e de prestação de contas não seria a sujeição das agências à superintendência ministerial, mas a utilização de mecanismos de “democracia procedimental” (transparência e participação pública dos interessados, regulados e consumidores) e uma maior relação com as comissões parlamentares competentes^{64,66}.

O referido Projeto de Lei tem recebido diversas emendas, encontrando-se em tramitação no Congresso Nacional até o momento da elaboração deste estudo.

Cabe destacar, que muitas proposições contidas no Projeto de Lei também estão em consonância com o apontado em documentos elaborados por instituições como, por exemplo, a OCDE. Esta instituição foi responsável pela revisão inter pares, solicitada pelo Governo brasileiro, tendo como escopo o sistema regulatório, com ênfase nas questões relacionadas à governança, e analisou os setores de energia elétrica, saúde suplementar, transportes terrestres e telecomunicações⁵⁸.

A partir desse estudo, realizado em 2007, foi elaborado o relatório *Brasil - Fortalecendo a Governança para o Desenvolvimento*, com quatorze recomendações, visando ao aperfeiçoamento do modelo regulatório brasileiro. Entre elas, no que diz respeito às “Opções políticas relacionadas à capacidade governamental em assegurar regulação de alta qualidade”, um dos aspectos apontados é a necessidade de “melhorar a transparência e ampliar a participação social nos processos regulatórios” (p.5)⁵⁸. Dentro das “Opções políticas acerca das autoridades reguladoras”, alguns dos pontos mencionados se referem a: “consolidação da autonomia e do estatuto das autoridades reguladoras brasileiras; fortalecimento da estrutura estratégica para o planejamento e

tomada de decisão nos setores regulados; fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas sociais sem prejudicar a autonomia das autoridades; e fortalecimento de alguns poderes das agências reguladoras brasileiras” (p.5)⁵⁸.

Conforme apontado pela OCDE⁴², existe grande concordância entre atores políticos, diferentes setores governamentais, empresas e academia quanto à necessidade do país empreender mudanças, visando à qualidade regulatória. Há uma crescente compreensão acerca da importância de aumentar a transparência e a prestação de contas, bem como introduzir novas ferramentas para a execução regulatória.

Em 2007, a partir das recomendações apontadas no relatório *Brasil - Fortalecendo a Governança para o Desenvolvimento*, no que se refere à necessidade de conferir maior coesão ao sistema regulatório brasileiro, foi instituído o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG)⁵⁸.

Esse Programa, criado pelo Decreto nº 6.062/2007, tem por finalidade “*contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados*”⁶⁷.

No intuito de alcançar o objetivo de fortalecer e aperfeiçoar o sistema regulatório, o Programa foi estruturado em quatro eixos de atuação: (i) fortalecer a capacidade de formulação e de análise das políticas públicas nos setores regulados; (ii) melhorar a coordenação e o alinhamento estratégico entre as políticas setoriais e o processo regulatório; (iii) fortalecer a autonomia, a transparência e o desempenho das agências reguladoras; e (iv) desenvolver e aperfeiçoar os mecanismos para o exercício do controle social e da transparência.

É importante mencionar que, como apontado pela OCDE⁴², o Brasil possui elementos importantes para a implementação de uma política regulatória consistente e tem envidado esforços no sentido de desenvolver ações, visando à melhoria da regulação, a exemplo do PRO-REG. Dentro da perspectiva de conformação de um Estado regulatório moderno está o desenvolvimento de amplo conjunto de ações governamentais integradas e voltadas à qualidade regulatória. A implementação de uma política regulatória adequada e eficaz constitui uma ação complexa que permeia diversas áreas e deve considerar a variedade da estrutura institucional.

Silva³³ destaca que, embora o modelo de agências reguladoras seja considerado por muitos autores como a inovação mais importante no que concerne ao desenho institucional do Estado brasileiro nas últimas décadas^{63,68}, é necessário aperfeiçoar o sistema regulatório e, dentro dessa perspectiva, o país tem procurado desenvolver diversos mecanismos, visando à melhoria da regulação e à governança regulatória. Conforme observa o autor, em um primeiro momento, as discussões sobre o papel do Estado e a regulação enfocavam a questão relacionada à engenharia institucional, baseando-se em “(...) *teorias políticas e econômicas fortemente marcadas pelo embate quanto ao tamanho, limites e ao papel do Estado*” (p. 248)³³.

Recentemente, o debate tem dado ênfase à questão da qualidade regulatória por meio do aprimoramento de estruturas institucionais e instrumentos, buscando o fortalecimento da transparência, participação social e *accountability*. Em vez de menos regulação ou, simplesmente, “desregulação”, dentro de uma óptica meramente quantitativa e reducionista em relação ao papel do Estado, o que se almeja atualmente é desenvolver uma “melhor regulação” (*better regulation*)³³.

2.4 Mecanismos de *Accountability* das Agências Reguladoras Brasileiras

Nos últimos anos, estudos têm sido feitos, buscando analisar os mecanismos de *accountability* das agências reguladoras. Em estudo realizado por Pó¹⁵, a respeito da *accountability* no modelo regulatório brasileiro, o autor fez uma análise sobre os mecanismos de *accountability*, tomando como base a ANS e a Anatel. Os mecanismos foram classificados quanto aos seguintes aspectos: atores que utilizam os mecanismos; mecanismos disponíveis; avaliação em termos de *accountability* democrática; e rastreabilidade até o público (Quadro 2).

Quadro 2 – Mecanismos de *accountability* democrática da burocracia

Ator		Mecanismos Disponíveis	Avaliação em termos de <i>accountability</i> democrática	Rastreabilidade até o público
Políticos	Executivo	Informação oriunda de estruturas e fóruns do Executivo ou da própria burocracia.	Média , o Executivo tende a manipular as informações, minimizando as desfavoráveis e enfatizando as favoráveis, a não ser em situações de conflito. Pode ser fortalecida se houver obrigatoriedade de consultas públicas ou de justificar decisões.	Indireta, pelas eleições. Direta em casos especiais para grupos específicos, com a participação em conselhos, fóruns e audiências públicas.

Ator		Mecanismos Disponíveis	Avaliação em termos de <i>accountability</i> democrática	Rastreabilidade até o público
	Legislativo	Informação oriunda de comissões parlamentares e de estruturas do Legislativo.	Forte , os membros do Legislativo possuem incentivos para tornar a informação mais pública para conseguir retorno eleitoral de suas bases. A oposição tem incentivos para apontar falhas nos programas governamentais.	Indireta, pelas eleições. Pode ser mais direta com a participação na supervisão por meio de denúncias, depoimentos e da troca de informações.
Judiciário		Disponibilidade de ações e decisões judiciais.	Fraca , necessita ser acionado e normalmente trata de temas pontuais ou aspectos procedimentais da burocracia.	Direta apenas para os envolvidos na disputa, mas normalmente este é um universo restrito.
Sociedade	Grupos de interesse corporativo	Manifestações públicas ou em fóruns públicos.	Forte , os grupos normalmente trazem pontos da discussão à imprensa, realizam eventos ou manifestam-se em canais abertos, como conselhos e audiências. Parte da discussão pode ficar oculta ou restrita.	Direta, com exceção de discussões onde os grupos levem suas demandas diretamente por canais não públicos, como relacionamento com políticos ou fóruns fechados.
	Grupos sociais não-econômicos	Manifestações públicas ou em fóruns públicos.	Forte , os grupos normalmente buscam tornar a discussão pública, por meio da imprensa e eventos, assim como manifestar-se em canais abertos (conselhos e audiências). Contudo, os grupos sociais possuem acesso mais restrito a esses fóruns que os grupos de interesse.	Direta, devido à própria natureza da ação dos grupos sociais. Eventualmente, os grupos participam de fóruns mais fechados, como conselhos, ou possuem acesso a políticos simpatizantes das causas.

Fonte: PÓ¹⁵.

Assim, considerando os aspectos acima, o autor selecionou os seguintes mecanismos para efetuar sua análise, por apresentarem relação mais forte com a *accountability* democrática: *i*) Fóruns participativos (conselhos e comitês); *ii*) Procedimentos participativos (consultas e audiências públicas); *iii*) Disponibilidade de informações sobre as ações da burocracia; e *iv*) Realização de atividades congressuais para avaliar os resultados da ação burocrática. O Quadro 3 mostra os mecanismos analisados:

Quadro 3 – Resumo dos mecanismos de *accountability* das agências

Ator	Mecanismos disponíveis	Exemplos
Executivo	Informação oriunda de estruturas e fóruns do Executivo ou da própria burocracia.	Ouvidoria, contrato de gestão, prestação de contas ao ministério.
Legislativo	Informação oriunda de comissões parlamentares, audiências e de estruturas do Legislativo.	Ouvidoria, relatórios da Consultoria Legislativa, audiências, requerimentos, eventos, denúncias de grupos.
Grupos de interesse corporativo Grupos sociais não econômicos	Manifestações públicas ou em fóruns públicos, como conselhos e audiências. Informações disponíveis na própria burocracia e em outros órgãos.	Conselhos, comitês, audiências, consultas públicas e relatórios.

Fonte: PÓ¹⁵.

Ramalho⁴, em seu estudo sobre a Anvisa, analisou instrumentos de transparência e *accountability*, bem como instâncias e mecanismos de participação da sociedade. Para ele, são considerados mecanismos de *accountability* das agências reguladoras: contrato de gestão com o ministério supervisor; ouvidoria; conselhos de controle na estrutura própria da agência ou fora dela; reuniões públicas da diretoria; realização de consultas e audiências públicas; acesso a informações no sítio eletrônico da agência; e disponibilidade de relatórios e balanços.

Conforme acentua esse autor, as consultas e audiências públicas são mecanismos de *accountability* que vêm ganhando progressivamente maior força e legitimidade. São mecanismos bastante característicos das agências reguladoras, constituindo estratégias “*claramente utilizadas pelas agências para seu reconhecimento perante a sociedade e ao próprio governo*” (p.155)⁶¹.

Desse modo, a partir dos elementos expostos até aqui, observa-se que as consultas públicas representam importantes mecanismos de *accountability* das agências reguladoras brasileiras e serão estudadas como forma de participação e controle público no processo de elaboração normativa destes entes regulatórios.

2.5 Consultas Públicas no Processo de Elaboração Normativa das Agências Reguladoras Brasileiras

2.5.1 Agências administrativas norte-americanas

Como já mencionado, alguns autores apontam que as agências reguladoras brasileiras foram criadas com base no modelo norte-americano de agências administrativas, as “*independent regulatory agencies*”^{17,62,69}.

Alves⁶² destaca que a evolução dos instrumentos de participação social no processo de elaboração de normas pelas agências americanas pode ser dividida em três fases. Na primeira delas, que ocorreu até 1946, pode-se observar a falta de um procedimento sistematizado de consulta à sociedade. As agências americanas editavam seus normativos após a aprovação do projeto de norma pela autoridade superior ou de sua apresentação no Congresso. Após a edição, caso os administrados se sentissem afetados, poderiam escrever às autoridades administrativas responsáveis pela execução do ato ou exercer pressão sobre os representantes do Congresso. Assim, a participação

social na definição das normas das agências ocorria sem sistematização e de modo informal, entretanto, já significava uma forma inicial de consulta pública.

Em seu estudo, Alves⁶² comenta a concepção de Rubira⁷⁰ de que, nesta fase, várias agências administrativas permitiam, com regularidade, alguma participação dos interessados antes da edição normativa. Essa participação assumia, em determinados casos, o formato de consultas verbais ou escritas, apresentando um caráter mais ou menos informal, sendo de iniciativa das partes envolvidas, em geral, da respectiva agência.

A autora observa, ainda, que existiam outras formas de participação no processo normativo, como os *hearings* e os *adversary hearings*. O sistema de *hearings* apresentava “*natureza e finalidade semelhante ao procedimento legislativo do Congresso norte-americano e das assembleias estaduais*” (p.111)⁶². Já os *adversary hearings* se assemelhavam às audiências públicas, possibilitando o contraditório, de forma parecida ao que era usado no Judiciário⁷⁰.

De forma resumida, pode-se verificar que a primeira fase apresentava as seguintes características: (i) falta de um procedimento uniforme; (ii) poucos mecanismos de participação; (iii) dificuldade de acesso aos procedimentos pela sua multiplicidade e pelo desconhecimento da regra aplicada a cada agência⁶².

Ainda comentando Rubira⁷⁰, Alves⁶² destaca que a segunda fase ocorreu a partir da aprovação do *Administrative Procedure Act* (APA) até 1972 e se caracterizou pela ampliação do poder regulamentar. Com isso, houve a uniformização do procedimento de aprovação das normas expedidas e garantia da participação dos interessados nas discussões. A participação deixou de ter caráter voluntário por parte das agências, passando a ser um fundamento de todo o procedimento regulamentador. No que se refere à expedição de atos normativos, foram instituídos dois procedimentos: o *notice-and-comment rulemaking* (informal) e o *on-the-record* (formal). O primeiro era aplicado de forma geral, salvo disposição legal em contrário, e iniciava-se com a publicação no *Federal Register*, pela agência, da notícia referente à proposta da norma, seus detalhes e como seria a participação no debate. Em seguida, os interessados podiam participar das discussões por escrito. Depois de feita a análise pela agência, o texto final do normativo era editado, devendo conter, ainda, uma declaração geral sobre seus fundamentos e finalidades. Entretanto, cabe destacar que o procedimento de participação não tinha caráter vinculativo e a agência podia, depois da devida

fundamentação, editar a norma, desconsiderando as sugestões advindas do procedimento de participação^{62,70}.

O procedimento *on-the-record* era utilizado sempre que houvesse determinação legal de elaboração de normas baseadas no expediente público e após a realização de audiência na agência. O início do procedimento era semelhante ao *notice-and-comment rulemaking*, com a publicação e, em seguida, eram realizadas as fases probatória, de alegação e decisória. Na fase probatória, os interessados podiam fazer alegações orais ou escritas, que, caso fossem consideradas irrelevantes ou repetidas, eram negadas. Ao final desta fase, abria-se a cada uma das partes a possibilidade de apresentarem alegações finais. Se a fase probatória fosse presidida pelo órgão diretor da agência, ele era o responsável pela decisão. Caso contrário, aquele que presidiu esta fase apresentava ao órgão diretor uma proposta de decisão, que poderia ser acatada ou alterada pela agência. Este processo decisório podia ser substituído, caso a agência concordasse. Nestas situações, o agente que presidiu a fase probatória expunha uma decisão inicial, que podia se converter em definitiva, caso não houvesse interposição de recurso perante a agência. Cabe ressaltar que, apesar de existirem três sistemas decisórios, o órgão diretor da agência podia não segui-los, tomando a decisão final de forma imediata, no caso de existir caráter de urgência em relação ao assunto objeto de discussão^{62,70}.

Como decorrência de uma série de dificuldades na utilização desse procedimento, seu uso sofreu restrições por parte da Suprema Corte norte-americana e teve início, assim, a terceira fase do processo de participação nas agências, que se estende até hoje. Certas exigências legais foram introduzidas ao procedimento informal, entretanto, cabe destacar que elas não são aplicadas de modo uniforme em todas as agências, implicando diferentes graus de garantia de participação^{62,70}.

As alterações empreendidas no procedimento informal de *notice-and-comment rulemaking* propiciaram a criação de um novo procedimento, denominado de *hybrid rulemaking*, com característica híbrida, apresentando aspectos dos procedimentos formal e informal^{62,70}.

Durante os anos de 1980, o Congresso americano passou a se preocupar não mais com o aperfeiçoamento dos instrumentos de participação, mas sim com a utilidade social da norma. Com isso, a edição de novos normativos ou a manutenção daqueles já em vigor ficou atrelada à comprovação de sua utilidade pública^{62,70}.

Como efeitos decorrentes da participação social na elaboração normativa, Alves⁶² destaca que Rubira⁷⁰ aponta três aspectos: a melhoria na qualidade da norma; a proteção dos interesses particulares potencialmente afetados pelas normas; e a legitimação democrática do normativo. A melhoria da qualidade normativa pode ser observada pelas alterações realizadas no texto a partir dos debates e contribuições, podendo-se, inclusive, decidir por sua não publicação^{62,70}.

No que concerne à proteção dos interesses individuais, Alves⁶² ressalta que existem três níveis:

(i) a simples existência de um procedimento prévio que deve ser seguido para a publicação de uma norma pelo poder administrativo já se configura como uma garantia àqueles que serão atingidos pela regulamentação, limitando assim as ações de poder público; (ii) a participação pública instituída no processo de elaboração normativa das agências se configura como uma forma concreta de proteção e defesa dos interesses dos agentes econômicos e sociais, frente à ação regulamentadora do Estado; (iii) a possibilidade dos destinatários da norma discutirem o assunto que o Estado pretende regulamentar, já trás em si o valor intrínseco da participação, independentemente do resultado que se alcança (p.118)⁶².

Cabe salientar que, no caso norte-americano, a necessidade de legitimação democrática para a expedição de normativos por parte das agências administrativas decorre do princípio da separação dos poderes, que confere aos membros do Legislativo esta competência, pois estes são eleitos pelo povo e não a burocracia. Portanto, quando esta prerrogativa é delegada a outro agente, faz-se necessário estabelecer mecanismos de legitimação^{62,70}.

2.5.2 A experiência britânica

Como ressalta Teixeira⁷¹, diversos países têm demonstrado interesse no que diz respeito ao desenvolvimento de mecanismos de participação da sociedade na formulação de políticas públicas. No caso da União Europeia, a elaboração das Orientações para Avaliações de Impacto reforçou a importância do recebimento de opiniões e informações dos interessados no processo de definição de políticas governamentais. O fortalecimento da transparência na Administração Pública pode assegurar que a política pública proposta seja viável e legítima, segundo os administrados.

Na Inglaterra, o órgão regulador britânico *Office of Communications (Ofcom)* tem revelado preocupação no sentido de garantir a existência de espaços públicos que permitam a discussão e participação. Para este órgão, a consulta pública possibilita aos administrados apontarem as possíveis conseqüências que a política pública proposta pode acarretar em seus interesses. Trata-se, portanto, da ocasião apropriada para que os grupos interessados possam emitir suas opiniões acerca das políticas submetidas à consulta. Assim sendo, a consulta pública constitui importante mecanismo para a prestação de contas estatal quanto a sua atividade regulatória⁷¹.

2.5.3 Consultas públicas nas agências reguladoras brasileiras

Nos últimos anos, expandiu-se a ideia de que as políticas públicas deveriam ser objeto de decisões democráticas, tomadas de forma processual. Nessa perspectiva, as consultas e audiências públicas surgiram como dois tipos de procedimentos, constituindo elementos relativamente novos dentro da realidade brasileira⁷².

Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁷³, que teve como objetivo mapear os tipos de “interfaces” estabelecidos entre o Estado brasileiro e a sociedade nos programas do governo federal desenvolvidos nas últimas décadas, apontou que houve forte disseminação de várias formas de interação e colaboração de cidadãos, de grupos da sociedade e de atores privados na formulação, na implementação e no monitoramento de políticas públicas. O atual governo tem dado especial enfoque à “participação social como método de gestão” e, para tanto, tem buscando reforçar e aprimorar a institucionalização e o desenvolvimento de instâncias participativas.

Entre esses canais de interlocução entre o Estado e a sociedade estão as consultas e as audiências públicas. A ampliação do uso destes mecanismos teria como pressuposto a ideia de que um maior número de canais poderia corresponder a um aumento nos graus de “responsividade” e de *accountability* dos processos decisórios e, conseqüentemente, aumentar a eficiência e eficácia dos programas governamentais. No referido estudo, as consultas públicas aparecem entre os tipos de interfaces socioestatais que mais se destacaram, tendo sido apontadas como instrumentos que apresentam significativos graus de inclusão no que concerne à participação, bem como na periodicidade de sua utilização⁷³.

Como enfatiza Binenbojm⁶⁹, no caso das agências reguladoras, a participação dos cidadãos seria uma forma de superar o déficit democrático diante da possível dificuldade de legitimação decorrente da delegação de poder a reguladores não eleitos e não sujeitos aos mecanismos tradicionais de controle (pelo voto).

Assim, a participação da sociedade nos processos regulatórios atuaria como reforço à autoridade decisória das agências. No Brasil, a participação social encontra previsão legal, no caso de determinadas agências, tendo como principais mecanismos de participação e de controle social as consultas e audiências públicas, os conselhos consultivos e as câmaras técnicas^{74,75,76}.

No marco regulatório das agências, a forma de controle instituída prioritariamente foi o controle social, estando estreitamente relacionado à constituição de um controle prévio à edição de normas para o setor, por meio da participação dos diversos atores no processo de decisão⁵⁷.

Nesse sentido, conforme aponta Moreira Neto⁷⁷:

O controle social, exercitável em tese sobre todas as atividades estatais, assume um papel de grande relevância na regulação, pois este instituto tem vocação para o atendimento imediato dos administrados no âmbito de seus respectivos setores de modo que, por isso, é desejável e até necessário que participem intensamente dos processos regulatórios. O cabimento dessa modalidade de participação social dirigida amplamente ao controle da legalidade, legitimidade e licitude dos atos das agências reguladoras não necessita estar prevista na lei instituidora, uma vez que a Constituição já a assegura em inúmeros dispositivos, mas tanto a lei instituidora como o regimento de cada uma dessas entidades deverá prever o acesso dos interessados e definir os processos participativos, para que se realize o mais amplamente possível esta saudável modalidade difusa de controle. (p.202-3)⁷⁷

Ao analisar as consultas públicas, Teixeira⁷¹ considera que são espaços públicos que permitem o recolhimento de manifestações formuladas por indivíduos ou grupos sociais interessados em determinado tema. Estas manifestações ocorrem durante o processo de definição da norma, possibilitando a conformação desta com as expectativas daqueles que são afetados pela regulação estatal. O autor argumenta que:

Cuida-se de oportunizar a consumidores, empresas privadas ou públicas, a oportunidade de defenderem claramente os seus próprios interesses em confronto com aqueles sustentados pelos demais. O próprio Estado, na medida em que autolimita sua atuação, sujeita-se à discussão de suas políticas públicas, na medida em que é provocado a responder motivadamente às pretensões dos diversos grupos de

interesse, sem que, para tanto, percam-se de vista o interesse público e os demais princípios norteadores do setor regulado. (p. 2.335)⁷¹

Teixeira⁷¹, ao estudar Marques Neto⁷⁸, destaca que:

(...) o fato de o operador estar sujeito ao regulamento, à licença, ao plano ou ao contrato não lhe retira o direito de ser ouvido, participar, negociar e tentar fazer prevalecer seus interesses. É preciso que essa colaboração ocorra, entretanto, de forma institucionalizada e previamente estipulada, com o fito de garantir a transparência desse processo de abertura à sociedade, em que os diversos atores econômicos e Poder Público possam contrapor interesses, objetivos e políticas entre si (p. 2335-2336)⁷¹.

Assim, a consulta pública permite a participação no processo de formulação e de tomada de decisão acerca das normas que serão editadas, constituindo um instrumento de legitimação de decisões e de superação do déficit democrático inerente ao exercício da função normativa⁷⁹.

De maneira geral, o ato submetido à consulta é publicado em veículo de ampla abrangência, possibilitando a manifestação dos interessados durante certo período de tempo^{12,69}.

A agência deve analisar todas as contribuições enviadas, bem como motivar o acatamento ou rejeição das propostas, além de disponibilizar os resultados ao público. Afora isso, a matéria submetida à consulta não pode ser alterada de modo a descaracterizá-la em relação ao que foi inicialmente apresentado ao público. São admitidas apenas alterações que constituam decorrência lógica das matérias apresentadas à consulta; caso contrário, é necessário efetuar novo procedimento⁶⁹.

