

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA – IE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO - PPEd**

**Maria Antonieta Almeida Pimenta**

**O difícil, delicado e necessário equilíbrio entre autonomia e controle no desenho institucional de uma agência reguladora**

Rio de Janeiro

2010

**Maria Antonieta Almeida Pimenta**

**O difícil, delicado e necessário equilíbrio entre autonomia e controle no desenho institucional de uma agência reguladora**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Fiani

**Rio de Janeiro**

**2010**

**Maria Antonieta Almeida Pimenta**

**O difícil, delicado e necessário equilíbrio entre autonomia e controle no desenho institucional de uma agência reguladora**

Rio de Janeiro, de setembro de 2010

---

Professor Ronaldo Fiani, Doutor em Economia, Instituto de Economia/UFRJ (Orientador)

---

Professor Charles Freitas Pessanha, Doutor em Ciência Política, PPED/UFRJ

---

Paula Alexandra Nazareth, Doutora em Economia, Escola de Contas e Gestão (ECG) /  
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

À minha família e meus amigos,  
meu “estado de Bem-Estar Pessoal”,  
garantidor de sonhos

## AGRADECIMENTOS

Às professoras Eli Diniz e Ana Célia Castro, por abrirem as portas do PPED a uma então recém-aprovada candidata ao mestrado em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/UFRJ, extinto em 2007 pela Capes. À Profa. Ana Célia Castro, agradeço ainda os valiosos comentários em minha banca de qualificação que me ajudaram a construir esse trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Ronaldo Fiani.

Aos professores, pela generosidade em compartilhar conhecimento e sabedoria.

Aos colegas, pela alegria e intensidade do convívio.

Ao Prof. Ronaldo Rangel, agradeço notadamente por me ajudar a compreender a evolução do pensamento econômico e a construir a lógica de transição dos modelos de Estado sob a perspectiva econômica.

Ao Prof. Charles Pessanha, por suas aulas e conversas estimulantes, que terminaram por inspirar essa dissertação. E claro, por aceitar fazer parte tanto da minha banca de qualificação como da banca de defesa. Seus comentários durante a qualificação nortearam profundamente a realização dessa dissertação. Não posso deixar de agradecer-lo também pelo apoio e estímulo durante a elaboração do trabalho que apresentei na *Third Biennial Conference of the European Consortium on Political Research Standing Group on Regulatory Governance – Regulation in the Age of Crisis*, realizada em junho desse ano em Dublin.

A Ciara O'Dwyer, da *Trinity College Dublin*, por sugestões e comentários ao trabalho apresentado na conferência, que me ajudaram a aprimorar essa dissertação.

A Ceres Albuquerque e Márcia Piovesan, da Agência Nacional de Saúde Suplementar, pelo incentivo e apoio à realização do curso de mestrado.

A Stael Riani, Jorge Toledo, Alcimar Benites e Washington Cunha, também da ANS, por me ajudarem a compreender diversos processos da Agência.

Aos colegas da Gerência de Produção e Análise de Informação da ANS, agradeço a compreensão e o carinho. Aos “meninos do SIB”, por não desistirem de mim. Em especial, a Ana Cecília Faveret, Ana Cristina Martins, Carlos Maranhão, Cecília Lima, Daniel Sasson e Juliana Machado que, pacientemente, suportaram minhas angústias ao longo desses anos e me ajudaram a traçar caminhos e possibilidades. Agradeço ainda o apoio da equipe da Auditoria Interna da Agência.

Às minhas avós, Maria e Antonieta, exemplos de ousadia, coragem e determinação. Honrar o legado do nome é tarefa nem sempre cumprida a contento.

Aos meus pais, Getúlio e Maria José, pela certeza do amor e aceitação das minhas ausências. Aos meus irmãos, cunhados e sobrinhos, por fazerem da minha vida uma festa.

A Marina e Letícia, cujos laços de amizade reforçam os de sangue. Obrigada pelo aconchego e cumplicidade.

A Fabiana Pinheiro, de humor raro e refinado, que me ensinou a rir de mim mesma. Obrigada pelo afeto desmedido e pela constância na minha vida.