Quando a realização de consulta pública tem caráter obrigatório, assume condição de validade do ato normativo, podendo constituir fundamento para sua revisão judicial. Nesses casos, é essencial que esta condição esteja definida em lei, do contrário, a invalidade do ato não poderá ser alegada. Em casos de urgência, nos quais a edição de determinado normativo requeira espaço de tempo inferior ao necessário para a conclusão da consulta, deve existir um controle *a posteriori* dos atos normativos emanados da agência⁶⁹.

O Projeto de Lei n° 3.337/2004, em tramitação no Congresso, introduz a *obrigatoriedade*, para todas as agências, de realização de consulta pública antes da tomada de decisão sobre questão relevante:

Art. 4º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão, as minutas e propostas de alterações de normas legais, atos normativos e decisões da Diretoria Colegiada e Conselhos Diretores de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados⁸⁰.

O referido Projeto de Lei ainda dispõe que os atos e as propostas das agências submetidos à consulta pública devem ser disponibilizados na Internet:

Art. 4º (...) § 2º As Agências Reguladoras deverão disponibilizar, em local especificado e em seu sítio na Rede Mundial de Computadores - Internet, em até sete dias antes de seu início, os estudos, dados e material técnico que foram utilizados como embasamento para as propostas colocadas em consulta pública.

(...) Art. 7º Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação dos interessados nas decisões a que se referem os arts. 4º e 5º deverão ser disponibilizados em local especificado e no sítio da Agência Reguladora na Internet, com a indicação do procedimento adotado, sendo que a participação na consulta pública confere o direito de obter da Agência Reguladora resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais⁸⁰.

De maneira geral, as consultas são utilizadas como meio para apresentação de críticas e de sugestões a minutas de normas que serão expedidas, seguindo o mesmo princípio democrático de participação aberta das audiências públicas. A principal diferença observada entre os dois mecanismos é que, normalmente, as consultas são realizadas via Internet. Dessa forma, como ressalta Pimenta⁵⁷, *“se por um lado, a consulta pública demanda que os participantes tenham acesso à internet, por outro viabiliza a participação daqueles que por razões diversas, como falta de recursos financeiros ou distância geográfica, não podem participar presencialmente de uma audiência pública”* (p.167).

Vale mencionar, que a tomada de decisão com base na legitimidade obtida por meio das consultas públicas, por exemplo, tende a diminuir eventuais resistências a mudanças, podendo gerar ganhos de eficiência na gestão pública⁸¹. Tal pressuposto pode ser explicado pela literatura referente ao capital social, que é definido, por alguns autores, como a qualidade derivada do fortalecimento generalizado do exercício tanto dos direitos civis quanto políticos em uma sociedade, tendo a participação popular como elemento prioritário nos processos democráticos de definição e implementação de políticas públicas^{82,83,84}.

Segundo essa teoria, a burocracia governamental não poderia ser a única a ter o poder político na definição de políticas públicas, reconhecendo-se a necessidade de inclusão dos cidadãos nesse processo. Isso não significaria perda de autonomia da burocracia, mas sim a ampliação da capacidade de obter a resposta desejada pela sociedade. Desse modo, seria possível alcançar um maior grau de eficiência na gestão pública, com o incremento de capital social. A participação da sociedade, ao incluir diversos atores relevantes, relacionados aos diferentes temas em questão, possui a capacidade de mitigar resistências e os custos de implantação das medidas propostas⁸¹.

Quando da criação das agências reguladoras, uma das preocupações presentes se referia à necessidade de fazer com que elas adotassem procedimentos relacionados à tomada de decisão. As agências reguladoras foram criadas no bojo de uma proposta de “*burocratização dessa deliberação*”, buscando tornar impessoais os métodos utilizados no processo decisório. Com isso, pretendia-se conferir maior impessoalidade na definição das políticas públicas e, nesse sentido, era preciso, além da criação de novos entes, o estabelecimento de procedimentos próprios, a exemplo das consultas públicas⁷².

Segundo Motta⁸⁵, no processo de tomada de decisão, a realização de estudos técnicos sobre os impactos regulatórios das decisões, bem como a “*(...) ampla discussão em consultas públicas incentivam o caráter técnico das decisões, estimulam a transparência e a prestação de contas sistemática à sociedade por parte dos dirigentes dos órgãos*” (p. 98).

Mattos⁵ observa que, no caso das agências reguladoras, a adoção desses mecanismos teria importante “potencial democrático”, tendo-se em vista o reduzido espaço dos mecanismos tradicionais de controle político por via eleitoral (*accountability* vertical), já que seus diretores não são eleitos, ou, ainda, a diminuição na relação estabelecida entre os Poderes Executivo e Legislativo (*accountability* horizontal).

2.5.4 A questão da legitimidade democrática do poder normativo das agências reguladoras

O poder normativo das agências reguladoras tem sido objeto de estudo por parte de diversos autores. Em função do alegado déficit democrático, muitas questões se colocam quanto à legitimidade de sua atuação normativa, bem como em relação aos

limites e ao alcance desta atuação, tendo em vista o contexto de um Estado Democrático⁸⁶.

Em estudo recente, Martins¹⁷ analisou essa questão e ressaltou que há diferentes correntes doutrinárias para justificar a constitucionalidade do poder regulatório desses entes, destacando a existência de duas correntes majoritárias que defendem a legitimidade do seu poder normativo: a do regime de sujeição especial e a da teoria da deslegalização. A primeira preconiza a possibilidade de edição de atos normativos por parte das agências em relação àqueles que estejam submetidos a um vínculo especial, decorrente, em geral, da condição de delegatário de serviços públicos, devendo ser respeitadas “(...) *as regras gerais previstas em lei e os limites da desconcentração normativa, a serem observadas obrigatoriamente pelo regulador*” (p. 1). Para a teoria da deslegalização, o ato regulatório decorre diretamente da lei e terá legitimidade se “(...) *observar os seus preceitos gerais (standards), parâmetros e limites fixados na lei, os quais pautam a concretização (execução) da norma primária pela autoridade reguladora*” (p. 1)¹⁷.

Pode-se observar que as regras gerais dispostas em lei devem ser observadas em ambas correntes doutrinárias, caso contrário, haverá extrapolação do poder normativo por parte da agência e invalidade da norma. A maior diferença entre elas reside no fato de que, na primeira, as normas se destinam aos delegatários (*stricto sensu*) e na segunda, ao setor regulado como um todo. No Brasil, ambas correntes encontram adeptos, especialmente a primeira, inclusive no âmbito do Poder Judiciário¹⁷.

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal se posicionou pela constitucionalidade do poder normativo das agências com base na primeira corrente, que considera os atos regulatórios emanados destes entes como sendo atos normativos terciários, enfatizando que estes podem gerar efeitos externos. Assim, no caso brasileiro, busca-se dar uma interpretação de modo a compatibilizar os princípios da legalidade e da separação dos Poderes com a atuação normativa autônoma dos entes reguladores, no intuito de estabelecer parâmetros normativos de controle da discricionariedade administrativa, sob um enfoque jurídico-normativo, respeitando os princípios da legalidade e da separação dos Poderes¹⁷.

Contudo, cabe mencionar que, para alguns autores, a constitucionalidade meramente formal não é considerada suficiente para justificar a legitimidade do poder normativo das agências, sobretudo, quando se consideram aspectos concernentes à

Ciência Política e à Sociologia. Um dos argumentos utilizados é que, com o aumento da complexidade das relações sociais, o Poder Legislativo não estaria apto para atuar em assuntos relacionados à regulação no domínio econômico, sendo necessário estabelecer uma regulação de caráter técnico, que seria desempenhada de forma mais adequada por “*órgãos reguladores estritamente técnicos e especializados, em detrimento do Parlamento*” (p.1)¹⁷.

Ainda com relação a esse aspecto, Martins¹⁷ comenta a concepção de Lennertz⁵², para quem a legitimidade democrática não deve ser analisada somente sob o ponto de vista jurídico-formal com base na "melhor interpretação" dos princípios constitucionais da separação dos Poderes e da legalidade, devendo também considerar aspectos da ciência política e da sociologia. Assim, o conceito jurídico-formal de legitimidade não seria suficiente para analisar a legitimidade desses entes regulatórios¹⁷.

Algumas correntes doutrinárias destacam que os mecanismos de controle externo e de participação pública nos processos decisórios das agências teriam importante papel na justificação destes entes. Entre os principais mecanismos de controle estão: (i) supervisão ministerial; (ii) revisão judicial das decisões; (iii) atuação do Tribunal de Contas; e (iv) possibilidade de fiscalização e de extinção das agências pelo Legislativo. Com relação aos mecanismos de participação popular, são apontados: (i) consultas públicas; (ii) audiências públicas; (iii) denúncias; (iv) ouvidoria, entre outros¹⁷.

A grande autonomia e os poderes quase-legislativos das agências suscitam questionamentos que decorrem do problema do déficit de legitimidade democrática de sua atuação normativa. A criação de entes, com autonomia em relação ao poder executivo central, seria necessária para se ter uma regulação estatal eficaz; entretanto, isto pode implicar riscos no que concerne à legitimidade democrática^{17,87}.

Ao analisar essa questão, Mattos⁷⁵ ressalta que o importante é saber em que medida a decisão emanada de um órgão colegiado não-eleito e com autonomia decisória pode ser legítima e democrática, quando comparada com a decisão tomada de forma monocrática por um ministro de Estado nomeado pelo presidente da República eleito pelo povo. E acrescenta:

(...) em que medida é legítima a definição de políticas públicas para um setor da economia por meio de uma agência reguladora independente, na medida em que, ao exercer sua função normativa,

acaba por especificar (exercendo efetivamente poder normativo) o conteúdo das normas gerais definidas em lei pelo Poder Legislativo (eleito) ou em decreto do presidente da República (eleito). (p.339)⁷⁵.

Este autor ainda destaca:

(...) As *agências reguladoras independentes* são autorizadas pelo Congresso a: (i) editar normas, exercendo função quase-legislativa; (ii) decidir conflitos, exercendo função quase-jurisdicional ao aplicar e interpretar normas; e (iii) executar leis, exercendo função quase-executiva de formulação de políticas públicas. E, no caso do exercício das funções executivas, as agências têm, do ponto de vista legal, garantias de independência decisória e podem, ao formular políticas públicas, contrariar os interesses políticos do presidente eleito democraticamente. Dessa forma, muitas das decisões das agências envolvem escolhas políticas traduzidas em normas editadas (*political choices that 'make law'*), que têm que ser legitimadas. (Grifos do autor) (p. 171)⁷⁵.

Na produção normativa das agências reguladoras, os dirigentes necessitam realizar escolhas valorativas que envolvem aspectos discricionários e políticos, extrapolando o caráter eminentemente técnico. Desse modo, o problema deste modelo regulatório diz respeito ao aspecto político e jurídico-formal, que é a dificuldade de justificar a obediência a um ente administrativo com dirigentes não eleitos e cujas decisões não se submetem à revisão por autoridades eleitas democraticamente, à exceção de alguns casos específicos¹⁷.

Martins¹⁷ destaca que as principais correntes doutrinárias consideram que os atos normativos das agências são atos terciários, subordinados à Constituição, às Leis (atos normativos primários) e aos Regulamentos (atos normativos secundários). O autor também salienta que o postulado por estas correntes pode ter melhor embasamento se combinado com outras teorias, que permitam enfatizar o grau de legitimidade democrática destes entes. Ele refere o estudo realizado por Mattos⁷⁵ a respeito da legitimidade decisória da ação regulatória do Estado, no contexto da Reforma de Estado empreendida a partir da década de 1990. Neste estudo, Mattos⁷⁵ faz uma análise sobre a insuficiência dos modelos tradicionais para entender a complexidade do funcionamento do Estado Regulador e justificar a sua legitimidade, sugerindo uma explicação a partir da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia, estabelecida por Jürgen Habermas.

Conforme salienta Martins¹⁷, para Habermas⁸⁸, os modelos tradicionais estariam baseados em teorias fundamentadas na moral e no Direito, mostrando-se insuficientes, para explicar o que ocorre com as agências. A maior parte destas

abordagens defende que o Poder Legislativo é o único “*representante legítimo dos interesses da sociedade, prendendo-se, assim, aos velhos dogmas da concepção liberal de democracia*” (p.3)¹⁷. Assim, Habermas propõe um novo modelo, com base em novos elementos, para justificar a legitimidade do poder público nas sociedades modernas contemporâneas, caracterizadas pela complexidade e pela diferenciação funcional (p. 3)¹⁷.

Martins¹⁷ comenta que a proposta de Habermas⁸⁹ consiste na Teoria da Ação Comunicativa, baseada na “racionalidade comunicativa”, que diz respeito às relações interpessoais estabelecidas no âmbito da sociedade e entre esta e as instituições políticas do Estado. Segundo Habermas, as ações orientadas ao entendimento mútuo (ações comunicativas) apresentariam expressivo potencial de racionalidade, o que possibilitaria a superação do problema da legitimação do poder político nas sociedades atuais¹⁷.

Pela análise de Martins¹⁷, Habermas teria ponderado que as ações comunicativas são instrumentos capazes de permitir a participação popular no processo de tomada de decisão. Isso porque em tais ações haveria discussão de argumentos e a busca de convencimento mútuo, visando alcançar determinados resultados. Assim, pela racionalidade, os argumentos poderiam ser acatados de forma voluntária ou, pelo menos, serem reconhecidos como legítimos e democráticos por parte dos administrados.

Sobre o pensamento de Habermas, Martins¹⁷ salienta:

(...) procedimentos decisórios que prevejam efetivos elementos de participação e discussão social implicariam na produção de normas com legitimidade reforçada pela *racionalidade comunicativa*. Esta forma democrática de elaboração normativa tem como vantagem a possibilidade de proporcionar uma larga aceitação voluntária por parte da sociedade. Trata-se do *efeito ilocucionário*, isto é, a aceitação da norma ou enunciado como válido e racional, aliado ao convencimento de que a norma ou enunciado deve ser cumprida (p.4)¹⁷.

Martins¹⁷, ainda discorrendo sobre Habermas⁸⁹, comenta que segundo ele, para haver maior possibilidade de obter consenso, algumas condições seriam necessárias, tais como: (i) publicidade e inclusividade (nenhum interessado em fazer uma contribuição deverá ser excluído de participar); (ii) direitos iguais de se engajar em comunicação (todos devem ter a mesma oportunidade de se manifestar sobre o assunto); (iii) exclusão de enganação e ilusão (sinceridade por parte dos participantes); e (iv) ausência coerção

(comunicação sem restrições que impeçam que o melhor argumento seja feito e que determinem o resultado da discussão).

Entretanto, Martins¹⁷ observa que Habermas reconhece que a aceitação racional das normas produzidas nesse processo democrático não seria suficiente para garantir o seu efetivo cumprimento, sendo necessário recorrer a formas tradicionais para impor a eficácia das leis, mediante a adoção de instrumentos como a sanção e o poder de polícia¹⁷.

Em seu estudo, Martins¹⁷ analisa que Mattos⁷⁵ defende a possibilidade de as agências terem sua legitimidade reforçada com a adoção de mecanismos institucionais de participação democrática no processo decisório. Mattos se fundamenta na Teoria Discursiva do Direito e da Democracia, de Habermas, segundo a qual “(...) a legitimidade democrática das complexas ações do Estado pode ser aferida por meios dialéticos diversos, e não apenas seguindo o critério de origem no Poder Legislativo” (p. 6)¹⁷.

Dessa forma, a utilização de mecanismos como as consultas e audiências públicas, as denúncias e a ouvidoria poderia viabilizar a participação democrática na produção normativa das agências. Cabe ressaltar, entretanto, que no modelo regulatório adotado no Brasil, a participação da sociedade tem caráter opinativo, não vinculando a autoridade reguladora, mas pode influir positivamente e subsidiar na conformação do seu convencimento¹⁷.

Martins¹⁷ ressalta que, para Mattos⁷⁵, a suposta inexistência de mecanismos de *accountability* das agências é apontada como uma das razões do seu déficit democrático, apesar de as teorias tradicionais justificarem a legitimidade destes entes sob o aspecto jurídico-normativo. Assim, a pouca legitimidade democrática poderia ser compensada pela utilização de mecanismos que possibilitassem a participação no processo normativo, o que favoreceria a legitimação discursiva das agências. Estes instrumentos teriam um grande potencial democrático para a legitimação, o que não foi considerado em análises anteriormente realizadas. Nestes estudos, os autores consideravam suficiente a simples existência formal desses instrumentos de participação, entretanto, para Mattos, a legitimação só seria concretizada com sua efetiva utilização¹⁷.

Conforme refere Martins¹⁷, Mattos acentua que, no Brasil, a criação das agências reguladoras possibilitou a transferência de expressiva parcela do poder regulatório da esfera política para órgãos independentes, com atuação essencialmente técnica, contribuindo para o estabelecimento de um processo decisório de caráter mais democrático. Sob essa perspectiva, a utilização de mecanismos institucionalizados de participação democrática como as consultas e audiências públicas, os conselhos consultivos e os conselhos superiores, entre outros, teria a potencialidade de conferir grande legitimidade democrática, pois permitiriam à sociedade participar do processo decisório em um contexto de democracia discursiva¹⁷.

Em seu estudo, ao analisar o caso da Anatel, Mattos⁵ utiliza o modelo de democracia formulado por Habermas, no qual o Direito tem duas funções: uma delas seria servir para definir e garantir institucionalmente mecanismos de participação pública e deliberação; e a outra, constituir um elemento de ligação entre a esfera pública e o sistema político, por meio de procedimentos adotados, na medida em que as demandas dos grupos da sociedade poderiam ser levadas e discutidas no âmbito deste sistema.

Para Mattos⁵, a utilização desse modelo teria vantagens, pois Habermas trabalha com dois conceitos de racionalidade: instrumental (objetivando fins predefinidos) e comunicativa. Segundo Mattos:

Isso permitiria, em certa medida, incorporar o debate sobre organização e ação de grupos de interesse que atuam segundo uma racionalidade estratégica (instrumental) com vistas a fins. E nesse sentido nos afastaríamos de um idealismo excessivo republicano. Ao mesmo tempo, Habermas se afastaria do individualismo metodológico inerente a modelos liberais de democracia e, ao trabalhar com o conceito de racionalidade comunicativa, dá ao seu modelo de democracia a capacidade de avaliar a atuação de grupos de interesse na esfera pública segundo outra perspectiva (p.6)⁵.

Nesse sentido, a avaliação das condições de participação pública se mostra importante. No modelo habermasiano de democracia, a participação implica deliberação pública e a circulação de poder político para além das instituições do sistema político (Legislativo, Executivo e Judiciário). Por conseguinte, a esfera pública e as condições de atuação de atores relevantes na sociedade civil têm importante papel nesse modelo de análise⁵.

De acordo com Mattos⁵, conforme mencionado anteriormente, Habermas amplia a noção sobre *accountability* da atuação da burocracia estatal. Nesse contexto, a ampliação do conceito de *accountability* é fundamental para compreender o potencial democrático dos mecanismos de participação pública que foram introduzidos nas agências reguladoras, bem como entendê-los como procedimentos que fazem parte do processo decisório sobre o conteúdo da regulação.

Cabe salientar, que a noção de legitimidade que Habermas introduz é de caráter substantivo e permite avaliar não apenas a existência e a utilização dos procedimentos decisórios, mas também “*em que condições o conteúdo de políticas públicas pode ser efetivamente influenciado por atores que se organizam na sociedade civil e debatem elementos formadores de políticas públicas na esfera pública*” (p.7)⁵.

Desse modo, ao trabalhar com tal modelo procedimental Mattos assume que:

(...) o controle do processo decisório sobre a formulação do conteúdo da regulação implica um controle substantivo dos argumentos e justificativas apresentados ao órgão regulador nas manifestações dos atores interessados, principalmente no momento da formulação de normas (p. 8)⁵.

Na perspectiva do autor, esse controle substantivo se caracterizaria:

(i) pela possibilidade de os atores que se manifestam em consultas públicas terem acesso à manifestação dos demais atores e contra-argumentarem (por intervalo de tempo definido), aumentando, assim, a discussão pública de motivos e efeitos almejados no conteúdo da regulação a ser definida (...); (ii) pela fundamentação das decisões do Conselho Diretor da agência, incluindo na fundamentação respostas aos atores que se manifestam, justificando porque o conteúdo final da norma editada foi no sentido **x** e não **y**. Isso seria uma garantia institucional de que o Conselho Diretor efetivamente analisa as sugestões de alteração normativa encaminhadas pelo público e leva essas em consideração no momento de formulação da norma. Além disso, seria uma condição importante para que fosse possível, no plano das formas de *accountability* horizontal (incluindo a possibilidade revisão judicial), o controle substantivo de motivos do ato administrativo (...); e (iii) pela realização de audiências públicas, conjuntamente com consultas públicas, tornando possível foros deliberativos durante o prazo em que a minuta do texto da norma a ser editada esteja em discussão. Não é possível afirmar aqui que a deliberação em audiências públicas é necessariamente mais ou menos eficiente do que a apresentação fundamentada de sugestões em consultas públicas. No entanto, a possibilidade da deliberação ao vivo permite a ampliação das formas de controle sobre o processo decisório. Atores ligados à imprensa e aos meios de comunicação de massa podem ser particularmente importantes na repercussão do que

ocorre durante tais audiências, ampliando o debate de questões relevantes sobre o conteúdo da regulação na esfera pública (p. 8-9)⁵.

Na opinião de Mattos⁵, as consultas públicas poderiam ser consideradas mecanismos capazes de conferir “*garantia de legitimidade do conteúdo da regulação, uma vez que, por meio destes, estariam sendo expressos e supostamente atendidos os interesses do público (i.e. grupos de interesse) afetado pelas políticas definidas pela agência*” (p.4).

Como observado por Martins¹⁷, Lennertz⁵² faz uma crítica parcial ao estudo de Mattos, argumentando que qualquer análise a respeito da legitimidade democrática das agências deve também contemplar a investigação sobre o acatamento das decisões por parte dos destinatários, assim como sobre os fatores que influenciam nesse processo. A partir disso, seria feita uma análise no sentido de verificar se os destinatários das normas reconhecem a importância de seu acatamento e se existe a possibilidade de influenciar ou alterar as decisões no caso de discordarem.

Entretanto, para Martins¹⁷, Lennertz não apresenta uma proposta viável para resolver esta questão, apontando apenas que, para a verificação do efetivo grau de legitimidade democrática, baseada na teoria de Habermas, ainda é necessário desenvolver um modelo empírico mais adequado que o utilizado por Mattos. Em que pese a análise efetuada por Lennertz, Martins afirma sua concordância com a tese desenvolvida por Mattos e salienta que a efetiva utilização de mecanismos de participação pública influi de maneira positiva no processo normativo das agências e confere maior legitimidade a estes órgãos, se constituindo, ainda, em importante meio para fortalecer a cidadania. Contudo, ele também considera as limitações apontadas por Lennertz, destacando ser necessário um maior aprofundamento do estudo para que se possa verificar o efetivo grau de legitimidade democrática das agências¹⁷.

Campos Velho¹² destaca que o controle social sobre as agências reguladoras, por meio de consultas e audiências públicas ou outro meio eficaz de avaliação da vontade popular, é extremamente importante, pois confere “*um grau maior de legitimidade a qualquer ato normativo que venha a ser exarado pela autoridade independente*” (p.18).

Ainda nesse sentido, diversos autores apontam que os espaços públicos de discussão surgiram como mecanismos de legitimação do processo decisório, com o

objetivo de reduzir o déficit democrático. Assim, um maior caráter democrático é imposto às instituições públicas na medida em que são instituídos tais espaços, pois possibilitam a manifestação dos indivíduos. Portanto, o estímulo à participação pública se configura como importante forma de superar o problema do déficit de legitimação democrática das agências reguladoras^{69,71,87}.

Dessa forma, observa-se que a submissão das propostas de políticas governamentais à consulta pública, aliada a outros mecanismos institucionais de participação pública, é corolário do conceito de Estado Democrático de Direito, na busca de legitimação e controle social das decisões administrativas das Agências Reguladoras pela participação do público interessado⁷¹.

Conforme ressalta Pimenta⁵⁷, diversos autores chamam atenção para o fato de que o processo decisório do ente regulador deve ser considerado justo ou legítimo por todas as partes envolvidas, com vistas a aumentar a sustentabilidade das decisões e reduzir o risco regulatório. Portanto, é importante que as regras e os instrumentos utilizados pelo órgão regulador neste processo sejam claros.

A adoção de procedimentos administrativos, o cumprimento do devido processo legal, a definição das regras no que concerne ao alcance das decisões emitidas, a forma de participação dos atores envolvidos, bem como a divulgação das decisões, são essenciais no intuito de conferir credibilidade ao processo decisório^{56,57,90,91,92}.

Cabe mencionar, que não constitui escopo do presente estudo analisar o grau de legitimidade democrática do poder normativo das agências reguladoras nem discorrer sobre o modelo teórico de Habermas. Contudo, é importante destacar que a questão da legitimidade está presente nas discussões sobre esses entes. De todo modo, conforme é possível depreender, a partir do que foi demonstrado até aqui, diversos autores apontam que as consultas públicas se revelam como importantes mecanismos que possibilitam a participação pública e permitem a efetivação da *accountability* democrática no processo de elaboração normativa. Dentro dessa perspectiva, a utilização desses mecanismos poderia fortalecer a legitimidade das agências.

A seguir, será feito um estudo sobre a utilização das consultas públicas como mecanismos institucionalizados de participação pública, que possibilitam o controle do processo de elaboração normativa da ANS.

CAPÍTULO 3

A AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR E AS CONSULTAS PÚBLICAS

A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), criada pela Lei nº 9.961/2000, é uma autarquia especial vinculada ao Ministério da Saúde, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, cujas decisões são tomadas por um conselho de diretores com mandato fixo. Sua finalidade institucional é:

Art. 3º - A ANS terá por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto a suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no País⁹³.

A sua função específica é promover o equilíbrio e a eficiência do setor de saúde suplementar, chamando as operadoras à responsabilidade no tocante à manutenção e à qualidade dos serviços de assistência oferecidos no mercado. A ANS surge como parte do novo papel assumido pelo Estado brasileiro após a reforma administrativa da década de 1990, atuando como agente normativo e regulador da atividade econômica neste setor¹⁰.

Dessa forma, a entidade executa atividade regulatória no campo econômico e social, acompanhando o mercado privado com o intuito de assegurar o interesse público. Entre suas principais atribuições estão:

(...) estabelecer normas e regulamentos para o setor, de acordo com a Lei nº 9.656, de 1998; emitir licenças para as seguradoras que operam no mercado; assegurar que todas as instituições de seguros respeitem os regulamentos em vigor, inclusive as exigências sanitárias e epidemiológicas e aplicar penalidades legais em caso de não-conformidade; estabelecer parâmetros de qualidade; monitorar a evolução dos preços; garantir a obediência das obrigações da apólice de seguros; obter informações dos fornecedores de assistência médica privada e integrá-las ao banco de dados do sistema público de saúde; e adotar as medidas necessárias para garantir a concorrência do mercado de seguros privados (p.128)⁴².

Nas últimas décadas, o setor de saúde suplementar cresceu de modo considerável e, segundo dados do *Caderno de Informação da Saúde Suplementar*, da ANS, de dezembro de 2012, foram contabilizados, até setembro desse mesmo ano, 48,7 milhões de vínculos de beneficiários a planos de assistência médica e 18,4 milhões a planos exclusivamente odontológicos, em um total de 1.542 operadoras⁹⁴.

Conforme aponta Pimenta⁵⁷, o marco legal do setor é constituído pelos seguintes normativos:

- i) Lei n° 9.656, de 3 de junho de 1998, combinada com a Medida Provisória (MP) n° 2.177-44, de 24 de agosto de 2001 (originalmente MP n° 1.665, de 4 de junho de 1998), que regulamentou o setor de planos privados de saúde;
- ii) Lei n° 9961, de 28 de janeiro de 2000, combinada com a MP n° 2.177-44, de 24 de agosto de 2001 (originalmente, MP n° 1.976-33, de 23 de novembro de 2000), que criou a ANS;
- iii) Lei n° 10.185, de 12 de fevereiro de 2001, que determinou a equivalência das seguradoras a todas as outras operadoras de planos privados de saúde para todos os fins de regulação da ANS;
- iv) Lei n° 10.850, de 25 de março de 2004, que fixou diretrizes para a implantação de programas especiais de incentivo à adaptação de contratos anteriores à Lei n° 9.656, de 3 de junho de 1998; e
- v) Decreto n° 3.327, de 5 de janeiro de 2000, que aprovou o Regulamento da ANS. A Agência deve, ainda, direcionar suas atividades segundo o Estatuto do Idoso (Lei n° 10.741, de 1° de outubro de 2003), o Código de Defesa do Consumidor (Lei n° 8.078, de 11 de setembro de 1990), as leis orgânicas da saúde, a Lei n° 8.080, de 19 de setembro de 1990 e a Lei n° 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

A ANS tem autonomia decisória e é dirigida por um colegiado de diretores, a Diretoria Colegiada, constituído por cinco membros, sendo designado um deles como diretor-presidente. Os diretores são nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado, tendo mandatos definidos em lei, não coincidentes, pelo período de três anos e com possibilidade de uma recondução. O diretor-presidente é escolhido pelo Presidente da República entre os membros da Diretoria Colegiada, desempenhando as seguintes funções: direção-geral da ANS, presidente do colegiado de

diretores, presidente da Câmara de Saúde Suplementar (CAMSS) e Secretário-Executivo do Consu.

Por ocasião da realização das reuniões da Diretoria Colegiada, devem estar presentes, pelo menos, três diretores, entre os quais o diretor-presidente ou seu substituto. As decisões são tomadas por maioria, necessitando-se de três votos coincidentes, cabendo ao diretor-presidente a decisão final no caso de empate⁵⁷.

Nos casos em que se tratar de questões com caráter de urgência, a decisão pode ser tomada pelo diretor-presidente *ad referendum* da Diretoria Colegiada, que deve confirmá-la posteriormente. As decisões da Diretoria Colegiada não podem ser revistas pelo Presidente da República nem pelo Ministro da Saúde, contudo, há a possibilidade de revisão judicial, por tratar-se de controle da legalidade do ato administrativo, que é competência do Poder Judiciário⁵⁷.

Cabe, portanto, à Diretoria Colegiada editar normas referentes às matérias dentro do escopo de competências da ANS⁹⁵. Vale ressaltar, que a lei de criação da Agência instituiu a Câmara de Saúde Suplementar (CAMSS), como órgão permanente de caráter consultivo, cuja finalidade é auxiliar a Diretoria Colegiada nas discussões referentes ao setor. A CAMSS é composta por entidades representantes dos vários atores do setor e por órgãos governamentais. Entretanto, a Diretoria Colegiada pode expedir normas sem consultá-la, pois não existe um normativo que estabeleça a obrigatoriedade desta consulta⁵⁷.

O setor de saúde suplementar é regulado por meio de resoluções. Os instrumentos normativos utilizados, antes da criação da ANS, eram as Resoluções Consu e, após sua criação, foram instituídas as Resoluções de Diretoria Colegiada (RDC), as quais, posteriormente, a partir de 2002, foram substituídas pelas Resoluções Normativas (RN)⁵⁷.

A Resolução Administrativa nº 49/2012 dispõe sobre o processo administrativo normativo da ANS e estabelece que as normas que devem seguir esse processo de elaboração normativa são: Resolução Normativa (RN), Resolução Administrativa (RA), Instrução Normativa (IN), Instrução de Serviço (IS) e Súmula Normativa.

Em seu sítio eletrônico, a ANS disponibiliza informações sobre o seu processo de elaboração normativa. Neste processo, a ANS utiliza formas de participação e controle social, no intuito de conhecer as demandas da sociedade. O Quadro 4 mostra as

etapas deste processo. Cabe destacar, conforme consta no sítio eletrônico, que as fases descritas não são obrigatórias e podem não estar presentes no processo de elaboração de todas as normas editadas pela ANS^{II}.

Quadro 4 - Elaboração normativa na ANS

Elaboração das Normas da Saúde Suplementar

1. **Origem:** Ao estudar o mercado e conhecer o ponto de vista dos consumidores de planos de saúde e do setor regulado através de seus Canais de Relacionamento, a ANS identifica temas que precisam de normatização ou de regulamentação mais clara.
2. **Câmaras e Grupos Técnicos:** Após decisão de um dos diretores ou da Diretoria Colegiada da ANS, são instituídas Câmaras Técnicas. Elas são compostas por especialistas no assunto a ser discutido e entidades representativas do setor convidados para a discussão de um determinado tema com integrantes da ANS. Se for necessário um estudo técnico ainda mais aprofundado, pode ser constituído um Grupo Técnico. As conclusões desses debates constituem importantes fundamentos para a elaboração da legislação.
3. **Minuta:** É produzida uma minuta ou versão inicial para a norma legal. Esse documento é acompanhado por uma exposição dos motivos que levaram a Diretoria Colegiada a se pronunciar sobre cada tema.
4. **Consulta Pública:** A minuta ou versão inicial da norma legal é submetida à Consulta Pública pelo sítio da ANS: o texto é apresentado à sociedade e por um período fica disponível para comentários e sugestões dos interessados.
5. **Consolidação e Resposta:** As contribuições recebidas são avaliadas e respondidas e podem resultar em alterações no texto da norma inicialmente proposta.
6. **Aprovação e Assinatura:** A Diretoria Colegiada delibera e aprova a norma, assinada pelo diretor-presidente da ANS.
7. **Publicação:** A norma é divulgada no Diário Oficial da União e no sítio da ANS.

Fonte: ANS. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/legislacao/elaboracao-da-legislacao>>.

Desde a sua criação, a ANS tem utilizado mecanismos de *accountability* e participação social, entre os quais, a consulta pública. No Regimento Interno da ANS, a Resolução Normativa nº 197/2009, há referência às consultas públicas:

Art. 86. A DICOL manifesta-se pelos seguintes instrumentos, assim qualificados:

(...) V - consulta pública: expressa decisão que submete documento ou assunto a comentários e sugestões do público em geral⁹⁶.

Assim, as consultas públicas são instrumentos que possibilitam a discussão de temas relevantes no âmbito da saúde suplementar e objetivam colher subsídios para o processo de tomada de decisão da ANS, tornando as ações governamentais mais democráticas e transparentes. Por meio das consultas públicas, a sociedade pode opinar a respeito da proposta de normativo a ser editada pela Agência. São abertas à

^{II} Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/legislacao/elaboracao-da-legislacao>>.

participação pública e de setores especializados da sociedade, tais como: sociedades científicas, entidades profissionais, universidades, institutos de pesquisa e representações do setor regulado. As sugestões referentes ao tema posto em discussão podem ser feitas pelo endereço eletrônico da Agência na Internet ou por meio de correspondência.

A utilização de consultas públicas como instrumento para apoiar o processo decisório da ANS foi prevista no Decreto nº 3.327/2000, artigo 35:

Art. 35. As minutas de atos normativos poderão ser submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público, nos termos do regimento interno.^{III}

Pimenta⁵⁷ destaca que as consultas foram institucionalizadas durante a 10ª reunião da CAMSS⁹⁷, conforme declaração do diretor-presidente da época, e cita: *“os processos de regulamentação serão objetos de consulta pública, de forma freqüente e rotineira, constituindo-se em mais um instrumento para garantir a transparência e a participação no processo”* (p.4)⁹⁷.

De acordo com informações disponibilizadas em seu sítio eletrônico na Internet^{IV}, no período de 2001 a 2011, observa-se que a ANS realizou um total de 46 consultas públicas sobre diferentes temas relativos à saúde suplementar. É importante notar que a ANS emite um conjunto de normativos, tais como: Resoluções Normativas, Instruções Normativas, entre outros. Entretanto, cabe destacar que somente as Resoluções Normativas são submetidas à consulta pública, motivo pelo qual apenas este tipo de norma será considerado neste estudo.

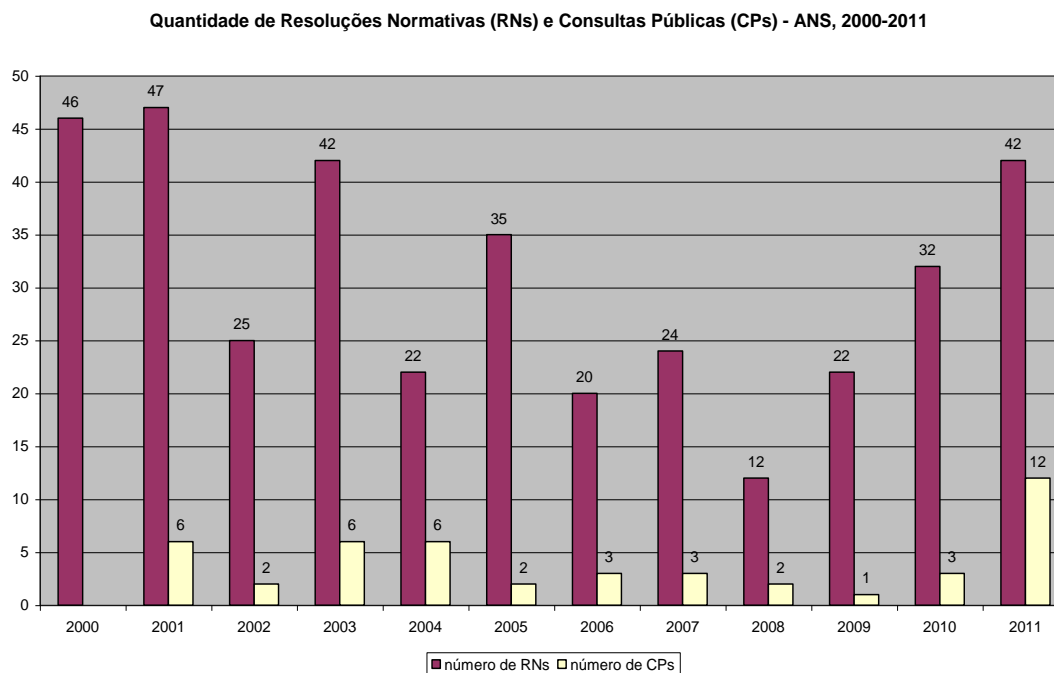
Observa-se que não existem regras ou critérios no sentido de definir quais resoluções normativas serão submetidas à consulta pública, estando essa decisão a cargo da discricionariedade dos diretores da ANS.

^{III} Decreto Nº 3.327, de 5 de Janeiro de 2000. Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3327.htm>. Acesso em: 15/12/2012.

^{IV} Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/participacao-da-sociedade/consultas-publicas/21-consultas-publicas-anteriores>>.

O número de consultas públicas realizadas pela ANS tem crescido ao longo do tempo. No Gráfico 1, pode-se verificar essa evolução^V:

Gráfico 1 – Quantidade de Resoluções Normativas e Consultas Públicas da ANS - período 2000 a 2011



Fonte: GPLAN/DIGES/ANS.

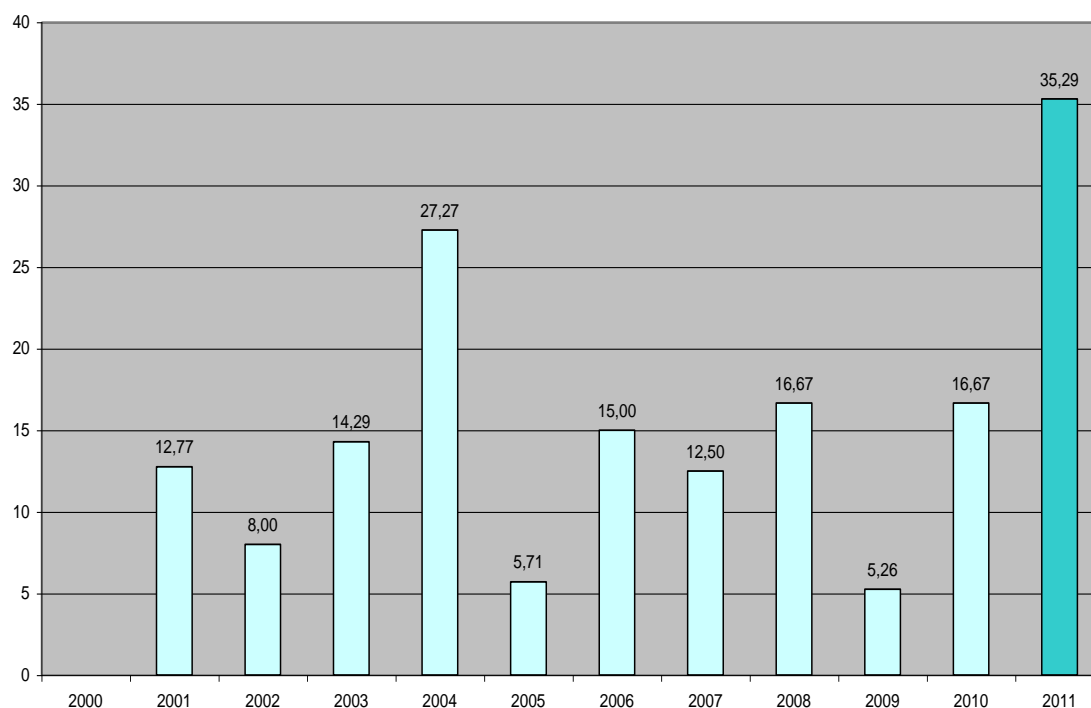
O Gráfico 2 mostra a relação entre as consultas públicas realizadas e o total de Resoluções Normativas editadas, excluindo as resoluções relativas à alteração regimental da ANS, pois estas não são submetidas à consulta^{VI}.

^V Compilado de apresentação realizada pela GPLAN/DIGES/ANS em reunião do Grupo de Trabalho sobre Avaliação de Impacto Regulatório – abril/2012.

^{VI} Compilado de apresentação realizada pela GPLAN/DIGES/ANS em reunião do Grupo de Trabalho sobre Avaliação de Impacto Regulatório – abr./2012.

Gráfico 2 – Percentual de Consultas Públicas do total de Resoluções Normativas, excluindo as de alteração regimental da ANS - período 2000 a 2011

Percentual de consultas públicas do total de resoluções normativas, excluindo as de alteração regimental
ANS, 2000-2011



Fonte: GPLAN/DIGES/ANS.

Em 2010, a ANS publicou a Resolução Normativa nº 242, que dispõe sobre a participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de edição de normas e tomada de decisão da ANS, mediante a realização de consultas e audiências públicas, bem como de câmaras técnicas, visando disciplinar estas práticas no âmbito da Agência. Segundo disposto neste normativo:

Art. 2º São objetivos das consultas e audiências públicas e câmaras técnicas no âmbito do sistema de saúde suplementar:

I - recolher sugestões e contribuições para o processo decisório da ANS e edição de atos normativos;

II - propiciar à sociedade civil e aos agentes regulados a possibilidade de encaminhar sugestões e contribuições;

III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria submetida ao processo de participação democrática;

IV - dar maior legitimidade aos atos normativos e decisórios emitidos pela ANS; e

V - dar publicidade à ação da ANS.

Art. 3º As sugestões e contribuições recolhidas durante as consultas e audiências públicas e câmaras técnicas são de caráter consultivo e não vinculante para a ANS.

Art. 4º Por deliberação da Diretoria Colegiada da ANS, as propostas de atos normativos poderão ser submetidas à consulta pública.

Art. 5º A consulta pública será formalizada por meio de publicação no Diário Oficial da União – D.O.U. e divulgada no sítio da ANS na internet. (...)

Art. 7º A participação da sociedade civil e dos agentes regulados nas consultas públicas far-se-á, preferencialmente, por meio eletrônico mediante o preenchimento do formulário de sugestões e contribuições.

Parágrafo único. As sugestões e contribuições também poderão ser encaminhadas à ANS por via postal para o endereço indicado na publicação da consulta pública.

Art. 8º Concluído o prazo para o encaminhamento das sugestões e contribuições, a área técnica responsável pela condução do processo de elaboração do ato normativo deverá divulgar no sítio da ANS na internet um Relatório da Consulta Pública - RCP, que deverá conter, no mínimo:

I – o número de sugestões e contribuições recebidas no total;

II – dados estatísticos sobre as sugestões e contribuições;

III – a consolidação das principais sugestões e contribuições;

IV – a manifestação motivada sobre o acatamento ou a rejeição das principais sugestões e contribuições; e

V – a identificação das sugestões e contribuições incorporadas à proposta do ato normativo⁹⁸.

É possível observar que, antes da instituição deste normativo, a ANS, muitas vezes, não respondia às contribuições apresentadas nas consultas realizadas, além de não informar as razões para a recusa de determinadas sugestões. Apesar do Decreto nº 3.327/2000 estabelecer que as críticas e sugestões devessem ficar à disposição do público, em muitos casos, não havia a divulgação sistematizada das contribuições feitas⁵⁷.

Ao examinar os relatórios das consultas públicas disponibilizados no sítio eletrônico da ANS, verifica-se que não há uma uniformidade entre eles. Em alguns casos, a análise da consulta é apresentada de forma mais abrangente e consolidada, agregando as contribuições concernentes a um determinado aspecto. Por outro lado, em outros relatórios, pode-se observar que as análises são feitas de forma mais detalhada, com a apresentação, inclusive, das justificativas para a inclusão ou não de cada uma das contribuições enviadas. Destaca-se que, em alguns relatórios, há a disponibilização de um quadro, em que são apresentados diversos aspectos referentes a cada uma das

contribuições feitas, como por exemplo: a identificação do número de protocolo referente à contribuição; a identificação de quem enviou a contribuição; o texto proposto na minuta apresentada à consulta; o texto da contribuição enviada; a análise feita pela área técnica da ANS, justificando se a contribuição foi aceita ou não etc.

Cabe mencionar que uma das críticas efetuadas pelas entidades de defesa dos consumidores se refere ao modo como as consultas públicas eram realizadas pela ANS, pois estas normalmente consistiam apenas em uma maneira de chancelar e justificar decisões previamente tomadas^{15,57}.

Com base no conjunto de argumentos desenvolvidos até aqui, verifica-se a relevância de ampliar os conhecimentos sobre o procedimento de consulta pública e sua dinâmica de utilização como mecanismo de *accountability* no processo decisório da ANS, tendo em vista a importância deste órgão no processo de regulação do mercado de saúde suplementar.

Nessa perspectiva, algumas questões se revelam importantes: de que modo esses procedimentos têm sido utilizados? Como se dá a participação dos diferentes atores do setor e da sociedade no procedimento de consulta pública, tendo em vista o processo decisório da ANS? Quais os avanços, dificuldades e desafios enfrentados para sua utilização?

O objetivo geral deste estudo é analisar o procedimento de consulta pública e sua utilização como mecanismo de *accountability* no processo decisório da ANS, tomando como estudo de caso a consulta pública nº 40, referente à Revisão do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, que foi selecionada conforme descrito na metodologia apresentada no capítulo seguinte. Os objetivos específicos são:

- a. Descrever a dinâmica do procedimento de consulta pública relativa à Revisão do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde;
- b. Analisar as contribuições dos vários grupos de atores participantes no procedimento de consulta pública relativa à Revisão do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde;
- c. Identificar e analisar os tipos de sugestão por grupos de atores participantes e sua incorporação ao texto final do normativo; e

- d. Identificar e discutir os principais avanços, dificuldades e desafios observados no processo de utilização das consultas públicas como mecanismo de *accountability* da ANS.