A Janine Sant'Anna, Juliana Antunes, Mirian Lopes, Renata Nacif e Valéria Fontelles, de braços estendidos, a qualquer tempo. A Juliana, agradeço ainda a paciência e a delicadeza com as minhas dúvidas jurídicas.

A Gustavo Granado, pelo incentivo à carreira acadêmica e pelas críticas e sugestões a esse trabalho.

A Ricardo Karam, cujos questionamentos ampliaram meus horizontes.

A Deus, pelos “talentos” a mim conferidos e que me trazem a responsabilidade de ser sempre *accountable*.

*Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias... Tanta gente – dá susto se saber – e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons...  
(Guimarães Rosa)*

## RESUMO

PIMENTA, Maria Antonieta Almeida. **O difícil, delicado e necessário equilíbrio entre autonomia e controle no desenho institucional de uma agência reguladora.** Rio de Janeiro, 2010. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010

Desde sua criação, as agências reguladoras, embora representem uma inovação na gestão pública, têm sido alvo de contantes críticas e debates, tanto no Brasil como nos demais países, especialmente no que tange à sua autonomia, insuficiência ou ausência de controle e possibilidade de captura.

Com base no caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar, essa dissertação pretendeu verificar como no desenho institucional de uma agência reguladora federal brasileira se processam as dimensões autonomia e controle, buscando-se analisar, sobretudo, a influência dos controles parlamentar e social sobre as ações da Agência.

O estudo identificou que, embora a ANS possua todas as características consideradas pelos teóricos da regulação como ideais para um órgão regulador, há um descompasso entre autonomia e controle. Se por um lado a Agência pode ser considerada plenamente autônoma, tendo inclusive assumido a responsabilidade pela formulação de políticas públicas para o seu setor de atuação, o mercado brasileiro de planos privados de saúde, por outro o controle sobre a Agência é fluido, muito mais formal que real ou efetivo, ainda que esteja baseado tanto nas formas clássicas de controle – controle administrativo, parlamentar e judiciário - como na mais moderna, o controle social.

Constatou-se assim a necessidade de aprimoramento das formas de controle sobre o Estado, rompendo com a baixa tradição do país nessa prática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agência reguladora, desenho institucional, autonomia, controle, accountability, captura regulatória



## ABSTRACT

PIMENTA, Maria Antonieta Almeida. **O difícil, delicado e necessário equilíbrio entre autonomia e controle no desenho institucional de uma agência reguladora.** Rio de Janeiro, 2010. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010

Although representing an innovation in the public management field, regulatory agencies have been subject to intense criticism and debate, especially in aspects related to their autonomy, insufficiency or absence of control and the possibility of capture. This has happened since the creation of the agencies not only in Brazil, but in other countries as well.

Based on the case of the Brazilian Private Health Insurance Regulatory Agency (ANS), the objective of this dissertation was to verify how the dimensions of autonomy and control are processed within the institutional design of a federal regulatory agency in Brazil. The influence of parliamentary and social control on the Agency's actions was particularly looked at.

Despite the fact that ANS has the ideal characteristics of a regulatory agency in accordance with the theory of regulation, the study identified that there is a mismatch between autonomy and control. On one hand, the Agency can be considered as fully autonomous, even being responsible for the elaboration of public policies for the regulated sector, that is, the Brazilian market of private health insurance. On the other hand, the control over the agency's actions is very fluid, being more formal than real of effective, although based both on classic control forms – administrative, parliamentary and judiciary control – and on the most modern form of control – the social control.

The study concluded that there is need for improving control mechanisms over the State, in order to overcome the lack of tradition in this type of practice in Brazil.