É importante mencionar que, a partir do resultado da referida consulta pública, a ANS editou três Resoluções Normativas, visando atualizar a Resolução Normativa nº 211, de 11 de janeiro de 2010, a qual dispõe sobre o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, que constitui a referência básica para cobertura assistencial mínima nos planos privados de assistência à saúde contratados a partir de 1º de janeiro de 1999. Esses normativos são: a RN nº 261, de 28 de julho de 2011, a RN nº 262, de 01 de agosto de 2011 e a RN nº 281, de 21 de dezembro de 2011.

O estudo empírico foi dividido em duas partes. Na primeira, foi realizada uma análise do banco de dados da consulta pública nº 40, com o objetivo de identificar as contribuições que foram incorporadas ao texto final da RN nº 211/2010, por tipo de demandante e de contribuição. Na segunda parte, foram realizadas entrevistas com gestores da ANS, no intuito de levantar alguns aspectos relevantes no que concerne à utilização das consultas públicas no processo decisório da ANS como um todo, buscando evidenciar, em especial, aqueles relacionados à consulta pública nº 40.

A seguir, é apresentada a metodologia utilizada nesta investigação.

CAPÍTULO 4

METODOLOGIA DA PESQUISA

Este estudo, de caráter exploratório, qualitativo e quantitativo, pretendeu analisar o procedimento de consulta pública e sua utilização como mecanismo de *accountability* no processo decisório da ANS, tomando a consulta pública nº 40, relativa ao Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, como estudo de caso.

A construção da metodologia deste trabalho se baseou, parcialmente, no arcabouço metodológico desenvolvido por Alves^{62,79}, que realizou um estudo sobre as consultas públicas da Anvisa e ANS, e Mattos⁵, que analisou as consultas públicas da Anatel. Estas duas metodologias foram adaptadas para a elaboração do presente estudo.

Como estratégia de pesquisa foi utilizado o estudo de caso, que se constitui em uma investigação empírica “*sobre um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto na vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos*” (p.32)⁹⁹.

Tal método de pesquisa pode ser empregado em diversas situações:

(...) para contribuir com o conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, políticos e de grupo, além de outros fenômenos relacionados. (...) a clara necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos. Em resumo, o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holística e significativas dos acontecimentos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e maturação de alguns setores. (p.21)⁹⁹

A escolha do estudo de caso se justifica pela adequação dessa abordagem na investigação dos processos organizacionais envolvidos na consulta, bem como por sua simplicidade e abrangência das técnicas de coleta de dados.

Na elaboração do estudo desenvolveu-se pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e trabalho de campo, no qual foram realizadas entrevistas semiestruturadas. A pesquisa empírica foi dividida em duas partes: a) consulta pública nº40 - Rol de

Procedimentos e Eventos em Saúde; e b) utilização das consultas públicas - entrevistas com gestores da ANS.

4.1 Consulta Pública nº 40 – Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde

Para realização desta parte empírica da pesquisa, foram identificadas as consultas públicas realizadas pela ANS, disponibilizadas em seu sítio eletrônico na Internet^{VII}. Foram encontradas 46 consultas realizadas no período de 2001 a 2011. Assim, em razão do expressivo número de consultas públicas realizadas pela ANS desde a sua criação, foi necessário efetuar um recorte temático e temporal. Dessa forma, estabeleceu-se como critério de escolha, utilizar as consultas realizadas a partir da edição da Resolução Normativa nº 242/2010, que definiu uma série de regras para a realização destes procedimentos no âmbito da ANS.

A partir disso, diante da diversidade de assuntos que foram objeto das consultas públicas, optou-se pela seleção de um tema de consulta a ser pesquisado, no sentido de dar viabilidade ao trabalho. Assim sendo, a seleção do tema descartou intencionalmente as consultas de caráter eminentemente técnico, selecionando um tema que estivesse relacionado com a maior pluralidade de atores.

A opção pelo descarte das consultas públicas de caráter técnico foi feita tendo em vista que a participação dos diversos setores da sociedade depende da temática abordada na consulta. Conforme ressalta Mattos⁵, em seu estudo sobre a Anatel, “*a possibilidade de participação de grupos representantes de interesses que não apenas os das empresas reguladas depende do objeto da norma a ser editada submetida à consulta pública*” (p. 9-10). As consultas com caráter eminentemente técnico propiciavam a participação apenas de determinados segmentos sociais.

Dessa forma, de acordo com os critérios estabelecidos, foram analisadas as consultas públicas existentes, elegendo-se a consulta pública nº 40, referente à Revisão do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, que foi realizada no período de 15/04/2011 a 21/05/2011. Esta consulta objetivou colher subsídios para a atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, estabelecido na Resolução Normativa nº 211/2010, que constitui a referência básica de cobertura assistencial mínima obrigatória para cada segmentação de planos de saúde (ambulatorial, hospitalar com ou sem

^{VII} Disponível em: <http://www.ans.gov.br/index.php/participacao-da-sociedade/consultas-publicas/21-consultas-publicas-antiores>

obstetrícia e plano referência), contratados pelos consumidores a partir de 1º de janeiro de 1999.

Além disso, o Rol também define a cobertura obrigatória odontológica para os procedimentos classificados como de alta complexidade e para cirurgias. Nessa perspectiva, a consulta foi realizada para que consumidores, operadoras, gestores, prestadores de serviços e sociedade em geral enviassem contribuições. A escolha desta consulta se justifica, portanto, por se tratar de um assunto relevante no âmbito da saúde suplementar, qual seja, a cobertura assistencial deste setor, envolvendo assim os interesses de diferentes segmentos da sociedade, bem como pelo fato de ter recebido um significativo número de contribuições.

Consta no relatório da consulta pública nº 40 que a ANS tem procedido a revisões periódicas do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, objetivando:

(...) a reorganização da tabela de procedimentos, orientada pela lógica de cobertura; a inclusão de tecnologias com evidências de segurança, eficácia, efetividade e eficiência, e exclusão de procedimentos obsoletos ou de insuficiente validação, a partir dos princípios da Medicina Baseada em Evidências; o estabelecimento de diretrizes de utilização para determinados procedimentos; a avaliação do impacto econômico financeiro das novas inclusões; a garantia de cobertura a ações de promoção e prevenção; o alinhamento da cobertura às políticas do Ministério da Saúde; a correção de eventuais erros e/ou distorções quanto a nomenclatura empregada em tabelas de uso corrente (CBHPM, TUSS) (p.1)^{viii}.

No processo de elaboração da proposta de Resolução Normativa para a revisão do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, foi instituído um Grupo Técnico (GT) com o objetivo de discutir a proposição e produzir subsídios para sua construção. Este grupo era composto por representantes da Câmara de Saúde Suplementar, de diversas áreas da ANS e de algumas entidades convidadas.

Participaram as seguintes instituições: Agência Nacional de Saúde Suplementar; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Associação Brasileira de Medicina de Grupo; Associação Brasileira de Odontologia; Associação de Defesa dos Usuários de Seguros, Planos e Sistemas de Saúde; Associação Franco Basaglia; Associação Médica Brasileira; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Odontologia; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil; Comissão de Incorporação

^{viii} Nota Técnica Pós Consulta Pública nº40 – Revisão do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/participacao-da-sociedade/consultas-publicas/529-consulta-publica-40>>.

de Tecnologias; Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas; Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços; Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Nutrição; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde; Cooperativa de Serviços Odontológicos; Conselho Regional de Fonoaudiologia; Central Única dos Trabalhadores; Federação Brasileira de Hospitais; Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização; Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça; Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; Ministério Público Federal; Procon/São José dos Campos; Procon/SP; PROTESTE; Secretaria de Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos/MS; Sindicato Nacional das Empresas de Medicina de Grupo; Sindicato Nacional das Empresas de Odontologia de Grupo; Unidas Nacional; e Unimed do Brasil.

Na elaboração da proposta normativa foram realizadas quatro reuniões do GT antes da submissão da minuta de normativo à consulta pública, assim como uma reunião após a consulta. Destaca-se que, segundo consta no relatório desta consulta, elaborado pela ANS, as contribuições recebidas durante a consulta, referentes à inclusão ou exclusão de procedimentos e à adequação de parâmetros assistenciais e das diretrizes de utilização, bem como inclusões, exclusões ou alterações de artigos, foram analisadas pela área técnica da ANS responsável pela elaboração do normativo, consolidadas em um relatório e disponibilizadas para o GT.

As contribuições foram apresentadas e discutidas na última reunião do GT e, a partir desta discussão, foi elaborada a proposta de normativo para apreciação e aprovação da Diretoria Colegiada. A ANS disponibiliza todo o material referente às reuniões desde GT em seu sítio eletrônico da Internet^{IX}.

Cabe salientar que, segundo consta no relatório final dessa consulta, disponibilizado no sítio da ANS na Internet, foram recebidas 4.522 contribuições *online*, cerca de 2.000 contribuições via correio ou *e-mail*, além de abaixo-assinados das instituições: Associação de Amigos do Brasil (ABRAS) - 800 assinaturas; Sociedade Brasileira de Medicina Bariátrica e Metabólica - 2.000 assinaturas; Instituto Oncoguia -

^{IX} <http://www.ans.gov.br/index.php/participacao-da-sociedade/camaras-e-grupos-tecnicos/513-grupo-tecnico-para-9o-revisao-do-rol-de-procedimentos-e-eventos-em-saude>

18.000 assinaturas; e Abrale – 1.070 assinaturas, demandando a inclusão de artigos, procedimentos e/ou Diretrizes de Utilização (DUT). Esse relatório menciona que:

(...) as contribuições pelo correio, e pelo email gt.rol@ans.gov.br, eram em sua maioria referentes as mesmas questões contempladas na consulta pública *online*. Tais contribuições encaminhadas, sobretudo por Institutos de Defesa do Consumidor, sociedades de especialidades médicas, conselhos profissionais e organizações representantes de operadoras de plano de saúde, não foram contabilizadas no presente relatório, mas foram analisadas pela área técnica responsável e constam dos autos do processo instituído para revisão do Rol de Procedimentos (aproximadamente 2.000 contribuições) (p.4).

(...) Do total de 4.522 contribuições recebidas, 617 foram analisadas como “não se aplica”, ou seja, procedimentos já constantes do rol (540 casos) e, assuntos gerais como comentários, elogios e questionamentos sobre cobertura (77 casos); 210 foram “rejeitados” – procedimentos cuja exclusão de cobertura é permitida por Lei (principalmente fornecimento de medicamentos de uso domiciliar, tratamentos estéticos, entre outros) (p.9)^X.

Portanto, segundo o relatório, como as contribuições enviadas via postal e por e-mail tratavam das mesmas questões das contribuições *online*, não constaram do relatório. Assim, o relatório apresenta a análise feita das 3.695 contribuições *online*, com vistas à constituição do normativo.

Cabe mencionar que, durante o período da consulta pública, foi disponibilizado um aplicativo *online* no sítio eletrônico da ANS, por meio do qual os participantes podiam fazer suas sugestões. Este aplicativo permitia que os participantes, quando do acesso para efetuar as contribuições, selecionassem as opções de classificação quanto ao tipo de demandante e quanto ao tipo de contribuição. Portanto, a classificação era feita pelos próprios participantes.

Findo o prazo da consulta, a área técnica responsável por sua operacionalização, na Diretoria de Produtos/ANS, construiu um banco de dados com as contribuições recebidas para efetuar a análise. Neste banco, as contribuições foram classificadas quanto ao tipo de contribuição e quanto ao tipo de demandante. Assim sendo, o estudo desta consulta considerou este universo de contribuições e, para tanto, foi analisado o banco de dados referente a estas contribuições^{XI}.

^X Nota Técnica Pós Consulta Pública nº40 – Revisão do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/participacao-da-sociedade/consultas-publicas/529-consulta-publica-40>>.

^{XI} Este banco foi solicitado à ANS, por meio de correspondência, pois não se encontra disponível em seu sítio eletrônico na Internet. Este banco de dados foi disponibilizado pela Presidência da ANS, por meio do Ofício nº 225/2012/PRESI/ANS, de 8/05/2012.

A análise do banco de dados tomou como base diversos aspectos constantes no relatório final da consulta pública disponibilizado no sítio da ANS na Internet. Desse modo, foi considerada a seguinte classificação constante no relatório:

- a) Tipos de demandantes que enviaram contribuições: consumidores, operadoras, prestadores de serviços, gestores e outros (no caso de outros participantes não classificados nas demais categorias);
- b) Tipos de contribuições (representam as demandas presentes nas contribuições de cada um dos grupos): Inclusão de Procedimento, Inclusão de Diretriz de Utilização, Inclusão de artigo de Resolução Normativa, Exclusão de Procedimento, Exclusão de Diretriz de Utilização, Exclusão de artigo de Resolução Normativa, Alteração de Nomenclatura ou Segmentação de Procedimento/PAC, Alteração de artigo de Resolução Normativa e Alteração de Diretriz de Utilização.

A análise do material foi feita a partir da leitura das contribuições enviadas à proposta de norma submetida à consulta, já de acordo com a classificação acima, que foi feita pela área responsável pela consulta na ANS. A partir disso, as contribuições foram quantificadas por tipo de demandante e por tipo de contribuição (interesses), realizando-se, em seguida, a análise comparativa com a Resolução Normativa nº 211/2010, que foi alterada pela RN nº 261/2011, RN nº 262/2011 e RN nº 281/2011, buscando identificar se foram incorporadas ao texto final da norma.

Com isso, pretendeu-se identificar quantas contribuições foram incluídas na edição final do normativo, por segmentação de atores participantes e por tipo de contribuição, buscando efetuar uma análise acerca da participação dos atores e da incorporação das demandas na formulação da norma. Além de apresentar um panorama geral com as sugestões por tipo de contribuição e tipo de demandante, buscou-se aprofundar a análise nos tipos de contribuição que receberam maior número de manifestações.

Desse modo, a pesquisa desenvolvida a partir da análise do material empírico desta fase de investigação, foi dividida nas seguintes partes: *(i)* identificação dos atores e dos tipos de contribuições/interesses manifestados; *(ii)* análise da incorporação das sugestões manifestadas ao texto final da norma; *(iii)* consolidação dos dados obtidos em uma base de dados; e *(iv)* análise quantitativa e qualitativa a partir da base de dados.

4.2 Utilização das Consultas Públicas na ANS - Entrevistas com gestores da ANS

No intuito de colher informações sobre a dinâmica de utilização das consultas públicas na ANS, de modo a identificar elementos importantes acerca do seu uso como mecanismo de *accountability* no processo decisório, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com cinco gestores da ANS. Esses entrevistados foram selecionados mediante critérios relacionados a características dos cargos ocupados na Agência buscando conformar um grupo de informantes que possuísse conhecimentos sobre o objeto investigado.

A escolha dos entrevistados foi intencional, tendo em vista que esta seleção tinha por objetivo identificar os respondentes com compreensão política e/ou procedimental do mecanismo de consulta pública na ANS. Assim, os informantes-chave foram escolhidos, considerando os seguintes critérios predefinidos: (i) experiência na condução de consultas públicas; (ii) compreensão política acerca do procedimento de consulta pública na ANS; e (iii) conhecimento e/ou participação no processo decisório em relação ao Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde.

Para a realização das entrevistas foi elaborado um roteiro, conforme o Anexo 1. As entrevistas duraram cerca de uma hora e foram gravadas com o consentimento dos participantes, sendo posteriormente transcritas integralmente. Para manter o sigilo dos entrevistados, suas falas estão identificadas por números.

A entrevista, utilizada como técnica de obtenção de dados e informações, abrange um conjunto de problemas e de possibilidades, que inclui desde a fidedignidade das respostas oferecidas pelo entrevistado até o lugar ocupado pelo pesquisador na pesquisa. Utilizou-se a entrevista semiestruturada como instrumento privilegiado de coleta de informações, pois a fala pode ser reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos e, ao mesmo tempo, pode transmitir as representações de determinado grupo em condições históricas, econômicas e sociais específicas¹⁰⁰.

O método empregado para o tratamento das informações obtidas a partir das entrevistas foi a análise de conteúdo em sua modalidade análise temática. Minayo¹⁰⁰ faz referência à Bardin¹⁰¹, para quem a análise de conteúdo poderia ser compreendida como um conjunto de técnicas de análise de comunicação que utilizam procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Estas técnicas teriam

como finalidade a obtenção de indicadores, de caráter quantitativo ou não, que possibilitassem a interferência de conhecimentos relacionados às condições de produção/recepção destas mensagens

Em seu estudo sobre a análise de conteúdo, Minayo ressalta que:

(...) Todo o esforço teórico para desenvolvimento de técnicas, visa – ainda que de formas diversas e até contraditórias – a ultrapassar o nível do senso comum e do subjetivismo na interpretação e alcançar uma vigilância crítica frente à comunicação de documentos, textos literários, biografias, entrevistas ou observação (p.203)¹⁰⁰.

A escolha da técnica de análise temática por meio da categorização dos temas que emergem do conteúdo dos discursos justifica-se por ser bastante pertinente à análise do material produzido a partir das entrevistas semiestruturadas. Bardin¹⁰¹ considera que trata-se de técnica rápida e eficaz e que pode ser empregada nos casos de discursos diretos (significações manifestas) e simples.

Assim, o processamento e a interpretação dos dados qualitativos se basearam no enfoque da análise temática, seguindo a perspectiva da análise de conteúdo de Bardin, conforme versão adaptada por Gomes¹⁰² e Minayo¹⁰³. Esse processo comporta três etapas: *(i)* a pré-análise, que inclui a leitura flutuante e exaustiva das entrevistas, a constituição do corpus e a formulação de hipóteses; *(ii)* a segunda etapa refere-se à exploração do material (utilizada com o intuito de identificar as categorias); e *(iii)* a terceira etapa, diz respeito ao tratamento dos resultados obtidos e à interpretação.

Minayo¹⁰³ destaca que fazer uma análise temática é identificar os núcleos de sentido que constituem uma comunicação, cuja presença ou ausência possam significar algo para o objeto que se pretende analisar. Cabe ainda salientar, que a ausência de dado é uma condição que também deve ser levada em conta no processo analítico.

O tema, a unidade de registro sobre a qual se pode realizar a análise temática, nesta pesquisa tem o sentido que lhe é conferido por d'Unrug¹⁰⁴. Minayo¹⁰⁰ destaca que para este autor, seria uma unidade de significação complexa e de amplitude variável e sua validade teria caráter psicológico e não linguístico. Ainda segundo ele, um tema poderia ser constituído por uma afirmação ou uma alusão e poderia ser desenvolvido em várias afirmações (proposições).

No exame das entrevistas, os discursos dos entrevistados foram classificados em unidades de análise de modo a conformar um sistema categorial, tendo como base aspectos relevantes para a investigação.

Posto isto, as unidades de significação elencadas para nortear a discussão em torno das falas obtidas a partir das entrevistas semiestruturadas compõem os seguintes eixos de análise:

- Definição dos temas para consulta pública - Quem define e quais os critérios utilizados;
- Formas de acesso e meios de divulgação utilizados pela ANS para participação da sociedade;
- Formas de publicização das manifestações recebidas e dos resultados;
- Papel da realização de Câmaras e Grupos Técnicos previamente à realização das consultas públicas;
- Outros aspectos que influenciam o processo de utilização das consultas públicas como mecanismo de *accountability* no processo decisório da ANS;
- Avanços, dificuldades e desafios observados no processo de utilização das consultas públicas.

O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP/Fiocruz, sob o nº CAAE 03612712.5.0000.5240, sendo aprovado em 18/06/2012.

CAPÍTULO 5

RESULTADOS

5.1 Análise da Consulta Pública nº 40 – Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde

A seguir, apresenta-se a análise descritiva das contribuições *online* enviadas, considerando sua incorporação ou não ao texto final do normativo.

Tabela 1 – Panorama geral das contribuições: total de contribuições acatadas e não acatadas, segundo o tipo de contribuição e o tipo de demandante

Tipo de Contribuição	Tipo de Demandante												Total Geral
	Consumidor		Operadora		Prestador		Gestor		Outros		Total		
	Não Acatado	Acatado	Não Acatado	Acatado	Não Acatado	Acatado	Não Acatado	Acatado	Não Acatado	Acatado	Não Acatado	Acatado	
Alteração de Diretriz	12	1.543	6	20	3	24	-	9	2	12	23	1.608	1.631
Alteração de Artigo	10	507	263	33	7	4	6	-	21	6	307	550	857
Inclusão de Procedimento	238	126	9	2	233	99	6	12	70	56	556	295	851
Exclusão de Procedimento	1	-	75	-	26	-	-	-	2	-	104	-	104
Inclusão de Diretriz	54	-	21	-	20	-	-	-	-	-	95	-	95
Inclusão de Artigo	48	1	32	-	4	-	-	-	8	-	92	1	93
Exclusão de Artigo	-	-	23	-	-	-	-	-	6	-	29	-	29
Alteração de Nomenclatura	2	-	10	-	3	-	-	-	3	-	18	-	18
Exclusão de Diretriz	4	-	2	-	-	-	-	-	-	-	6	-	6
Total	369	2.177	441	55	296	127	12	21	112	74	1.230	2.454	3684 *

* Do total de 3.695 contribuições registradas, 11 foram excluídas da presente análise, por se tratarem de contribuições que já constavam do rol.

Fonte: Elaboração própria a partir da análise do banco de dados da ANS referente à consulta pública nº 40.

A Tabela 1 mostra a distribuição das contribuições enviadas, segundo o tipo de contribuição e o tipo de demandante, classificadas em acatadas e não acatadas. Ao analisar todas as contribuições feitas, verifica-se que 2.454 (66,61%) foram acatadas e 1.230 (33,39%) não foram acatadas.

Do total das 3.684 contribuições, observa-se que três tipos de contribuições se destacaram como as mais demandadas: *alteração de diretriz*, *alteração de artigo* e *inclusão de procedimento*. Nestes três tipos houve 3.339 contribuições, correspondendo

a 91% do total. Vale notar que, nestes tipos houve 2.453 contribuições acatadas, o que corresponde à quase totalidade das contribuições acatadas. Nos demais tipos de contribuições, que totalizaram 345 do total de sugestões feitas, apenas uma contribuição, relacionada à *inclusão de artigo*, foi acatada, sendo enviada pelo grupo de consumidores. Observa-se que os *consumidores* foi o grupo que mais enviou sugestões neste item.

Com relação à *alteração de diretriz*, o grupo de *consumidores* foi o que mais contribuiu, sendo também o que apresentou o maior número de contribuições acatadas. Em seguida a este grupo, observa-se que os grupos que mais contribuíram, em ordem decrescente, foram: *prestadores*, *operadoras*, *outros* e *gestores*. No que se refere ao acatamento, esta ordem também foi verificada.

Quanto à *alteração de artigo*, a ordem dos grupos que enviaram mais sugestões foi: *consumidores*, *operadoras*, *outros*, *prestadores* e *gestores*. Nota-se que isto também se manteve em relação ao acatamento das contribuições enviadas.

Observa-se que, quanto à *inclusão de procedimento*, os grupos dos *consumidores*, *prestadores*, *outros*, *gestores* e *operadoras* foram os que mais contribuíram, nesta ordem. Em relação ao acatamento das sugestões, verifica-se que os *consumidores* apresentaram o maior número de sugestões e, em seguida, os *prestadores*, *outros*, *gestores* e, por último, as *operadoras*.

Exclusão de procedimento não teve nenhuma contribuição acatada, sendo o grupo de *operadoras* o que mais contribuiu, seguido do grupo de *prestadores*.

Em *inclusão de diretriz*, observa-se que nenhuma contribuição foi acatada. Os grupos que mais contribuíram foram: *consumidores*, *operadoras* e *prestadores*.

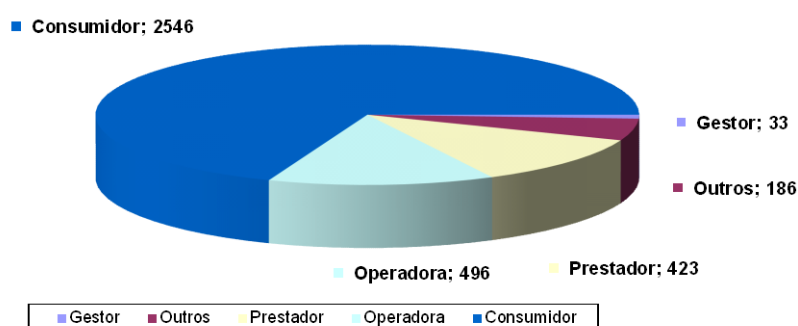
No que se refere à *exclusão de artigo*, observa-se que nenhuma contribuição foi acatada, sendo o grupo de *operadoras* o que mais enviou contribuições, seguido do grupo *outros*.

Alteração de nomenclatura também não teve nenhuma sugestão acatada, sendo o grupo referente às *operadoras* o que mais se destacou em número de contribuições.

Com relação à *exclusão de diretriz*, não houve nenhuma contribuição acatada, sendo o grupo de *consumidores* o que mais enviou sugestões e em seguida o grupo de *operadoras*.

De acordo com a Tabela 1, o grupo de *consumidores* se destacou como o grupo que mais enviou contribuições e o que teve o maior número de contribuições acatadas. Observa-se, ainda, que o grupo referente às *operadoras* foi o que enviou mais contribuições, depois do grupo de *consumidores*, entretanto, apresentou o menor número de contribuições acatadas, em relação ao total de suas contribuições enviadas.

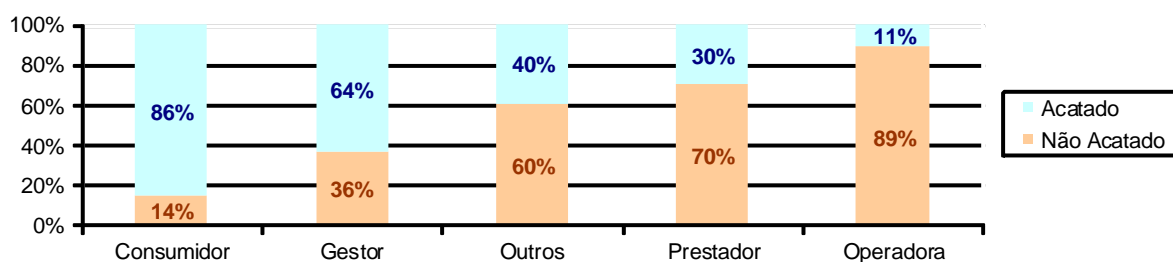
Gráfico 3 – Distribuição das contribuições por tipo de demandante



Fonte: Elaboração própria a partir da análise do banco de dados da ANS referente à consulta pública nº 40.

Do total das contribuições recebidas, os *consumidores* foram responsáveis pela maioria das sugestões feitas, 69%, seguidos de *operadoras* e *prestadores*, que contribuíram com 13% e 11%, respectivamente. Houve ainda pequena participação de *gestores* e *outros*, quando comparados aos três grupos citados anteriormente (Gráfico 3).

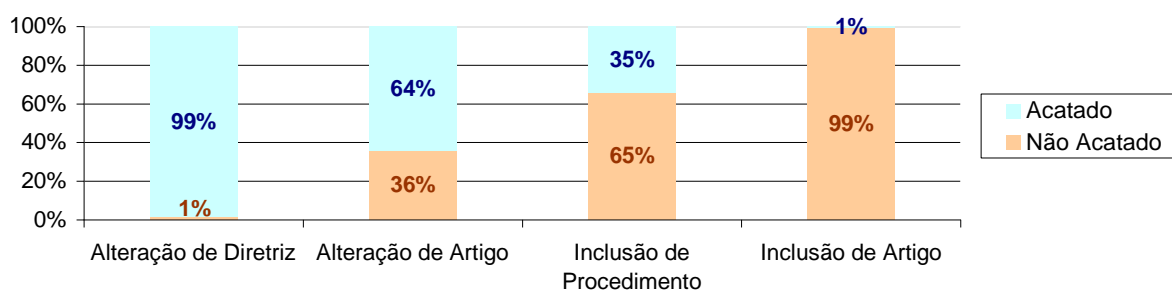
Gráfico 4 – Proporção de contribuições acatadas e não acatadas por tipo de demandante



Fonte: Elaboração própria a partir da análise do banco de dados da ANS referente à consulta pública nº 40.

No que concerne à incorporação das contribuições por tipo de demandante, o grupo de *consumidores*, além de ter sido o que mais enviou contribuições para a consulta pública, conforme evidenciado na Tabela 1, foi o que apresentou maior percentual de contribuições acatadas (86%), quando comparado aos demais demandantes (Gráfico 4). Em seguida a este grupo, observa-se que *gestores, outros e prestadores* apresentaram os maiores números de contribuições acatadas. Por outro lado, o gráfico também mostra que o grupo das *operadoras* foi o que teve maior percentual de contribuições não acatadas (89%).

Gráfico 5 - Proporção de contribuições acatadas e não acatadas por tipo de contribuição



Fonte: Elaboração própria a partir da análise do banco de dados da ANS referente à consulta pública nº 40.

Como visto na Tabela 1, em número absoluto de contribuições recebidas na consulta, os tipos de contribuição que mais se destacaram se referem a: *alteração de diretriz, alteração de artigo e inclusão de procedimento*.

A partir do Gráfico 5, quando se observa a proporção de incorporação destas contribuições, verifica-se que as sugestões relacionadas à *alteração de diretriz* foram atendidas em sua quase totalidade (99%). Observa-se, ainda, que *alteração de artigo* teve 64% das suas contribuições acatadas, enquanto 35% das contribuições para *inclusão de procedimento* foram aceitas.

Cabe mencionar que *inclusão de artigo* recebeu 92 contribuições, sendo apenas uma acatada, o que corresponde a 99% de contribuições não acatadas.

Conforme mencionado na metodologia, tendo em vista que o maior número de contribuições enviadas e acatadas se referiu à *alteração de diretriz*, à *alteração de*

artigo e à inclusão de procedimento, buscou-se fazer uma análise mais detalhada destes itens.

Tabela 2 – Contribuições para alteração das principais diretrizes por tipo de demandante

Diretriz	Tipo de Demandante												Total Geral
	Consumidor		Operadora		Prestador		Gestor		Outros		Total		
	Não Acatadas	Acatadas	Não Acatadas	Acatadas	Não Acatadas	Acatadas	Não Acatadas	Acatadas	Não Acatadas	Acatadas	Não Acatadas	Acatadas	
Oxigenoterapia Hiperbárica	-	1.509	-	1	-	10	-	1	-	4	-	1.525	1.525
Consulta com Nutricionista	-	13	-	2	1	-	-	8	-	4	1	27	28
Pet-Scan Oncológico	-	7	-	2	-	11	-	-	-	2	-	22	22
Consulta/Sessão com Terapeuta Ocupacional	-	12	-	1	-	1	-	-	-	1	-	15	15
Demais Diretrizes	12	2	6	14	2	2	-	-	2	1	22	19	41
Total	12	1.543	6	20	3	24	-	9	2	12	23	1.608	1.631

Fonte: Elaboração própria a partir da análise do banco de dados da ANS referente à consulta pública nº 40.

A Tabela 2 mostra a distribuição das contribuições referentes à *alteração de diretriz*, destacando as diretrizes que receberam maior número de contribuições. Do total das 1.631 contribuições recebidas neste quesito, 1.525 foram para alteração da diretriz de *oxigenoterapia hiperbárica*, destacando-se que, no que concerne a esta diretriz, todas elas foram acatadas. O principal grupo que enviou contribuições neste tópico foi o grupo de *consumidores*, com 1.509 contribuições, seguido do grupo dos *prestadores*, com 10 contribuições, e *outros*, com 4 contribuições. Os grupos dos *gestores* e das *operadoras* só enviaram 1 contribuição sobre o tema, cada um.

No que se refere à *consulta com nutricionista*, verifica-se que houve 28 contribuições no total, das quais 27 foram acatadas. Neste item, o grupo que enviou mais contribuições foi o de *consumidores*, 13 contribuições.

Com relação a *Pet-Scan Oncológico e Consulta/Sessão com Terapeuta Ocupacional*, houve 22 e 15 contribuições, respectivamente, sendo todas elas acatadas. As demais diretrizes receberam 41 contribuições, das quais 19 foram acatadas.

Tabela 3 – Contribuições para alteração dos principais artigos por tipo de demandante

Artigo	Tipo de Demandante												Total Geral
	Consumidor		Operadora		Prestador		Gestor		Outros		Total		
	Não Acatadas	Acatadas	Não Acatadas	Acatadas	Não Acatadas	Acatadas	Não Acatadas	Acatadas	Não Acatadas	Acatadas	Não Acatadas	Acatadas	
Art. 19º	-	490	34	-	-	1	-	-	-	1	34	492	526
Art. 18. (Inciso I ao IX)	1	-	76	-	1	1	-	-	-	1	78	2	80
Art. 16º	3	-	35	2	1	-	-	-	3	-	42	2	44
Art. 14º	-	8	-	27	-	1	-	-	-	3	-	39	39
Demais Artigos	6	9	118	4	5	1	6	-	18	1	153	15	168
Total	10	507	263	33	7	4	6	-	21	6	307	550	857

Fonte: Elaboração própria a partir da análise do banco de dados da ANS referente à consulta pública nº 40.

Conforme se observa na Tabela 1, *alteração de artigo* foi o segundo maior motivo de envio de contribuições, perfazendo o total de 857. A Tabela 3 apresenta a distribuição das contribuições enviadas, ressaltando os principais artigos objeto de sugestões. Nota-se que, em relação ao *artigo 19*, que trata da cobertura referente ao plano hospitalar com obstetrícia, inclusive no que diz respeito à cobertura dos procedimentos relativos ao pré-natal, à assistência ao parto e puerpério e despesas com acompanhante (paramentação, acomodação e alimentação), houve um total de 526 contribuições recebidas, das quais a maioria (492) foi atendida. O principal grupo que enviou contribuições para alteração deste artigo foi o de *consumidores*, com o total de 490 contribuições, sendo 100% delas atendidas.

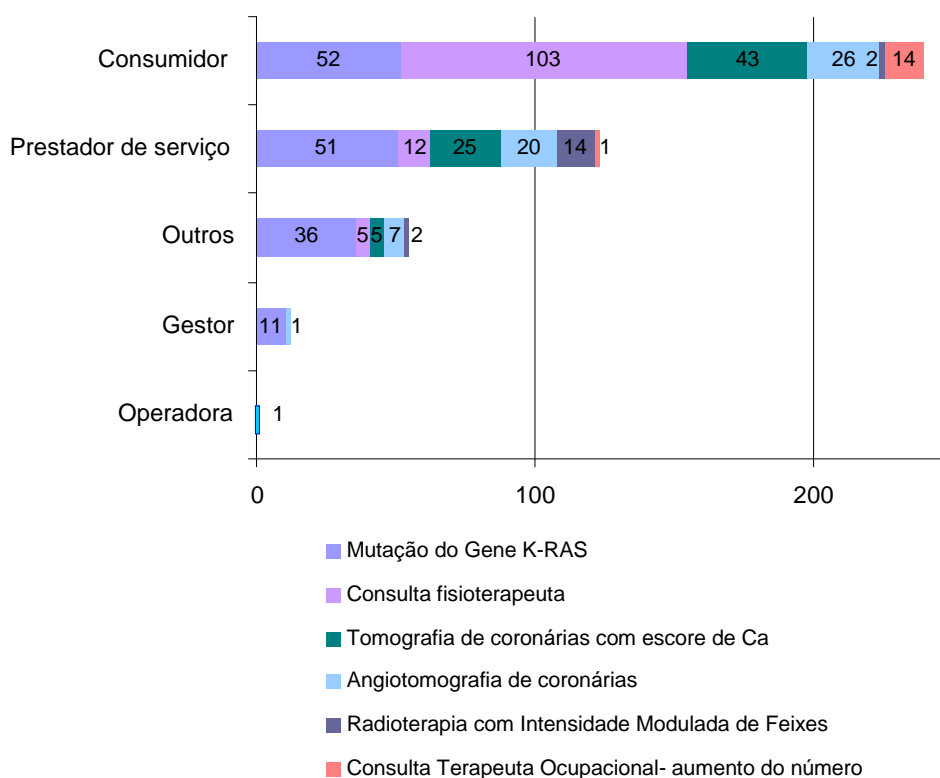
No caso do *artigo 18*, que trata de várias questões relacionadas à cobertura do plano hospitalar, houve 80 contribuições, com apenas 2 acatadas. Cabe observar que 76 contribuições foram enviadas pelo grupo de *operadoras*, mas nenhuma foi acatada.

O *artigo 16*, que se refere à cobertura assistencial do plano-referência, recebeu o total de 44 contribuições, com apenas 2 acatadas. Do total de contribuições, verifica-se que 37 foram enviadas pelo grupo de *operadoras*, das quais 2 foram acatadas.

Com relação ao *artigo 14*, que trata da cobertura de procedimentos relacionados à saúde ocupacional e acidentes de trabalho, foram recebidas 39 contribuições, sendo todas elas acatadas. O grupo das *operadoras* foi o que mais se destacou, com 37 contribuições, seguido dos *consumidores*, com 8 contribuições.

Os demais artigos, em seu conjunto, receberam 168 contribuições, das quais 15 foram acatadas.

Gráfico 6 – Contribuições para inclusão dos principais procedimentos por tipo de demandante



Fonte: Elaboração própria a partir da análise do banco de dados da ANS referente à consulta pública nº 40.

No que se refere à *inclusão de procedimentos*, os mais solicitados foram: *pesquisa de mutação do Gene K-RAS, consulta com fisioterapeuta, tomografia de coronárias com escore de cálcio, angiotomografia de coronárias, radioterapia com*

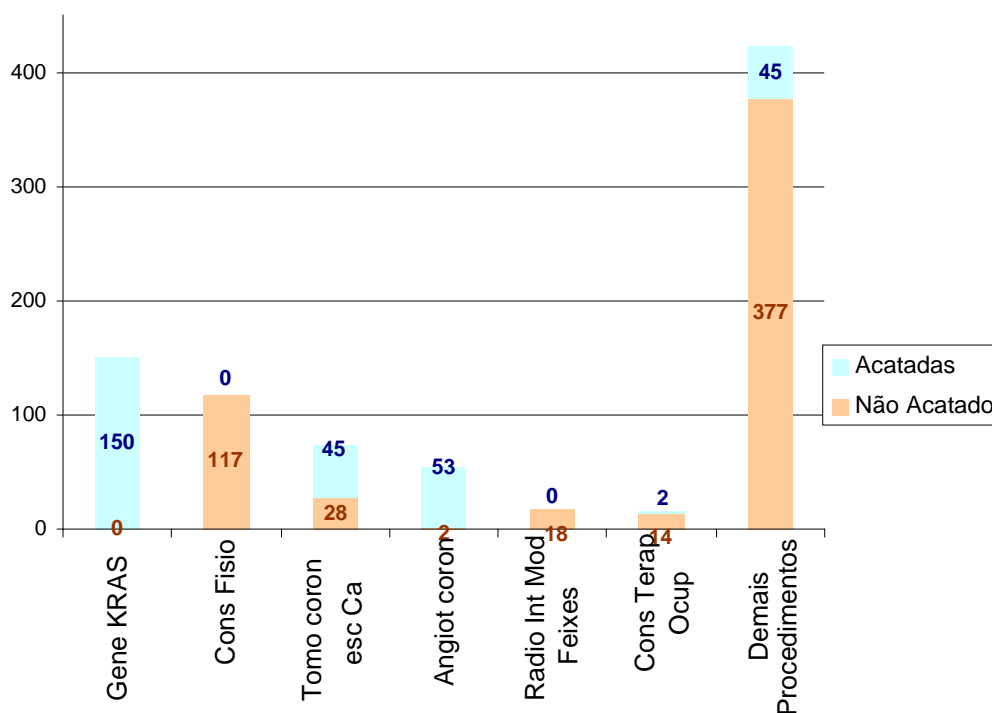
intensidade modulada de feixes e consulta com terapeuta ocupacional (aumento do número de consultas).

Conforme se pode ver no Gráfico 6, a *pesquisa de mutação do Gene K-RAS* foi o procedimento mais solicitado, contando 150 contribuições no total. Em seguida, os procedimentos mais demandados foram: *consulta com fisioterapeuta* (120), *tomografia de coronárias com escore de cálcio* (73), *angiogramografia de coronárias* (55), *radioterapia com intensidade modulada de feixes* (18) e *consulta com terapeuta ocupacional* (13).

Os *consumidores* apresentaram o maior número de contribuições (240), no que se refere a esses procedimentos, em relação aos demais demandantes. O grupo das *operadoras* enviou apenas uma contribuição, que se referiu à *angiogramografia de coronárias*.

A *consulta com fisioterapeuta* se destacou como o procedimento mais solicitado pelos *consumidores*, enquanto *prestadores, outros e gestores* demandaram em maior número a *pesquisa de mutação do Gene K-RAS*.

Gráfico 7 – Contribuições para inclusão dos principais procedimentos acatadas e não acatadas



Fonte: Elaboração própria a partir da análise do banco de dados da ANS referente à consulta pública nº 40.

Conforme mostrado no Gráfico 7, observa-se que entre os procedimentos mais demandados, citados anteriormente, o referente à *pesquisa de mutação do Gene K-RAS* obteve maior número de contribuições acatadas, seguido do procedimento *angiotomografia de coronárias, tomografia de coronárias com escore de cálcio e consulta com terapeuta ocupacional (aumento do número de consultas)*. Por sua vez, *consulta com fisioterapeuta* e *radioterapia com intensidade modulada de feixes* não tiveram contribuições acatadas.

Na categoria *demais procedimentos*, as 422 contribuições enviadas se referiram a 206 procedimentos diferentes.

Conforme mostrado na Tabela 1, ao analisar o conjunto total de contribuições concernentes a todos os procedimentos solicitados no item *inclusão de procedimentos*, observa-se que o grupo dos *consumidores* foi o que mais contribuiu, seguido dos grupos de *prestadores, outros, gestores e operadoras*. Em relação ao acatamento, os *consumidores* tiveram o maior número de contribuições acatadas, em seguida os *prestadores, outros e operadoras*.

5.2 Consultas Públicas na perspectiva dos gestores da ANS

A partir das entrevistas realizadas com os gestores da ANS, ficaram evidenciados aspectos importantes no que concerne à utilização das consultas públicas como mecanismo de *accountability* em seu processo decisório. Esses aspectos estão dispostos nos eixos de análise expostos a seguir:

- **Definição dos temas para consulta pública - Quem define e quais os critérios utilizados**

De acordo com todos os entrevistados, não existem critérios expressamente estabelecidos em normas, no sentido de definir se uma proposta normativa será ou não submetida à consulta pública, cabendo à Diretoria Colegiada fazer esta definição. O critério que tem sido utilizado é se o tema, objeto do normativo, gera impacto para a sociedade e, principalmente, se afeta os interesses dos consumidores. Segundo todos os gestores, atualmente, a maior parte dos normativos tem sido submetida à consulta pública, com exceção daqueles que dizem respeito a questões de alcance interno da

ANS, como seu regimento interno por exemplo, e aqueles que tratam de assuntos eminentemente específicos e técnicos de caráter operacional das operadoras de planos de assistência à saúde, que não geram impacto para os consumidores ou para os prestadores de serviços.

Vale destacar, que dois gestores mencionaram que, com a instituição da Resolução Normativa nº 242/2010, que define vários aspectos relativos à participação da sociedade, a consulta pública tem sido considerada uma etapa importante no processo de elaboração normativa na Agência. Um deles observou que, apesar do normativo não indicar explicitamente os critérios para definição dos temas a serem submetidos à consulta, a consulta pública se constituiria no “*fluxo natural*” da elaboração normativa (entrevistado nº 5). Assim sendo, praticamente todos os normativos têm sido submetidos a este mecanismo, com as exceções já mencionadas.

Um dos entrevistados observou que na construção das propostas de normativos, ultimamente, a Agência tem procurado estimular cada vez mais a utilização da Análise de Impacto Regulatório (AIR), que tem como objetivo avaliar o impacto da norma no setor e identificar quais os agentes atingidos. Dessa forma, caso seja identificado que determinada norma produzirá impacto na sociedade, este será um requisito determinante para sua submissão à consulta pública.

No caso dos normativos referentes à atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, todos os gestores afirmaram que as propostas de normativos têm sido objeto de consulta pública, considerando seu grande alcance e impacto no setor.

- **Formas de acesso e meios de divulgação utilizados pela ANS para participação da sociedade**

Em relação às formas de acesso para a participação pública, todos os gestores entrevistados consideraram que a mais utilizada é a *online*, por meio de aplicativo disponibilizado no sítio eletrônico da ANS na Internet. Outras formas de participação, como por correspondência e por e-mail, também são utilizadas. Cabe destacar que todos os gestores mencionaram que a ANS costuma analisar todas as contribuições enviadas.

Os gestores em sua totalidade observaram que a participação *online* permite melhor tabulação e consolidação das contribuições, facilitando, portanto, o processo de análise, sobretudo, nos casos em que há significativo número de contribuições. Três

gestores mencionaram que, especialmente naquelas consultas em que há grande participação, a forma *online* se mostra o melhor método para o processo de recebimento, tabulação, análise e resposta às contribuições, tendo em vista as limitações existentes no que concerne à disponibilidade de tempo e recursos humanos necessários e suficientes para a adequada análise das contribuições enviadas por correspondência.

Quando questionados sobre os aplicativos *online* e sua utilização pelos participantes das consultas, quatro gestores consideraram que eles apresentam boa interatividade e possibilitam uma fácil participação. Um dos gestores, entretanto, considerou que, em que pese facilitar a consolidação e análise por parte da Agência, os aplicativos utilizados são pouco interativos, pois existe uma certa dificuldade para a efetivação das contribuições por parte da sociedade. Isto ocorre, pois o formato de aplicativo atualmente disponibilizado se mostra limitado na medida em que somente possibilita ao participante fazer sua contribuição em relação aos artigos apresentados na minuta de norma submetida à consulta, não permitindo a sugestão de outros artigos ou, ainda, não possibilitando à pessoa exprimir sua não concordância com a própria norma:

(...) Ela tem ainda uma noção artigo por artigo e muitas vezes ela quer contribuir fora daquele artigo, ou então, por exemplo, ela não concorda com a norma. Então, esses espaços não são possíveis dentro do formato que se encontra hoje. (...) Porque da forma que tá hoje, você só contribui nos artigos da própria minuta. Então, isso traz um limitador para aqueles que querem contribuir para além daquilo que tá ali. (entrevistado nº 4).

Ainda segundo este entrevistado, apesar do modo *online* ser o mais utilizado, o formato empregado em que há a disponibilização do texto normativo para contribuições, por artigos, pode facilitar a participação para uns e não para outros. Ele mencionou que os órgãos de defesa do consumidor, por exemplo, não gostam deste formato, pois “(...) *acreditam que ficam muito limitados na sua contribuição*” (entrevistado nº 4). Assim, normalmente, estes órgãos enviam suas contribuições por e-mail ou por correspondência para a Presidência da ANS ou para a Ouvidoria da ANS, que são encaminhadas para as respectivas áreas responsáveis pelas análises das consultas.

No caso das consultas relativas ao Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, todos os entrevistados mencionaram que, por se tratar de tema relevante para o setor, afetando diretamente os beneficiários, o número de contribuições é bastante significativo. Dois entrevistados relataram que, na primeira consulta pública realizada

pela Agência, quando ainda não havia o aplicativo para participação *online*, as contribuições foram feitas por correspondência e por e-mail. Um deles também observou que o desenvolvimento do aplicativo para contribuições *online* “(...) *facilitou demais a nossa avaliação, porque durante a própria consulta pública, nós já iniciamos uma avaliação nesse banco de dados*” (entrevistado nº 3).