**KEYWORDS:** independent regulatory agency, institutional design, autonomy, control, accountability, regulatory capture

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 Diferenças entre o Estado Positivo e o Estado Regulador	37
Quadro 1.2 Instituições regulatórias e empresas estatais criadas durante os governos Vargas	51
Quadro 1.3 Síntese dos argumentos e hipóteses para o estabelecimento de agências reguladoras independentes (ARIs) segundo vertentes do novo institucionalismo	65
Quadro 1.4 Dimensões explicativas das mudanças institucionais segundo vertentes do novo institucionalismo	66
Quadro 1.5 Principais características das agências reguladoras brasileiras	78
Quadro 2.1 Controle social sobre a administração pública	100
Quadro 2.2 Classificação de órgãos / instâncias / eventos segundo dimensão de <i>accountability</i> e nível de controle realizado sobre o Poder Executivo	109
Quadro 2.3 Ferramentas de transparência e <i>accountability</i>	118
Quadro 2.4 Ferramentas de transparência segundo doutrinas de administração pública	120
Quadro 2.5 <i>Accountability</i> e transparência nos regimes regulatórios segundo doutrinas de administração pública	121
Quadro 2.6 Autonomia e formas de controle das agências estabelecidas em suas leis de criação	123
Quadro 2.7 Fatores que dificultam atuação do TCU no controle externo sobre a regulação	130
Quadro 3.1 Mercado brasileiro de planos privados de assistência à saúde – Dezembro/2009	154
Quadro 3.2 Resoluções relativas a alterações no regimento da ANS – 2000-jun/2010	161
Quadro 3.3 Valores previstos para a realização de campanhas publicitárias	169
Quadro 3.4 Classificação de órgãos/entidades/eventos segundo dimensão de <i>accountability</i> e nível de controle realizado sobre a ANS	175
Quadro 3.5 Ferramentas de transparência e <i>accountability</i> adotadas pela ANS	176
Quadro 3.6 Acórdãos proferidos pelo TCU à ANS, segundo ano e natureza – 2001-2009	180
Quadro 3.7 Etapas do processo de análise de contas da ANS pelo TCU	181
Quadro 3.8 Resultado do julgamento das contas da ANS pelo TCU segundo ano de exercício	183
Quadro 3.9 Percentual de não atendimento das recomendações do TCU por exercício avaliado	188
Quadro 3.10 Valores ressarcidos ao SUS – 2004-2007	193
Quadro 3.11 Percentual de conhecimento dos beneficiários de planos privados de saúde sobre a ANS segundo ano de realização de pesquisa	199
Quadro 3.12 Beneficiários em planos privados de saúde segundo ano de realização da pesquisa	199
Quadro 3.13 Classificação das entidades participantes da CAMSS segundo representação de interesses	200

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1.1 Número de agências reguladoras criadas – Países selecionados – 1920-2007	58
Gráfico 1.2 Percentual acumulado de agências reguladoras criadas, considerando-se países da OCDE e América Latina – 1920-2007	59
Gráfico 1.3 Percentual acumulado de agências reguladoras criadas por setor – Países selecionados – 1920-2007	60
Gráfico 3.1 Distribuição dos gastos em saúde no Brasil por fonte de financiamento	153
Gráfico 3.2 Vínculos a planos privados de assistência à saúde – Brasil – 2000-2010	154
Gráfico 3.3 Recursos ANS – 2000-2009	159
Gráfico 3.4 Percentuais de reajustes de planos individuais/familiares autorizados pela ANS – 2000-2010	164
Gráfico 3.5 Utilização anual dos instrumentos de accountability pelos deputados federais – 2001-2010	178
Gráfico 3.6 Resoluções editadas pela ANS segundo realização de câmaras técnicas e consultas públicas – 2000-2010	202

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 3.1 Sistema de regulação bipartite	149
Figura 3.2 Regulação do mercado de planos privados de saúde após a criação da ANS	151
Figura 3.3 Identificação dos beneficiários para cobrança de ressarcimento ao SUS	191

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 3.1 Estimativa de gastos em saúde - Brasil – 2003/2004	153
Tabela 3.2 Recursos ANS – 2000-2010	159
Tabela 3.3 Funcionários da ANS por tipo de vínculo empregatício – 2000/jun2010	162
Tabela 3.4 Uso dos instrumentos de accountability parlamentar por ano – 2001-2010	178
Tabela 3.5 Situação e percentual de cumprimento das recomendações do TCU (acórdão 771/2005)	186
Tabela 3.6 Motivos de impugnações de cobranças de ressarcimento apresentados pelas operadoras	194
Tabela 3.7 Resoluções editadas pela ANS segundo utilização de instrumentos de controle social	201