Dois gestores apontaram que nas consultas referentes ao Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde é utilizado um aplicativo específico, tendo em vista que, além da minuta de norma com os artigos, existem os anexos relativos aos procedimentos e às diretrizes clínicas e de utilização, como no caso da última consulta realizada. Três gestores mencionaram que o aplicativo utilizado na consulta do Rol tem servido de base para o desenvolvimento de aplicativos específicos para consultas públicas relacionadas a outros temas, a exemplo do utilizado na consulta referente à Atualização do Padrão de Troca de Informação na Saúde Suplementar (Padrão TISS), que também recebeu grande número de contribuições.

No que se refere às consultas realizadas pela Agência, de um modo geral, um dos entrevistados observou que o modo de participação *online* tem funcionado bem e que, inclusive, tem sido “*elogiado por outras agências*” (entrevistado nº 2). Cabe ressaltar, que todos os gestores referiram o fato de que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária realizou reunião com a ANS, no intuito de conhecer, com maior profundidade, a forma como são efetuadas as consultas públicas, assim como a utilização dos aplicativos para participação *online*.

Com relação aos meios de divulgação empregados pela ANS para a participação nas consultas públicas e se estes são suficientes, os gestores foram unânimes em afirmar que a ANS tem envidado esforços no sentido de ampliar a divulgação sobre a realização das consultas, de modo a possibilitar uma maior participação. Um deles mencionou que este esforço tem se traduzido em um “*aumento substancial de participação nas consultas públicas*” (entrevistado nº 1). Entretanto, todos eles destacaram que a divulgação pode melhorar. Um deles apontou que um maior ou menor grau de participação depende do tema que é objeto de consulta e reflete o impacto que o assunto tem no setor.

Os meios de divulgação referidos por todos os entrevistados foram o sítio eletrônico da Agência na Internet, a Câmara de Saúde Suplementar e a mídia em geral (revistas, jornais, entre outros). Na avaliação de um dos entrevistados, a divulgação que

é efetivamente feita é por meio do sítio da ANS e, na medida do possível, divulga-se na imprensa, pois esta divulgação depende do tema em questão. Se um determinado tema tem um impacto maior no setor é feita uma maior divulgação na imprensa.

O papel da mídia foi apontado, por três gestores, como elemento importante na divulgação. Um deles acrescentou, ainda, que é preciso inovar e desenvolver formas alternativas que sejam mais atraentes para a participação, como o questionário utilizado no caso da consulta pública nº 42, referente ao Envelhecimento Ativo, por meio do qual as pessoas podiam participar, respondendo a uma série de questões sobre os Programas de Promoção da Saúde e Prevenção de Riscos e Doenças/Envelhecimento Ativo ao Longo do Curso de Vida. Este entrevistado destacou que, neste caso, além de se divulgar que havia uma minuta de normativo sob consulta, houve a disponibilização de um questionário para colher informações:

Então, eu acho que pra você também noticiar isso na mídia é interessante você ter outras formas, além daquele texto mais frio, que é a minuta (entrevistado nº 2).

Segundo ele, a utilização de formas inovadoras de participação é importante para atrair “(...) o beneficiário, o cidadão comum pra participar sem medo, sem precisar ter um grande entendimento técnico sobre aquilo” (entrevistado nº 2).

Um dos gestores também mencionou que outra forma de divulgação é a feita por e-mail para todas as pessoas que já participaram de reuniões em Câmaras e Grupos Técnicos e que possuam conhecimentos relacionados com os temas que serão objeto das diferentes consultas.

Também foi referida por um dos entrevistados a importância da mobilização das entidades de defesa do consumidor, bem como das próprias operadoras, no sentido de ampliar a divulgação, entretanto, ele destacou que isto não significa, necessariamente, que “(...) o consumidor comum, que muitas vezes não acompanha, esteja ciente” (entrevistado nº 4). Este gestor mencionou que uma outra forma de divulgação é aquela feita durante a realização das Câmaras e Grupos Técnicos, no processo de discussão dos normativos. Os participantes destes grupos funcionariam como multiplicadores na divulgação, pois são representantes de entidades que agregam uma série de pessoas físicas e jurídicas.

- **Formas de publicização das manifestações recebidas e dos resultados**

No que tange às formas de divulgação das manifestações recebidas e dos resultados das análises das consultas públicas, todos os entrevistados mencionaram que ao final do período da consulta pública e da análise das contribuições é disponibilizado um relatório no sítio eletrônico da ANS.

Um dos entrevistados observou que a Agência tem se preocupado, cada vez mais, com a divulgação dos relatórios das consultas públicas, que têm sido elaborados de forma mais detalhada. Contudo, ele ressaltou que, no caso das consultas com um número expressivo de contribuições, existe certa dificuldade para detalhar a análise de todas as contribuições no relatório, item a item, sendo necessário, muitas vezes, elaborar o relatório de forma mais consolidada.

Ainda no que se refere à elaboração de relatórios mais detalhados, um dos gestores ponderou que a Agência tem avançado pouco, pois, geralmente, a divulgação do resultado da consulta se dá por meio de um relatório contendo as principais contribuições, que é disponibilizado em seu sítio eletrônico. Segundo ele, a ANS precisa avançar neste ponto, sendo necessário instituir *“uma forma mais ampla, uma forma mais transparente”* de dar publicidade às contribuições feitas. Ele destacou que é importante que cada um dos participantes tenha meios que permitam identificar se a sua contribuição foi analisada, pois isso confere maior credibilidade, além de gerar um estímulo para que haja uma maior participação em futuras consultas. Assim, nas suas palavras: *“(…) porque a partir do momento que você divulga a contribuição da pessoa, ela se sente parte desse processo”* (entrevistado nº 4).

De acordo com a análise de dois entrevistados, a Agência tem empreendido esforços no sentido de responder, a cada um dos participantes das consultas públicas, de forma individualizada, sobre a análise das contribuições feitas. Outro gestor entrevistado observou que a ANS, embora avalie todas as contribuições, ainda não consegue dar uma resposta mais individualizada aos participantes, tendo em vista as limitações de recursos humanos necessários para a constituição de um processo de trabalho mais ampliado.

Com relação à pertinência de também publicizar as informações referentes às consultas, com um maior detalhamento, sob a forma de uma planilha Excel ou outro dispositivo, de modo que sejam especificados e identificados cada um dos participantes,

suas respectivas contribuições e se estas foram incorporadas ou não ao texto final do normativo, no intuito de conferir maior controle e transparência ao processo, os entrevistados, de maneira geral, concordaram com a adoção desta estratégia. Entretanto, alguns deles ponderaram alguns aspectos, tais como: os participantes, muitas vezes, não desejam ser identificados publicamente (garantia de confidencialidade e sigilo); no caso de consultas com um número expressivo de contribuições, as planilhas seriam muito extensas; e a necessidade de garantir a inviolabilidade desse banco de dados, de modo a não permitir a manipulação indevida. Vale destacar, que um dos entrevistados mencionou que seria interessante a ANS estudar e desenvolver maneiras para superar estes entraves, objetivando disponibilizar as informações em um formato mais aberto e detalhado.

Dois gestores consideraram que a disponibilização de planilha com as contribuições de forma detalhada ainda durante o período de realização das consultas, poderia ser uma medida interessante no sentido de possibilitar aos participantes o acesso ao conjunto de contribuições feitas, permitindo a análise e melhor entendimento do assunto, contribuindo, inclusive, para a formulação de novas contribuições, bem como a reavaliação de suas próprias contribuições.

Ainda nesse sentido, outro entrevistado mencionou a Lei de Acesso à Informação e a necessidade de empreender esforços para disponibilizar, ao máximo, as informações, pois os participantes poderiam identificar suas contribuições dentro do universo de contribuições feitas.

Na análise de um dos gestores, também é possível observar que, geralmente, ao final das consultas, além do relatório específico, a ANS disponibiliza em seu sítio eletrônico documentos e outros materiais referentes àquela determinada consulta, buscando informar sobre o tema e sobre o processo de elaboração do normativo desde o seu início.

Dois entrevistados comentaram que, além do relatório, em alguns casos, também é disponibilizada na mídia (jornais, revistas etc) uma nota com o resultado da consulta. Um deles observou que, no caso da última consulta do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, foi disponibilizada uma nota destacando os principais pontos da consulta. Segundo ele, isto se mostrou importante no sentido de disseminar as informações, pois se tratam de demandas da sociedade e que têm grande impacto no setor.

No que se refere ao caso do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, um dos gestores referiu que ao final das consultas públicas, geralmente, é feita uma reunião com o grupo técnico, instituído para discussão e construção do normativo, no intuito de apresentar o resultado da análise da consulta. Esta análise é discutida neste grupo e a partir disso é acordada uma decisão de forma conjunta (entrevistado nº 3).

Ainda em relação à consulta pública do Rol, um dos gestores observou que a disponibilização dos resultados também poderia melhorar, na medida em que a Agência conseguisse responder a cada um dos participantes de forma individualizada. Ao final da consulta realizada, a ANS disponibilizou em seu sítio eletrônico uma planilha com o consolidado dos procedimentos sugeridos, informando sobre sua incorporação ou não. A Agência enviou a cada participante um e-mail, informando o endereço eletrônico para acessar essa planilha, de modo que pudesse obter a informação sobre a análise dos procedimentos sugeridos. Ele ressaltou que uma resposta mais individualizada “*faria uma diferença extrema*”, pois valoriza e estimula uma maior participação. Entretanto, segundo ele, a ANS ainda não dispõe de infraestrutura adequada para tanto, sobretudo, nas consultas com grande participação (entrevistado nº 5).

- **Papel da realização de Câmaras e Grupos Técnicos previamente à realização das consultas públicas**

Quanto ao papel da realização de Câmaras e Grupos Técnicos previamente à realização das consultas públicas, todos os entrevistados apontaram que estes grupos são fundamentais na discussão e construção da minuta de normativo que será submetida posteriormente à consulta pública. Os entrevistados observaram que as reuniões destes grupos podem ser consideradas “*pré-consultas*”. Para um deles, nestas reuniões os agentes do setor, que serão afetados pelas normas, são informados sobre quais os problemas existentes no mercado que foram identificados pela Agência e qual o objetivo desejado com a elaboração de determinado normativo, podendo contribuir no processo de sua elaboração.

No caso do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, um dos entrevistados destacou que, nestes fóruns, são realizadas discussões e recebidas várias contribuições importantes, que subsidiam enormemente a ANS na elaboração normativa. As reuniões são gravadas e transcritas, sendo disponibilizadas no sítio eletrônico da ANS,

juntamente com outros materiais que são apresentados para discussão, a exemplo de estudos técnicos, entre outros. Dessa forma, é possível ter acesso à opinião de cada um dos membros participantes destes grupos, o posicionamento das entidades etc.

Outro aspecto ressaltado por um dos entrevistados é que a disponibilização destes materiais no sítio da Agência, previamente à realização das consultas, permite que as pessoas obtenham maiores informações sobre o assunto, bem como sobre o objetivo da ANS em elaborar determinada norma, ampliando o entendimento sobre o tema e qualificando a participação (entrevistado nº 4).

- **Outros aspectos que influenciam o processo de utilização das consultas públicas como mecanismo de *accountability* no processo decisório da ANS**

Além dos aspectos abordados até aqui, os gestores também mencionaram outras questões que influenciam o processo de utilização das consultas públicas como mecanismo de *accountability* no processo decisório da ANS.

Três gestores apontaram que, nos últimos anos, tem havido uma demanda crescente da sociedade por participação. Um deles observou que a realização de consultas públicas é extremamente importante e que existem temas que, por seu impacto na sociedade, demandam maior participação e envolvimento no processo de construção normativa. Essa observação foi corroborada por outro entrevistado, que citou o caso do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde.

Na opinião de um dos gestores, anteriormente, a ANS realizava as consultas sem uma padronização e com a instituição da Resolução Normativa nº 242/2010, buscou-se normatizar os mecanismos de participação da sociedade, inclusive a utilização das consultas públicas. Todos os entrevistados destacaram a importância deste normativo, pois foram estabelecidas regras, visando aprimorar a operacionalização e uniformização das consultas, tais como: forma de chamamento público; prazo para disponibilização da consulta; meios de envio das contribuições; elementos mínimos que devem constar no relatório da consulta; entre outros. Anteriormente, cada uma das áreas técnicas da ANS realizava as consultas de determinada maneira. Não havia uniformização de prazos, os relatórios eram elaborados de maneiras diferentes pelas diversas áreas, cada área disponibilizava os documentos de uma determinada forma etc.

Foi apontado por um dos entrevistados que este normativo também serviu para estimular a realização das consultas.

Outro aspecto referido por dois entrevistados diz respeito à possibilidade de ter ocorrido uma mudança na cultura organizacional da ANS ao longo dos últimos anos, podendo-se observar que a maior parte dos normativos emitidos pela Agência tem sido submetida à consulta.

Também foi levantado por um dos respondentes que um maior grau de participação dos diversos atores no processo de elaboração normativa, inclusive por meio das consultas, pode facilitar posteriormente a maior adesão ao normativo por parte do setor.

- **Avanços, dificuldades e desafios observados no processo de utilização das consultas públicas**

Entre os avanços apontados na utilização das consultas estão:

- i) a mudança da cultura organizacional da ANS, no sentido de ampliar e aprimorar a utilização das consultas públicas em seu processo decisório, o que pode ser constatado pelo crescente número de normativos que têm sido submetidos a este instrumento;
- ii) a instituição da Resolução Normativa nº 242/2010, que normatiza diversos aspectos concernentes à operacionalização das consultas, buscando aperfeiçoar a sua utilização;
- iii) as ações empreendidas pelas diferentes áreas da ANS, no que se refere ao aperfeiçoamento do processo de recebimento e análise das contribuições, bem como a resposta aos participantes; e
- iv) o desenvolvimento de aplicativos específicos que são utilizados para participação *online*.

Com relação às dificuldades observadas no processo de utilização das consultas públicas, os entrevistados identificaram os seguintes aspectos:

- i)* a forma adotada na realização das consultas, por meio da disponibilização de minuta de normativo, elaborada em linguagem jurídica, em muitos casos, não permite fácil entendimento por parte do público em geral;
- ii)* a dificuldade em responder aos participantes de forma mais individualizada e em linguagem mais acessível, considerando os diferentes públicos;
- iii)* a linguagem utilizada nos relatórios das consultas ainda é bastante técnica e, muitas vezes, se mostra de difícil compreensão para o grande público;
- iv)* as limitações quanto ao quantitativo de recursos humanos da ANS necessários para a operacionalização das consultas; e
- v)* a dificuldade no que se refere ao correto entendimento do objetivo das consultas públicas por parte da sociedade, pois, muitas vezes, esse mecanismo é utilizado para outras finalidades não relacionadas à consulta propriamente dita, como, por exemplo, para enviar reclamações sobre o setor.

Outro aspecto levantado por todos os gestores se refere ao fato de que, em muitos casos, nota-se igualdade entre as diversas contribuições enviadas, o que poderia sugerir a existência de um “comando” dado por determinados atores, no sentido de que as contribuições sejam feitas em determinada direção. Foi ressaltado que, algumas vezes, as contribuições apresentam o mesmo texto literalmente. Isso pode acarretar, inclusive, um número expressivo de contribuições referentes a um aspecto, principalmente naquelas consultas com significativa participação.

No caso específico do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, dois gestores mencionaram que os textos idênticos podem ser identificados no processo de análise das contribuições e destacaram que, na verdade, a incorporação ou não de determinada sugestão ao texto da norma decorre de sua pertinência e não do volume de contribuições feitas.

Segundo estes entrevistados, isso foi observado em relação a alguns itens, como por exemplo, no caso das diretrizes de utilização para Oxigenoterapia Hiperbárica, em que houve um grande número de contribuições por parte dos beneficiários, no sentido de ampliar seu escopo de utilização. Neste caso específico, os entrevistados informaram que, durante o processo de análise, foi feita a identificação do fato e que, ao final da consulta, isto foi levado para apreciação e discussão no âmbito do Grupo Técnico.

Um dos entrevistados afirmou que a inclusão das sugestões referentes à Oxigenoterapia Hiperbárica ficou acordada a partir das análises feitas pela equipe técnica da ANS, do parecer elaborado pela Comissão de Incorporação de Tecnologias do Ministério da Saúde (CITEC)^{XII}, cujo objetivo é racionalizar e modernizar o fluxo de incorporação de novas tecnologias no Sistema Único de Saúde e na Saúde Suplementar, bem como da discussão efetuada no Grupo Técnico.

Outro ponto levantado por dois entrevistados, no que concerne ao Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, diz respeito ao expressivo número de contribuições efetuadas, com destaque para aquelas feitas pelos beneficiários (62%), sugerindo alterações no artigo nº 19, que trata da cobertura das despesas com acompanhante no pré-parto, parto e pós-parto imediato (paramentação, acomodação e alimentação). Como mencionado por um dos gestores, tudo indica que houve um movimento de consumidores, diversas ONGs, a exemplo da “Nascendo Brasil”, “Rede de Humanização do Nascimento e Parto”, entre outras, bem como de algumas entidades que buscam a valorização do parto, no sentido de participar na consulta pública. Outro entrevistado ratificou essa opinião, destacando que, a questão era realmente uma demanda dos beneficiários e que houve uma grande mobilização de diferentes organizações. Ele observou que, neste caso, os textos das contribuições eram bem diferentes, não evidenciando que havia um “comando” para que as contribuições fossem efetuadas em determinado sentido.

Os gestores também apontaram desafios que devem ser enfrentados para superar as dificuldades apontadas e aprimorar o processo de utilização das consultas públicas. São eles:

- i) aperfeiçoar a Resolução Normativa nº 242/2010, no sentido de definir alguns aspectos importantes, como por exemplo, o estabelecimento de critérios para a submissão das propostas de normativos à consulta pública, entre outros;
- ii) disponibilizar documentos e outros materiais relevantes, juntamente com a minuta de normativo, por meio do sítio eletrônico ou por outros meios, buscando aumentar o acesso a informações sobre o tema em questão, de modo a ampliar os conhecimentos dos participantes;

^{XII} A Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC) foi criada pela Lei 12.401/2011, substituindo a CITEC. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=38572&janela=1>.

- iii) aperfeiçoar a linguagem utilizada na minuta de normativo, no intuito de facilitar o entendimento dos participantes;
- iv) desenvolver novas formas (alternativas) que possibilitem colher a opinião dos vários atores do setor, a exemplo do questionário utilizado na consulta pública referente ao Envelhecimento Ativo;
- v) aprimorar os aplicativos *online*, de modo a facilitar a participação;
- vi) melhorar a disponibilização e divulgação pública dos resultados das consultas, com a elaboração de relatórios mais detalhados, com linguagem mais acessível ao público etc.;
- vii) elaborar um manual para a realização das consultas públicas, identificando as boas práticas desenvolvidas pela ANS, com a finalidade de conferir maior padronização entre as diferentes áreas da Agência;
- viii) aperfeiçoar as parcerias com as entidades de defesa do consumidor, visando melhorar e ampliar as formas de divulgação das chamadas para participação nas consultas públicas, de materiais sobre os diversos temas, dos resultados das consultas etc; e
- ix) implementar, de modo efetivo, a Análise de Impacto Regulatório (AIR), buscando aperfeiçoar a própria definição do problema e subsidiar a elaboração do normativo, antes da realização da consulta pública.

No que diz respeito à consulta pública do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, embora não se trate propriamente de um avanço, dificuldade ou desafio, cabe mencionar a questão relacionada ao procedimento de embolização de artéria uterina.

Dois entrevistados comentaram que esse procedimento constava do Rol de Procedimentos e Eventos instituído pela Resolução Normativa nº 211/2010. Por ocasião da última revisão do Rol, em 2011, a ANS teve acesso a um estudo realizado pela Comissão de Incorporação de Tecnologias do Ministério da Saúde (CITEC), segundo o qual, como mencionado por um dos entrevistados, foi avaliado que não havia “(...) muita evidência pra esses procedimentos. Esses procedimentos não seriam incluídos no SUS” (entrevistado nº 3). Assim, em conformidade com este estudo, houve a exclusão deste procedimento com a instituição da Resolução Normativa nº 262/2011.

Entretanto, um dos entrevistados afirmou que, após a publicação dessa RN, algumas sociedades médicas apresentaram novos estudos no sentido de mostrar a efetividade do procedimento, solicitando à ANS a reavaliação da exclusão feita. Desse modo, a Agência pediu à Associação Médica Brasileira (AMB) a avaliação desses estudos.

De acordo com esse entrevistado, a avaliação a AMB permitia uma utilização bem ampla. Como antes não havia uma diretriz de utilização para este procedimento, a equipe técnica da ANS, a partir da análise desses estudos, resolveu fazer a reinclusão do procedimento, por meio da Resolução Normativa nº 281/2011, estabelecendo, entretanto, um recorte populacional de modo a considerar a “(...) *população de risco, que realmente tem indicação*” (entrevistado nº 3). Conforme acentua esse entrevistado:

Então, foi um procedimento que foi reintroduzido, mas com um público-alvo, com uma diretriz de utilização. Porque antes, esse procedimento não tinha diretriz de utilização (entrevistado nº 3).

Esse entrevistado ainda acrescentou:

Disponibilizamos esses estudos no site da ANS. Então, tem uma Nota explicando tudo isso, com detalhes, qual a população alvo, qual foi o método de avaliação da literatura, quais foram os estudos que foram incluídos, se foram excluídos, o resultado final e como foi feito. E a gente apresentou de novo no CITEC. A gente reintroduziu essa avaliação e o CITEC recebeu esses estudos também pra reavaliar, com esses novos dados (entrevistado nº 3).

Essa opinião foi corroborada por outro gestor. De acordo com ele, a avaliação da AMB identificou que havia estudos mais recentes e, a partir da avaliação desses estudos, a ANS estabeleceu uma diretriz e reintroduziu o procedimento.

CAPÍTULO 6

DISCUSSÃO

Ao efetuar a análise sobre o acatamento das contribuições feitas à proposta normativa apresentada na consulta pública nº 40, referente ao Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, observa-se que do total de 3.684 contribuições analisadas, 2.454 foram acatadas, o que corresponde a cerca de 67%. Isso significa que mais da metade das contribuições enviadas foram incorporadas ao texto do normativo.

É importante destacar que o grupo dos *consumidores* fez a maior parte das contribuições, sendo também o grupo que teve o maior número de contribuições acatadas. Isso pode sinalizar o grande interesse que este grupo teve em participar da consulta. Em seguida ao grupo de *consumidores*, os grupos referentes às *operadoras* e aos *prestadores* foram os que mais enviaram contribuições, nesta ordem, entretanto, o grupo de *prestadores* apresentou um maior número de sugestões acatadas. Ressalte-se ainda, que o grupo das *operadoras* foi o que apresentou o maior percentual de contribuições não acatadas.

Em relação ao tipo de contribuição, verifica-se que os tipos que receberam o maior número de sugestões foram: *alteração de diretriz*, *alteração de artigo e inclusão de procedimento*. Nestes três itens, os *consumidores* se destacaram como os que mais contribuíram e tiveram sugestões acatadas. Em seguida, o grupo de *prestadores* apareceu como o que mais enviou contribuições e teve mais sugestões acatadas, quando comparado ao grupo de *operadoras*. Este aspecto indica que *consumidores* e *prestadores* tiveram um maior número de demandas julgadas pertinentes em relação ao grupo de *operadoras*.

Alteração de diretriz foi o tipo de contribuição que mais recebeu manifestações, observando-se que 99% destas foram acatadas. O grupo de *consumidores* foi o grupo que contribuiu de forma mais expressiva, além de ter o maior número de contribuições acatadas. É interessante notar que neste item a maior parte das sugestões se referiu à *oxigenoterapia hiperbárica*, que teve elevado grau de acatamento. Destaca-se, ainda, que o grupo que mais contribuiu para este tipo de alteração de diretriz

foi o de *consumidores*. Isso pode sugerir uma necessidade deste grupo no que concerne a esta diretriz.

Os outros tipos de alteração de diretriz que receberam maior número de contribuições foram *consulta com nutricionista*, com praticamente todas acatadas, seguido de *Pet-Scan Oncológico* e, logo após, de *Consulta/Sessão com Terapeuta Ocupacional*. Cabe ressaltar que estes dois itens tiveram todas as contribuições acatadas. No caso de *consulta com nutricionista*, o grupo que mais enviou contribuições foi o grupo de *consumidores*. Em relação ao *Pet-Scan Oncológico*, o grupo de *prestadores* apresentou o maior número de contribuições e, em seguida, o grupo de *consumidores*. No que se refere à *Consulta/Sessão com Terapeuta Ocupacional*, o grupo de *consumidores* foi também o que mais enviou contribuições. Pode-se inferir que tais questões representavam demandas importantes desses grupos, sendo analisadas e julgadas pertinentes pela equipe técnica da ANS.

Quanto à *alteração de artigo*, pode-se observar que o número mais expressivo de contribuições se referiu ao *artigo 19*, que trata da cobertura referente ao plano hospitalar com obstetrícia, inclusive no que diz respeito à cobertura dos procedimentos relativos ao pré-natal, à assistência ao parto e puerpério e despesas com acompanhante (paramentação, acomodação e alimentação). O grupo de *consumidores* foi o que mais contribuiu neste item, tendo todas as suas contribuições acatadas. Isso pode ter sido resultado da grande mobilização e participação de determinadas organizações da sociedade ligadas a este assunto.

O *artigo 18*, que trata de questões concernentes à cobertura do plano hospitalar, e o *artigo 16*, que se refere à cobertura assistencial do plano-referência, apresentaram o maior número de contribuições enviadas, depois do *artigo 19*. Entretanto, cabe mencionar que, ao contrário do observado no *artigo 19*, nestes artigos a quase totalidade das contribuições enviadas não foi acatada. Nota-se que o grupo de *operadoras* foi o que mais contribuiu em ambos os artigos.

Ao analisar o total de contribuições relacionadas à *inclusão de procedimentos*, o grupo dos *consumidores* fez o maior número de sugestões, seguido dos grupos de *prestadores*, *outros*, *gestores* e *operadoras*. Com relação às contribuições acatadas, observa-se que os *consumidores* tiveram o maior número de contribuições, em seguida os *prestadores*, *outros*, *gestores* e *operadoras*.

Os procedimentos mais solicitados, em ordem decrescente, foram: *pesquisa de mutação do Gene K-RAS*, *consulta com fisioterapeuta*, *tomografia de coronárias com escore de cálcio*, *angiogramografia de coronárias*, *radioterapia com intensidade modulada de feixes* e *consulta com terapeuta ocupacional (aumento do número de consultas)*. No que concerne a estes procedimentos, o grupo de *consumidores* enviou o maior número de contribuições em relação aos demais grupos, enquanto o grupo de *operadoras* enviou somente uma contribuição. Isso pode evidenciar o interesse dos *consumidores* na inclusão destes procedimentos.

Os grupos dos *prestadores*, *outros* e *gestores* enviaram um maior número de contribuições relacionadas à *pesquisa de mutação do Gene K-RAS*, ao passo que o grupo dos *consumidores* solicitou, de forma mais expressiva, a *consulta com fisioterapeuta*. Este aspecto denota as diferentes demandas destes grupos.

Quanto a esse conjunto de procedimentos mais solicitados, o que apresentou maior número de contribuições acatadas foi *pesquisa de mutação do Gene K-RAS*. Em seguida, observa-se que os procedimentos *angiogramografia de coronárias*, *tomografia de coronárias com escore de cálcio* e *consulta com terapeuta ocupacional (aumento do número de consultas)* foram os que tiveram mais solicitações acatadas. Por sua vez, *consulta com fisioterapeuta* e *radioterapia com intensidade modulada de feixes* não tiveram contribuições acatadas. Observa-se que, no caso de *consulta com fisioterapeuta*, por exemplo, os *consumidores* fizeram o maior número de contribuições, entretanto, não houve contribuições acatadas.

É importante salientar, contudo, como mencionado anteriormente, que a classificação quanto ao tipo de demandante foi feita pelos próprios participantes, no momento do acesso para participação *online*. Portanto, houve uma auto-classificação nos diferentes grupos, não sendo possível confirmar a veracidade dessa classificação. Assim sendo, este estudo considerou em sua análise as informações contidas no banco de dados fornecido pela ANS.

A partir das considerações feitas nas entrevistas, é possível conjecturar que tenha havido uma mudança na cultura organizacional da ANS, no sentido de incorporar, de maneira crescente, a realização de consultas públicas em seu processo de elaboração normativa. A instituição da RN nº 242/2010 mostrou-se importante no sentido de definir as regras para sua operacionalização e tem estimulado a realização das consultas. Nota-

se que o número de normativos submetidos à consulta tem crescido, sobretudo, depois desta RN.

No que concerne à definição dos normativos a serem submetidos à consulta, conforme disposto na RN nº 242/2010, cabe à Diretoria Colegiada esta deliberação, não estando os critérios estabelecidos nesta norma. Entretanto, cabe destacar que os temas com forte impacto na sociedade, sobretudo aqueles com maior repercussão nos interesses dos consumidores, têm sido submetidos a este instrumento.

Em relação à divulgação pública para a participação nas consultas, é possível constatar que, em que pese a RN nº 242/2010 estabelecer que as consultas serão formalizadas por meio de publicação no Diário Oficial da União e divulgadas no sítio da ANS na Internet, a Agência também utiliza outros meios, tais como: divulgação nas reuniões da Câmara de Saúde Suplementar; divulgação na mídia em geral (revistas, jornais, entre outros); divulgação nas respectivas Câmaras e Grupos Técnicos, durante o processo de discussão dos normativos; mobilização das entidades de defesa do consumidor e das operadoras, no sentido de ampliar a divulgação; e envio de e-mail para participantes de outras Câmaras e Grupos Técnicos, que possuam conhecimentos sobre aquele determinado tema.

Ressaltou-se o papel da mídia na divulgação, bem como a necessidade de empregar formas alternativas, que sejam capazes de estimular uma maior participação, como no caso da consulta referente ao Envelhecimento Ativo. Nesta consulta, além da disponibilização da proposta de normativo, foi utilizado um questionário, para colher informações e subsidiar a construção da norma. Apesar do esforço empregado pela Agência para ampliar a divulgação, o que se pode constatar com o aumento de participação verificado em determinadas consultas, os entrevistados consideram que este aspecto ainda pode melhorar. É importante destacar que o grau de participação depende do tema que é objeto do normativo e de seu impacto no setor.

Os meios utilizados pela ANS para o envio de contribuições pelos participantes são: via *online*, por meio de aplicativo eletrônico disponibilizado no sítio eletrônico da ANS; via postal e via e-mail. A RN nº 242/2010, dispõe que a participação se dará, preferencialmente, por meio eletrônico (*online*), mediante o preenchimento do formulário de contribuições, mas estabelece que as sugestões também podem ser encaminhadas por via postal. A via *online* constitui a forma mais utilizada e permite melhor tratamento das contribuições enviadas, facilitando o processo de análise,

especialmente no caso das consultas com expressiva participação. Entretanto, todos os entrevistados enfatizaram que a ANS analisa todas as contribuições enviadas.

No que se refere à consulta pública do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, conforme apontado no relatório da consulta, a equipe da ANS verificou, após análise, que as contribuições enviadas por correspondência e e-mail tinham, em grande medida, o mesmo teor que as contribuições *online*. Dessa forma, a análise apresentada no relatório considerou estas contribuições, pois já contemplavam aspectos constantes nas contribuições enviadas pelas outras formas.

Com relação aos aplicativos *online* disponibilizados nas consultas e seu uso pelos participantes, observa-se que eles possibilitam uma fácil utilização. Entretanto, o formato de aplicativo usado pode apresentar limitações, pois somente permite efetuar contribuições em relação aos artigos propostos na minuta, não possibilitando a manifestação quanto à inclusão de artigos ou, até mesmo, quanto à não concordância com a proposição do normativo.

No tocante à publicização das manifestações recebidas e dos resultados das consultas públicas, a ANS disponibiliza os relatórios das consultas em seu sítio eletrônico. Ao analisar os relatórios disponibilizados, pode-se verificar que existem diferenças entre eles no que diz respeito ao detalhamento da análise das contribuições. De maneira geral, os relatórios apresentam a análise das contribuições de forma mais consolidada, agregando um grupo de contribuições referentes a determinado aspecto sugerido.

Em algumas consultas, todavia, observa-se que os relatórios apresentam um grau de detalhamento maior, contendo as justificativas para a inclusão ou não de cada uma das contribuições feitas. Em certos casos, inclusive, é disponibilizado um quadro/planilha com as contribuições, análises e justificativas da ANS. Há um caso específico, por exemplo, no qual um quadro mostra, entre outros aspectos: a identificação do protocolo referente à contribuição; quem fez a contribuição; o texto proposto na minuta; a contribuição enviada; a análise feita pela área da ANS e a informação se a sugestão foi aceita ou não.

Em que pese ter sido mencionado nas entrevistas que, a partir da instituição da RN nº 242/2010, a ANS tem se preocupado em aprimorar a apresentação dos relatórios, procurando elaborá-los com um grau maior de detalhamento e uniformidade, constata-

se que ainda não há padronização. Muitos gestores avaliam que é importante disponibilizar as informações referentes a cada uma das contribuições de forma mais detalhada, identificando quem fez a contribuição, o texto proposto na minuta, a contribuição enviada e a análise feita pela ANS com a justificativa sobre sua aceitação ou não, entre outros aspectos.

Entretanto, observa-se que este ponto ainda precisa ser aperfeiçoado em muitos relatórios. A apresentação de forma mais detalhada, confere maior controle e transparência ao processo decisório. Cabe salientar, ainda, que o aprimoramento da disponibilização dos resultados pode inclusive facilitar o entendimento da norma pelos participantes, em especial os beneficiários, bem como estimular a participação nas consultas.

A disponibilização pública do conjunto de contribuições feitas, de forma detalhada, durante o período de realização da consulta, poderia possibilitar aos participantes efetuar uma análise mais acurada e ter um melhor entendimento sobre aquele determinado tema, contribuindo, assim, para a formulação de novas contribuições, bem como para a reavaliação das sugestões já efetuadas por eles.

Em seu estudo sobre a Anatel, Mattos⁵ destaca que o controle sobre o conteúdo das normas regulatórias implica um controle substantivo em relação aos argumentos e justificativas apresentados nas contribuições feitas pelos participantes. Esse controle substantivo se caracterizaria pela possibilidade dos participantes das consultas terem acesso às demais manifestações, podendo, inclusive, contra-argumentar. Isso permitiria ampliar a discussão pública, aperfeiçoando o processo de formulação. Outro aspecto importante para a efetivação desse controle seria a fundamentação das decisões tomadas pela agência, com resposta aos participantes da consulta, bem como ao público em geral, justificando o motivo pelo qual o conteúdo da norma ter sido definido em um sentido e não em outro.

No caso específico da consulta pública do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, não é possível observar no relatório final, que consta no sítio da ANS, uma análise detalhada a respeito das contribuições enviadas, ainda que de forma consolidada, de modo que se possa ter uma ideia das justificativas apontadas pela Agência, no que se refere ao acatamento ou não das sugestões.

Ainda em relação a esta consulta, existem algumas informações sobre a incorporação ou não das contribuições relativas à inclusão e à exclusão de procedimentos, bem como às alterações de diretrizes de utilização, que estão disponibilizadas no sítio eletrônico da ANS, na área referente à Participação da Sociedade, em Câmaras e Grupos Técnicos, mais especificamente na parte relativa ao Grupo Técnico para Revisão do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde da RN 211/2010, e também na área referente à consulta pública. Estas informações estão apresentadas em planilhas, contudo, verifica-se que não há uma análise mais aprofundada com as justificativas sobre o acatamento ou não para cada um dos itens.

É importante destacar que na ata da última reunião desse grupo técnico, na qual foram discutidos os resultados da consulta, é possível verificar que existem algumas informações sobre a análise e o acatamento ou não das contribuições. Contudo, também não há informações detalhadas e de modo que possam ser entendidas por todos os participantes da consulta e pela sociedade em geral. Cabe ainda mencionar, que também não é possível obter essas informações na ata da reunião da Diretoria Colegiada que deliberou sobre o assunto^{XIII}.

Os gestores reconhecem a importância de responder de forma individualizada aos participantes. Entretanto, foram apontadas dificuldades da ANS para sua efetivação, como a limitação de recursos humanos necessários e o tempo hábil para efetivar essas respostas, sobretudo, naquelas consultas com número expressivo de contribuições. A resposta individualizada também poderia valorizar e estimular uma maior participação.

No caso do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, ao final da realização da consulta, a ANS enviou e-mail a cada um dos participantes, informando o endereço eletrônico de seu sítio eletrônico na Internet para que estes tivessem acesso a planilhas contendo informações sobre a incorporação ou não das contribuições relativas à inclusão e à exclusão de procedimentos, bem como às alterações de diretrizes de utilização, conforme mencionado anteriormente.

Em alguns casos, os resultados das consultas também são veiculados na mídia (jornais, revistas etc.) por meio de uma nota, com o intuito de ampliar a disseminação das informações. Isso foi feito no caso da consulta do Rol de Procedimentos e Eventos

^{XIII} Ata da 299ª Reunião de Diretoria Colegiada – DC Ordinária realizada em 30 de junho de 2011.

em Saúde, em que foi disponibilizada uma nota destacando os principais pontos da consulta pública, tendo em vista seu grande impacto no setor.

A disponibilização de documentos e de outros materiais, juntamente com o relatório da consulta, também é uma medida importante, no sentido de conferir maior transparência e ampliar a divulgação de informações sobre o tema objeto da consulta e sobre o processo de elaboração normativa.

As Câmaras e Grupos Técnicos têm um papel fundamental no processo de elaboração das normas. Estes fóruns, instituídos para análise e discussão de assuntos técnicos afetos à regulamentação de temas específicos da saúde suplementar, são compostos por especialistas da ANS e representantes de todos os segmentos do setor envolvidos em determinado assunto, a convite da ANS. Assim sendo, observa-se que esses fóruns representam espaços relevantes no processo de discussão, pois fornecem importantes subsídios para a elaboração dos normativos.

A disponibilização das atas das reuniões desses grupos, bem como de outros documentos relativos às discussões das propostas normativas, antes e depois da realização das consultas, possibilita um melhor entendimento acerca dos temas.

A apresentação e debate dos resultados das consultas nesses fóruns também se mostram importantes no sentido de ampliar a discussão e o entendimento sobre vários aspectos. Como mencionado anteriormente, no caso da consulta do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, os resultados foram apresentados na última reunião do seu GT, permitindo a discussão de diversas questões, de modo a subsidiar a elaboração da proposta final que foi encaminhada para análise e deliberação por parte da Diretoria Colegiada. É importante mencionar, ainda, que os resultados também foram apresentados na Câmara de Saúde Suplementar.

As atas das reuniões do GT do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, da Diretoria Colegiada e da Câmara de Saúde Suplementar estão disponibilizadas no sítio da ANS, entretanto, se encontram em espaços distintos. Isso, de certa forma, dificulta o entendimento do processo como um todo, por parte dos atores do setor e da sociedade, o que poderia limitar a efetivação de um adequado controle público.

Ressalte-se que os representantes do GT e da Câmara de Saúde Suplementar têm mais facilidade para a obtenção destas informações, pois possuem maior conhecimento sobre todo o processo de elaboração normativa. Contudo, é importante

frisar que a ampliação da possibilidade de controle público, por parte de todos os atores do setor, assim como da sociedade em geral, mostra-se essencial.

Alguns avanços podem ser identificados no sentido de aperfeiçoar a utilização das consultas no processo de elaboração normativa da ANS, tais como: mudança na cultura organizacional da ANS; instituição da RN 242/2010; desenvolvimento de ações para aprimorar o recebimento e a análise das manifestações recebidas, assim como a resposta aos participantes; e desenvolvimento de aplicativos mais adequados para melhorar a participação *online*.

Apesar dos avanços empreendidos, ainda existem dificuldades no processo de utilização desses mecanismos. O formato atualmente empregado, no qual as manifestações são feitas em relação a uma minuta de normativo, disposta em artigos e em linguagem jurídica, pode, em muitos casos, dificultar o entendimento e a participação dos interessados. Desse modo, seria interessante desenvolver outras formas, que buscassem melhorar esse aspecto.

A elaboração de relatórios em linguagem de caráter muito técnico, também aparece como uma dificuldade. É interessante notar que a ANS, em certos casos, também divulga notas na mídia, em linguagem mais acessível, no intuito de facilitar o entendimento do público, a exemplo do que foi feito na consulta referente ao Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, como mencionado anteriormente.

Outra questão que merece destaque é que, em determinados casos, verifica-se que há contribuições com o mesmo teor, apresentando inclusive o mesmo texto. Isso pode sinalizar a existência de um “movimento organizado” por parte de alguns atores do setor, no sentido de que as manifestações se dêem em determinada direção. Os gestores explicaram que isso pode ser identificado durante o processo de análise das contribuições enviadas e que não é o número de contribuições enviadas referentes a um aspecto que determina o seu acatamento, mas sim a sua pertinência.

Com relação à consulta do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, é importante mencionar que vários elementos estão envolvidos na análise sobre a pertinência das contribuições enviadas e, conseqüentemente, no seu acatamento. É necessário avaliar, entre outros aspectos: a inclusão de tecnologias com evidências científicas de segurança, eficácia, efetividade e eficiência; a avaliação de impacto econômico-financeiro das novas inclusões; a possibilidade das operadoras poderem

garantir aquela determinada cobertura em âmbito nacional etc. Dessa forma, cabe destacar que, em que pese ser importante a participação pública, pois as manifestações traduzem demandas dos diferentes participantes e fornecem subsídios para a elaboração da norma, a análise efetuada pela ANS, com base em critérios técnicos é igualmente relevante.

Quanto aos desafios que precisam ser superados no sentido de aperfeiçoar a utilização desses mecanismos, nota-se a preocupação com diversos aspectos, tanto no que concerne ao aprimoramento da participação propriamente dita dos diferentes atores nas consultas públicas quanto no que diz respeito à disponibilização de informações sobre os resultados provenientes dessa participação e de sua utilização no processo de elaboração normativa.

O aprimoramento dos aspectos mencionados poderia conferir maior credibilidade quanto à utilização desse mecanismo, por parte dos participantes, estimulando uma maior participação em futuras consultas públicas.

Como visto anteriormente, considerando a análise feita por Lodge⁵⁵ sobre a instituição de mecanismos apropriados de *accountability* e transparência nos sistemas regulatórios, existem ferramentas com potencialidade para fortalecer a utilização destes mecanismos. De acordo com o preceituado na doutrina *Citizen Empowerment*, a participação tanto individual quanto de grupos no processo de elaboração normativa, como forma legítima de controle social, é fundamental e deve ser estimulada. Nesta abordagem, as ferramentas que se mostram mais indicadas no intuito de fortalecer os mecanismos de *accountability* e transparência são a voz, a representação e a informação.

Nas consultas públicas, observa-se que a voz tem papel importante, pois representa a possibilidade de expressão da vontade dos participantes no processo de elaboração das normas. Assim sendo, quanto mais se desenvolver esta ferramenta maior a possibilidade de ter estes mecanismos fortalecidos.

A ANS tem procurado desenvolver ações e estratégias no sentido de estimular e facilitar a participação por intermédio das consultas públicas. Os diferentes meios utilizados, visando ampliar a divulgação sobre a realização das consultas; a possibilidade de envio de contribuições *online*, via postal e por e-mail; bem como o aprimoramento dos aplicativos empregados nas consultas *online*, buscando facilitar a

participação são bons exemplos da preocupação em garantir a expressão da vontade dos participantes.

No caso específico da consulta pública do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, é possível identificar que houve expressiva participação pública, significando que este mecanismo permitiu a expressão da vontade de grande número de manifestantes. Essa participação resultou no envio de inúmeras sugestões e demandas dos diferentes atores do setor, bem como da sociedade, que, após análise da equipe técnica da ANS e deliberação na Diretoria Colegiada, foram acatadas e incorporadas ao normativo. Isso demonstra que este mecanismo se mostrou útil no sentido de “auscultar” as demandas.

A representação, embora seja observada de maneira mais precisa nos fóruns participativos, a exemplo das câmaras e grupos técnicos, também pode ser verificada na participação por meio das consultas realizadas pela Agência. A participação de entidades representativas dos diferentes grupos possibilita a defesa dos interesses dos atores envolvidos no processo decisório. Na consulta pública do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, houve uma significativa participação de entidades, buscando expressar suas demandas.

A informação também representa outra importante ferramenta capaz de fortalecer o mecanismo de consulta pública. Verifica-se que a Agência tem empregado diversos dispositivos no sentido de ampliar a divulgação de informações referentes aos diferentes temas objeto das consultas, previamente a sua realização, no intuito de aportar maiores conhecimentos aos interessados em participar. No que concerne à divulgação pública dos resultados das consultas, é possível constatar que a ANS também tem tido crescente preocupação em disponibilizar os relatórios com análises mais detalhadas sobre as contribuições enviadas, bem como as justificativas sobre seu acatamento ou não.

Com relação à consulta pública do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, cabe destacar que a ANS disponibiliza em seu sítio eletrônico na Internet informações relativas às discussões efetuadas no Grupo Técnico do Rol, por meio das atas das reuniões e outros documentos. Entretanto, observa-se, como já mencionado, que não há a disponibilização pública, nem nas atas do GT nem no relatório final da consulta, de uma análise mais detalhada sobre as contribuições contendo a exposição de motivos sobre seu acatamento ou não. Assim, no que concerne a esta consulta, observa-se que a

disponibilização de informações sobre estas análises possibilitaria a utilização mais adequada deste mecanismo de *accountability*.

Importa salientar que, embora o emprego da ferramenta voz seja importante para o fortalecimento do mecanismo, pode não ser suficiente. Nas consultas públicas, além de ser fundamental instituir meios que permitam a expressão da vontade dos participantes, é necessário, ainda, garantir que as contribuições resultantes da participação sejam analisadas e que as informações sobre o resultado da análise e de sua utilização como subsídio no processo decisório sejam efetivamente disponibilizadas para a sociedade. Desse modo, observa-se que a utilização de uma ferramenta reforça a utilização da outra, no sentido de fortalecer o mecanismo de *accountability*.

Conforme evidenciado no estudo realizado pelo IPEA⁷³, sobre os programas desenvolvidos pelo governo federal, houve uma grande disseminação de vários tipos de “interfaces” entre o Estado e a sociedade na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. Segundo este estudo, o atual governo tem enfatizado a institucionalização e o aperfeiçoamento de instâncias participativas, sendo as consultas públicas um desses canais de interlocução. A justificativa para isso é que a ampliação desses canais de interlocução poderia determinar um incremento na “responsividade” e *accountability* dos processos decisórios, proporcionando, assim, um aumento na eficiência e eficácia dos programas governamentais.

Dentro dessa perspectiva, as consultas públicas representariam importantes mecanismos de *accountability*, na medida em que constituiriam espaços públicos que permitiriam a participação e o controle no processo decisório. De um lado, o Estado submeteria suas decisões à discussão pública, sendo provocado a responder motivadamente às contribuições feitas. A sociedade, de outro, poderia se manifestar sobre as políticas governamentais, enviando sugestões, bem como exerceria o controle sobre o processo de tomada de decisão, quando informada de maneira adequada e efetiva sobre este processo. Conforme a opinião de alguns autores, isso poderia reforçar a legitimidade democrática das agências reguladoras.

No caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar, observa-se que, ao longo dos últimos anos, as consultas públicas têm sido utilizadas de forma crescente em seu processo de elaboração normativa. Isso poderia sugerir que a maior utilização desses mecanismos pode acarretar um maior grau de *accountability*. No que se refere à consulta pública do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, como já mencionado,

este aspecto ficou um pouco prejudicado na medida em que não houve a explicitação detalhada em seu relatório das análises e justificativas relativas ao acatamento ou não das sugestões enviadas.

Ainda no que concerne a esta consulta, a significativa participação decorreu do grande impacto que este tema tem no setor regulado, tendo em vista os diferentes interesses dos grupos envolvidos. Além disso, a expressiva participação poderia sugerir que os atores reconhecem a importância das consultas públicas dentro do processo de elaboração normativa. Entretanto, cabe salientar que outros estudos mais específicos sobre a percepção dos diferentes atores poderiam ser empreendidos no intuito de confirmar ou não este reconhecimento.

Como apontado por alguns autores, um aspecto fundamental no processo regulatório é a adesão dos atores do setor aos normativos emanados das Agências. Processos de elaboração normativa mais democráticos e *accountable* poderiam contribuir para uma maior adesão. O estudo do IPEA⁷³ destaca que a ampliação dos canais de interlocução entre Estado e sociedade poderia gerar maior *accountability*, possibilitando, assim, um aumento na eficiência e na eficácia da ação governamental. Além disso, segundo certos autores, o processo decisório baseado na legitimidade conferida por meio das consultas públicas poderia aumentar a eficiência e a eficácia, tendo em vista a redução de possíveis resistências em relação às mudanças pretendidas com as normas emitidas. Dessa forma, a utilização desses mecanismos poderia gerar ganhos consideráveis na gestão pública.

No que diz respeito à ANS, é importante mencionar que não constituiu objetivo deste trabalho analisar a adesão dos diferentes atores do setor aos normativos ou avaliar a eficiência e a efetividade da regulação. Assim, estudos nesse sentido se mostram essenciais, pois não basta somente avaliar se o processo de elaboração normativa ocorreu de forma participativa e se os aspectos formais existiram e foram observados.

Como salientado por Martins¹⁷, a aceitação das normas elaboradas num processo democrático e participativo é importante, entretanto, não seria suficiente para garantir o seu efetivo cumprimento. Desse modo, é necessário utilizar instrumentos tradicionais, como a sanção e o poder de polícia, no intuito de impor a eficácia dos normativos. Nessa perspectiva, a adesão do setor às normas, bem como a atuação da Agência no sentido de fiscalizar e garantir o seu efetivo cumprimento, são fundamentais para se lograr a adequada regulação.

No caso específico do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, estudos sobre a negativa de cobertura assistencial, muitas vezes observada por parte das operadoras de planos de assistência à saúde, poderiam trazer subsídios importantes para um maior entendimento, bem como o desenvolvimento de ações, visando aperfeiçoar o processo decisório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo regulatório brasileiro adotado atualmente tem sido amplamente discutido nos últimos anos. O papel regulador do Estado, por meio de agências reguladoras independentes, tem suscitado algumas questões, entre elas a existência e efetiva utilização de mecanismos que permitam a *accountability* em relação a estes entes.

A reforma regulatória também exige que a dinâmica da tomada de decisão seja mais *accountable* e transparente. Alguns autores referem a existência de um déficit democrático na atuação das agências reguladoras, considerando que suas decisões são tomadas por um colegiado não eleito pelo povo. Nesse sentido, a instituição de mecanismos que permitam a *accountability* no processo de elaboração normativa se mostra fundamental para a adequada atuação desses órgãos.

Entre os mecanismos de *accountability* utilizados pelas agências reguladoras estão as consultas públicas. A importância das consultas públicas tem sido enfatizada por diversos autores, pois representam uma forma de participação pública e controle no processo decisório das agências.

A Agência Nacional de Saúde Suplementar, desde a sua instituição, tem buscado utilizar as consultas públicas em seu processo de elaboração normativa, o que pode ser verificado pelo número crescente de normativos submetidos a este instrumento. Assim, é importante considerar como tais mecanismos têm sido utilizados no âmbito da Agência.

Este estudo teve como escopo analisar aspectos referentes à utilização das consultas públicas como mecanismo de *accountability* do processo decisório da ANS, com especial enfoque para a consulta nº 40, que tratou da revisão do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde.

A partir dos achados da pesquisa empírica, observa-se que a ANS tem desenvolvido ações no sentido de ampliar e facilitar a participação pública, bem como aperfeiçoar as formas de divulgação dos resultados das consultas públicas.

No que se refere à consulta pública do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, observa-se que houve uma expressiva participação dos diferentes atores, com

significativo percentual de manifestações acatadas e incorporadas ao texto final do normativo. Entretanto, verifica-se que no relatório final desta consulta não existe uma análise detalhada das contribuições recebidas pela Agência, de tal modo que se possa identificar as justificativas relacionadas ao acatamento ou não de cada uma delas. A disponibilização destas informações de forma clara e detalhada no relatório possibilitaria um maior controle público sobre o processo de elaboração normativa.

As consultas públicas são espaços democráticos que permitem a participação pública e o controle no processo de elaboração normativa, na medida em que possibilitam que os diferentes atores se manifestem enviando suas sugestões e tenham acesso ao resultado das análises com as justificativas quanto ao seu acatamento ou não. A realização de consultas públicas, com a disponibilização de relatórios detalhados, contendo as manifestações enviadas, a análise feita pela Agência e as justificativas pode contribuir para esclarecer os conflitos de posição existentes entre os diferentes atores, além de constranger a discricionariedade do ente regulador no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, o desenvolvimento de ações e instrumentos que propiciem a adequada participação e disponibilização dos resultados das consultas mostra-se essencial para a utilização efetiva deste mecanismo.

Apesar das consultas públicas terem um caráter opinativo, não vinculando as decisões da Agência, a instituição e a adequada utilização destes mecanismos, de modo a permitir a efetiva participação e controle no processo de elaboração normativa, pode representar um avanço importante na democratização de sua atuação.

Vale destacar ainda, que a utilização das consultas públicas de forma conjunta com fóruns de participação, a exemplo de câmaras e grupos técnicos, bem como a realização de audiências públicas, poderia ampliar e fortalecer a *accountability*.

Os resultados obtidos com este trabalho, longe de esgotar o assunto, revelam alguns aspectos importantes no que se refere à utilização das consultas públicas como mecanismo de *accountability* no processo decisório da ANS. Deve-se ressaltar que os resultados fornecem evidências e subsídios para uma série de questionamentos sobre a utilização desses mecanismos pela Agência. Dessa forma, é essencial que se realizem outros estudos, com o intuito de aprofundar o entendimento sobre o tema, contribuindo, assim, com o aporte de novas perspectivas que possibilitem o desenho de ações e estratégias no sentido de aprimorar estes instrumentos e sua utilização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Abrucio FL. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: Bresser Pereira LC, Spink PK. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
2. Prado O. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. RAP. Rio de Janeiro 40(4):631-46, jul/ago 2006.
3. Pó MV, Abrucio FL. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. RAP. Rio de Janeiro 40(4):679-98, Jul/Ago 2006.
4. Ramalho PIS. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RSP - Revista do Serviço Público. Brasília 60 (4): 337-364 out/dez 2009.
5. Mattos PTL. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, p.1-22, nov. 2004.
6. Labra ME. Padrões de Formulação de Políticas de Saúde no Chile no Século XX. Dados Revista de Ciências Sociais. IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v.43 n.1. 2000.
7. Azevedo S, Andrade LA. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta de Bresser Pereira. In: Diniz Eli, Azevedo Sérgio de (org.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.
8. Sano H. Nova Gestão Pública e Accountability: o Caso das Organizações Sociais Paulistas. São Paulo, 2003. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no Contexto Local como requisito para obtenção de título de mestre em Administração Pública e Governo.
9. Brasil. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.
10. Salgado LH. Agências Regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. Texto para Discussão – IPEA. Rio de Janeiro, mar, 2003. p. 1-52.
11. Binenbojm G. Uma teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
12. Campos Velho RR. O Poder Normativo das Agências Reguladoras: Democracia e Direitos Fundamentais. Universidade Federal de Santa Maria. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v.4, número 2 – jul. de 2009. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/revistadireito/eds/v4n2/a4.pdf>>. Acesso em: 3/02/2012.

13. Pollitti CR. Understanding Public Management Reform. Trabalho apresentado em seminário na Escola de Adm. de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2002.
14. Majone G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. Revista do Serviço Público, ano 50, nº. 1, jan/mar 1999.
15. Pó MV. A accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da ANATEL e ANS). Dissertação de mestrado. FGV. São Paulo, 2004.
16. Mello DR, Ramalho PIS. Boas práticas regulatórias: previsibilidade e transparência na Agência Nacional de Vigilância Sanitária. In: Ramalho Pedro Ivo Sebba (org.). Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009.
17. Martins MSM. O reforço da legitimidade democrática das agências reguladoras. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2734, 26 dez 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18121>>. Acesso em: 20/02/2012.
18. Pacheco RS. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. RAP Rio de Janeiro 40(4):523-43, jul. /ago. 2006.
19. Santana A. O processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000134&pid=S0034-7612200600040000900023&lng=en>. Acesso em: 13/12/2011.
20. Martins HF. Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC. In: Abrucio FL, Loureiro MR (orgs.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: MP/Seges, 2002.
21. Mueller B, Pereira C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. Brazilian Journal of Political Economy, v. 22, n. 3, p. 87, July/Sept. 2002.
22. Nunes E, Ribeiro LM, Peixoto V. Agências Reguladoras no Brasil. Observatório Universitário. Databrasil – Ensino e Pesquisa. Documento de Trabalho nº. 65, jan. 2007.
23. Przeworski A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: Pereira Carlos Bresser Luiz, Spink Peter Kevin (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1998. p. 41-73.
24. Brasil. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro. República Federativa do Brasil Casa Civil Câmara de Infraestrutura – Câmara de Política Econômica. Brasília, setembro de 2003. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/analise-e-avaliacao-do-papel-das-agencias-reguladoras-no-atual-arranjo-institucional-brasileiro>>. Acesso em: 10/12/2011.
25. Melo MABC. Política regulatória: uma revisão da literatura. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 50, p. 7-44, 2000.

26. Melo MABC. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 116, n. 46, p. 55-68, 2001.
27. Melo MABC. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: Abrucio F, Loureiro MR (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Seges-MP, 2002.
28. Gelis Filho, A. Análise Comparativa do Desenho Normativo de Instituições Reguladoras do Presente e do Passado. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v.40, nº 4, 589-613, Jul/Ago 2006.
29. Gelis Filho A. Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado. In: *Encontro de Administração Pública e Governança - ENAPG-ANPAD*, 1. Rio de Janeiro, 2004. Anais. Rio de Janeiro: Enapg-Anpad, 2004.
30. Costa VMF. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: Abrucio F, Loureiro MR (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Seges-MP, 2002.
31. Abrucio FL. *Trajatória Recente da Gestão Pública Brasileira*. RAP. Rio de Janeiro, 2007. Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.
32. Campos AM. Accountability: quando podemos traduzi-la para o português? *RAP*, v. 24.n. 2, p. 30-50, fev/abr. 1990.
33. Silva GHT. Regulação sanitária no Brasil: singularidades, avanços e desafios. In: Proença JD, Costa PVda, Montagner P (org.) *Desafios da Regulação no Brasil*. Brasília: ENAP, 2009. p. 215-262.
34. CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
35. Behn RD. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *RSP. Revista do Serviço Público*. Ano 49, n.4, p. 5-45, out-dez 1998.
36. O'Donnell G. Acerca de varias accountabilities e SUS interrelaciones. In: Peruzzotti E, Smulovitz C (org.). *Controlando la política: ciudadanos e médios em las nuevas democracias latinoamericanas*. p. 87-88. Buenos Aires: TEMAS, 2002.
37. O'Donnell G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova* nº 44. p. 27-54. 1998.
38. Przeworski A, Stokes SC, Manin B (orgs.). *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.
39. Stark D, Bruszt L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 36, fev. 1998.

40. Peruzzotti E, Smulovitz C. Accountability social: la otra cara del control. In: Peruzzotti E, Smulovitz C (org.). Controlando la política: ciudadanos e médios em las nuevas democracias latinoamericanas. p. 23-52. Buenos Aires: Temas, 2002
41. Dahl R, Lindblom C. Política, economia e bem estar social. Traduzido por Ruy Jungman. Rio de Janeiro, Lidador. 1971.
42. OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Relatório sobre a Reforma Regulatória. BRASIL: Fortalecendo a governança para o crescimento. Sumário executivo. 2008. p. 1-352. Disponível em: <<http://www.seae.fazenda.gov.br/destaque/bb-ocde-relatorio-sobre-a-reforma-regulatoria>>. Acesso em: 10/12/2011.
43. Habermas J. Três modelos normativos de democracia. Lua Nova, São Paulo, n° 36, p.39-53, 1995.
44. Santos H. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. Civitas Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, p. 59-68, jan-jun. 2005.
45. Weber M. Ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 3.ed. 1974.
46. Bresser-Pereira LC. Reforma do Estado para a cidadania — a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: Enap, p. 1-365,1998.
47. Souza C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.
48. Batley R. A Política da Reforma na Provisão de Serviços Públicos. Dossiê. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 25-53, jul./dez. 2003.
49. Pó MV. O Jogo Regulatório Brasileiro: a estabilidade contratual para além da autonomia das Agências. Tese de doutorado. FGV. São Paulo, 2009.
50. Fiani R. Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras. Rio de Janeiro: Instituto de Economia – UFRJ. 2008.
51. Coelho CC. Reforma Regulatória no contexto brasileiro. Dissertação de Mestrado. EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - FGV 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/7980>>.
52. Lennertz MR. Agências Reguladoras e Democracia no Brasil: entre Facticidade e Validade. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
53. Santos LA. Desafios da governança regulatória no Brasil. In: Ramalho PIS (org.) Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. p. 177-188. Brasília: Anvisa, 2009.
54. Cruz V. Estado e regulação: fundamentos teóricos. In: Ramalho PIS (org.) Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. p. 53-86. Brasília: Anvisa, 2009.

55. Lodge M. Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments. In: Jordana Jacint, Levi-Faur David. The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004.
56. Majone G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of the changes in the mode of governance. 1997. Paper based on a seminar presented on 11 November 1996 as part of a course entitled 'Restructuring the West European State', held at the Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, Madrid, during the 1996 Fall Semester. Disponível em: <http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1996_93.pdf>. Acesso em: 4/06/2011.
57. Pimenta MAA. O difícil, delicado e necessário equilíbrio entre autonomia e controle no desenho institucional de uma agência reguladora. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.
58. Costa PV. Desenho institucional e o relacionamento das agências com os órgãos supervisores. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, p. 27 – 30, oct. 2009.
59. Parente V, Brito EHG, Rego EE, Marques FM, Medeiros HK, Pavan MO, Landi M, Funchal PH, Pinto RC, Brieu T. Energia: o Desafio das Agências Reguladoras. Instituto de Eletrotécnica e Energia – Universidade de São Paulo/ Apoio Instituto Acende Brasil. 2007.
60. Barroso LR. Agências Reguladoras: Constituição, Transformação do Estado e Legitimidade Democrática. In: Binenbojm Gustavo (coord). Agências Reguladoras e Democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
61. Ramalho PIS. Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil In: Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Pedro Ivo Sebba Ramalho (Org.). p. 125-159. Brasília: Anvisa, 2009.
62. Alves, S. M. C. Processo de participação da sociedade civil nas consultas públicas realizadas na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (2000-2006). Dissertação de mestrado. UnB. Brasília, 2008.
63. Saravia EJ. A inserção das agências reguladoras nos sistemas de decisão e controle. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, p. 18 – 21, oct. 2005.
64. Ribeiro LD. A (in)definição do modelo institucional das agências reguladoras no Brasil. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, v.5, n1, p. 81-96, jan/jun 2006.
65. Fernandes CCC, Ribeiro LD. Autonomia das agências reguladoras no Brasil: os casos do petróleo e da saúde suplementar. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007. Documento Libre.

66. Aragão AS. O Contrato de Gestão e a Ouvidoria no Anteprojeto de Lei Sobre a Gestão, a Organização e o Controle Social das Agências Reguladoras. In: A organização e o controle social das Agências Reguladoras – Crítica aos Anteprojetos de Lei. Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR. 2004.
67. Brasil. Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação -PRO-REG, e dá outras providências.
68. Ramalho PIS. A Gramática Política das Agências Reguladoras: comparação entre Brasil e EUA. Tese de doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, 2007.
69. Binenbojm G. As Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - REDAE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, no. 3, p. 1-20, ago-set-out, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-3-AGOSTO-2005-GUSTAVO%20BINENBOJM.pdf>>. Acesso em: 05/04/2012.
70. Rubira JLL. La participacion publica em el procedimiento de elaboracion de los reglamentos em los Esdos Unidos de América. Madrid (España): Editorial Civitas, S.A., 1991.
71. Teixeira VEC. Agências Reguladoras e o mito da independência: uma visão interdisciplinar dos mecanismos institucionais de interação no âmbito da Anatel. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. p. 2331- 2340. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3518.pdf>>. Acesso em: 19/08/2012.
72. Sundfeld CA. Processo Administrativo. I Seminário de Direito Administrativo – TCMSP. Set/Out 2003. Disponível em: <http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/1carlos_ari1.htm>. Acesso em: 3/05/2012.
73. Brasil. Comunicados do IPEA nº132. Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais”. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12991&Itemid=1>. Acesso em: 05/05/2012.
74. Ferreira CCO. Participação Social na elaboração de normas das agências reguladoras no Brasil e nos Estados Unidos da América do Norte. In: Di Pietro Maria Sylvia Zanella (org.). Direito Regulatório: temas polêmicos. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003. p. 594.
75. Mattos PTL. O Novo Estado Regulador no Brasil: Eficiência e Legitimidade. São Paulo: Editora Singular, 2006. Disponível em: <http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/0/0b/CAP%C3%8DTULO_3_-_Paulo_Mattos.pdf>. Acesso em: 15/12/2012.

76. Asensi F.D. A participação da sociedade civil nas decisões das agências reguladoras: mitos e desafios. *Revista de Direito Administrativo*. *Revista de Direito Administrativo*, n. 250, p. 75-101, jan. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/4111/2869>>. Acesso em: 18/03/2012.
77. Moreira Neto DF. *Direito Regulatório*. São Paulo: Renovar, 2003, p. 202-203.
78. Marques Neto, F.A. *Agências Reguladoras. Instrumentos do Fortalecimento do Estado*. Associação Brasileira de Agências Reguladoras. Porto Alegre, Abar. 2003.
79. Alves SMC. Democracia participativa e a consulta pública na Agência Nacional de Saúde Suplementar. In: Maria Célia Delduque (org.). *Temas Atuais de Direito Sanitário*. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Brasília/DF. 2009. v.1
80. Brasil. Projeto de Lei nº 3.337/2004. Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, acresce e altera dispositivos das Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, nº 9.984, de 17 de julho de 2000, nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e nº 10.233, de 5 de junho de 2001, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=210114&filenome=PL+3337/2004>. Acesso em: 20/12/2012.
81. Rothberg D. Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, jun., 2008, p.149-72.
82. Hall PA, Taylor RCR. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n.58, p. 193-223, 2003.
83. Kliksberg B. Seis teses não-convencionais sobre participação. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.33, n.3, p. 7-37, 1999.
84. Abu-el-Haj J. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, n.47, p. 65-79, 1999.
85. Motta, R. S. Princípios de regulação econômica. In: Ramalho PIS (org.). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009. p.87-104.
86. Danelon EC. *Agências Reguladoras: poder normativo e legitimidade*. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/35831/000816780.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21/05/2012.
87. Aragão AS. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 218-9.
88. Habermas J. *Direito e Democracia entre Facticidade e Validade*. 2.ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v.I-II

89. Habermas J. *Agir Comunicativo e Razão Destranscendentalizada*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002, p. 67.
90. Stern J, Holder S. Regulatory governance: criteria for assessing the performance of regulatory systems: An application to infrastructure industries in the developing countries of Asia. *Utilities Policy*, v.8 (1), mar. 1999. p.33-50.
91. Gutierrez LH. Regulatory Governance in the Latin American Telecommunications Sector. *Utilities Policy*, v.11, (4), dez. 2003. p. 225-40.
92. Correa P. et al. *Regulatory governance in Infrastructure Industries: assessment and measurement of brazilian regulators*. Washington: The International Bank of Reconstruction and Development / The World Bank, 2006. 77p. (Trends and policy options, 3).
93. Brasil. Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9961.htm. Acesso em: 13/01/2012.
94. Brasil. Agência Nacional de Saúde Suplementar. *Caderno de Informação da Saúde Suplementar: Beneficiários, Operadoras e Planos*. 2ª Ed. Rio de Janeiro, RJ. Dez/2012. p. 4.
95. Brasil. Decreto nº 3.327, de 5 de janeiro de 2000. Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, e dá outras providências. (2000a). Disponível em: http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C7340E6880&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C7341E6881. Acesso em: 10/12/2011.
96. Brasil. Resolução Normativa - RN Nº 197, de 16 de julho de 2009. Institui o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.ans.gov.br/index2.php?option=com_legislacao&view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=1460. Acesso em: 10/12/2011.
97. Brasil. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Brasília. Ata da décima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 23 de maio de 2000. (2000b). Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591> >.
98. Brasil. Resolução Normativa – RN Nº 242, de 7 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a participação da sociedade civil e dos agentes regulados no processo de edição de normas e tomada de decisão da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS mediante a realização de consultas e audiências públicas, e câmaras técnicas. Disponível em: http://www.ans.gov.br/index2.php?option=com_legislacao&view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=1616#capII. Acesso em: 10/12/2011.

99. Yin RK. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
100. Minayo MCS. O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco. 6.ed. 1999.
101. Bardin L. Análise de Conteúdo (Tradução de L.A. Reto e A. Pinheiro). Lisboa: Edições 70, 2002.
102. Gomes Romeu (2010) Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: Minayo MCS. (org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 29.ed. Petrópolis: Vozes.
103. Minayo MCS. Desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde. São Paulo: Hucitec/Abrasco. 11.ed. 2008.
104. Unrug MC d'. Analyse de contenu et acte de parole. Paris, Delarge. Ed. Universitaires, 1974.

ANEXO

ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM GESTORES DA ANS

1. Quais os critérios para definir se uma proposta normativa será ou não submetida à consulta pública?
2. Quais as formas de acesso para a participação da sociedade nas consultas são mais utilizadas (sítio eletrônico/*online*, *e-mail*, correspondência, outros)?
3. Na sua opinião, os meios de divulgação utilizados pela ANS para a participação nas consultas públicas são suficientes?
4. Quais as formas de divulgação das manifestações recebidas e dos resultados das consultas públicas?
5. Na sua opinião, essas formas de divulgação das contribuições recebidas e dos resultados são suficientes?
6. Qual o papel da realização de Câmaras e Grupos Técnicos previamente à realização das consultas públicas?
7. Que aspectos o(a) Sr.(a) considera que influenciam o processo de utilização das consultas públicas como mecanismo de *accountability* no processo decisório da ANS? (*considerar elementos históricos, da atuação da ANS, das formas de organização da ANS, da instituição da RN nº 242/10, entre outros*)
8. Na sua opinião, quais são os principais avanços observados no processo de utilização das consultas públicas?
9. Quais são as principais dificuldades observadas no processo de utilização das consultas públicas?
10. E os desafios?
11. Por favor, faça as considerações adicionais que o(a) Sr.(a) julgar importantes sobre o assunto.