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

4ª Secex - 4ª Secretaria de Controle Externo  
Acesita – Aços Especiais Itabira  
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AGU – Advocacia Geral da União  
AIH – Autorização de Internação Hospitalar  
AMF - *Autorité des Marchés Financiers*  
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 de Transportes Aquaviários  
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres  
Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
APAC – Autorização de Procedimento de Alta Complexidade  
ARI – Agência Reguladora Independente  
AT&T - American Telephone and Telegraph  
Bird - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BT - *British Telecom*  
CAMSS ou CSS – Câmara de Saúde Suplementar  
CAP - Caixa de Aposentadoria e Pensões  
Cade - Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
Cadín - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal  
CERC - Centro de Estudos de Regulação e Controle  
CGU – Controladoria Geral da União  
COB - *Comission des Opérations de Bourse*  
CONSOB - *Comissione per le società e la borsa*  
Consu - Conselho Nacional de Saúde Suplementar  
Cosipa – Companhia Siderúrgica Paulista  
CNSP - Conselho Nacional de Seguros Privados  
CPI- Comissão Parlamentar de Inquérito  
CRE - Conselho da Reforma do Estado  
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional  
Dasp - Departamento de Assessoria e Serviço de Pessoal  
Datusus - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde  
Desas - Departamento de Saúde Suplementar  
Docenave – Vale do Rio Doce Navegação S/A  
Eletrobrás – Centrais Elétricas Brasileiras S/A  
Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
FCC - *Federal Communications Commission*  
Fenaseg - Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
FSA - *Financial Services Authority*  
GEFIN/ANS – Gerência de Finanças/ANS

GERH/ANS – Gerência de Recursos Humanos/ANS  
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IGP-M - Índice Geral de Preços do Mercado  
INC – Indicação  
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
IPC – Índice de Preços ao Consumidor  
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ISC - Instituto Serzedello Corrêa  
ITA - *Independent Television Authority*  
MARE - Ministério de Administração e Reforma do Estado  
MCL - *Mercury Communications*  
MP - Medida Provisória  
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
NGP - Nova Gestão Pública  
NPM - *New Public Management*  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
Ofgem - *Office of Gas and Electricity Markets*  
Ofcom - Office of Telecommunication  
OFTEL - *Office of Telecommunications*  
PIAC - Programa de Adaptação de Contratos  
PIB – Produto Interno Bruto  
PFC - Proposta de Fiscalização e Controle  
PDRE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  
PL – Projeto de Lei  
PNAD/IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
PND - Programa Nacional de Desestatização  
RDC - Resolução de Diretoria Colegiada  
REQ - Requerimento  
RIC - Requerimento de Informação  
RIPSA – Rede Integrada de Informações para a Saúde  
RN - Resolução Normativa  
SAC - Serviço de Atendimento ao Consumidor  
SBDC - Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência  
SDE - Secretaria de Direito Econômico  
Seae – Secretaria de Acompanhamento Econômico  
SIB - *Securities and Investment Board*  
SIB/ANS/MS – Sistema de Informações de Beneficiários/ANS/Ministério da Saúde  
SRA - *Strategic Rail Authority*  
SUS – Sistema Único de Saúde  
Susep - Superintendência de Seguros Privados  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TISS – Troca de Informação em Saúde Suplementar  
TSS - Taxa de Saúde Suplementar  
Tunep - Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos  
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
Usiminas – Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S/A

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	16
<b>CAPÍTULO 1 - ESTADO E REGULAÇÃO: SIGNIFICADOS E INTERRELAÇÕES</b>	25
1.1 DO “ESTADO SMITHIANO” AO “ESTADO REGULADOR”	26
1.2 EXISTE REALMENTE UM “ESTADO REGULADOR”?	40
1.3 MODELOS DE "ESTADO REGULADOR"	42
<b>1.3.1 "Estado Regulador" norte-americano</b>	43
<b>1.3.2 "Estado Regulador" britânico</b>	45
<b>1.3.3 "Estado Regulador" brasileiro</b>	50
1.4 AGÊNCIAS REGULADORAS INDEPENDENTES: A CARACTERÍSTICA MAIS VISÍVEL DO "ESTADO REGULADOR"	57
1.5 DESENHO INSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO POR MEIO DE AGÊNCIAS REGULADORAS INDEPENDENTES	62
1.6 CAPTURA REGULATÓRIA	70
1.7 DESENHO INSTITUCIONAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	75
1.8 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES	79
<b>CAPÍTULO 2 - AUTONOMIA <i>VERSUS</i> CONTROLE E <i>ACCOUNTABILITY</i></b>	83
2.1 AUTONOMIA COMO ATRIBUTO NECESSÁRIO À EFICIÊNCIA REGULATÓRIA	83
2.2 CONTROLE COMO GARANTIA DO PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	89
<b>2.2.1 Controles procedimentais clássicos</b>	90
<b>2.2.2 Controle social</b>	96
2.3 <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMAÇÃO DO PODER	103
2.4 FORMAS DE CONTROLE E <i>ACCOUNTABILITY</i> SOBRE O PODER EXECUTIVO BRASILEIRO	108
2.5 FORMAS DE CONTROLE E <i>ACCOUNTABILITY</i> SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS	110
2.6 FORMAS DE CONTROLE E <i>ACCOUNTABILITY</i> SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS	121
<b>2.6.1 Controle administrativo sobre as agências reguladoras brasileiras</b>	125
<b>2.6.2 Controle parlamentar sobre as agências reguladoras brasileiras</b>	126
<b>2.6.3 Controle judicial sobre as agências reguladoras brasileiras</b>	131
<b>2.6.4 Controle social sobre as agências reguladoras brasileiras</b>	131

<b>2.6.5 Transparência e <i>accountability</i> nas agências reguladoras brasileiras</b>	133
<b>2.7 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES</b>	135

<b>CAPÍTULO 3 - UM ESTUDO DE CASO: CONTROLE PARLAMENTAR E CONTROLE SOCIAL SOBRE A AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR</b>	141
3.1 CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR	142
3.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO DESENHO INSTITUCIONAL DA ANS	155
<b>3.2.1 Clareza de papéis e objetivos</b>	155
<b>3.2.2 Autonomia</b>	158
<b>3.2.3 Previsibilidade</b>	163
<b>3.2.4 Processos e instrumentos decisórios e “ferramentas para decisão”</b>	165
<b>3.2.5 Transparência</b>	167
3.2.5.1 Sítio	167
3.2.5.2 Divulgação jornalística	168
3.2.5.3 Eventos	168
3.2.5.4 Campanhas publicitárias	168
3.2.5.5 Parcerias com órgãos de defesa do consumidor	169
<b>3.2.6 Participação</b>	170
3.2.6.1 Câmara de Saúde Suplementar	170
3.2.6.2 Audiência Pública	172
3.2.6.3 Consulta pública	173
3.2.6.4 Câmara Técnica	173
3.2.6.5 Ouvidoria	173
3.2.6.6 Call Center	174
<b>3.2.7 <i>Accountability</i></b>	174
<b>3.2.8 Resumo das ferramentas de transparências e <i>accountability</i> da ANS</b>	175
3.3 FORMAS DE CONTROLE SOBRE A ANS	177
<b>3.3.1 Controle Parlamentar</b>	177
3.3.1.1 Controle Parlamentar por meio de instrumentos de controle	177
3.3.1.2 Controle Parlamentar com o auxílio do TCU	179
3.3.1.2.1 Acórdãos relativos a processos de prestação de contas da ANS	181
3.3.1.2.1.1 Cumprimento do processo TC 009.864/2001-0	183
3.3.1.2.1.2 Cumprimento do acórdão 360/2003	184
3.3.1.2.1.3 Cumprimento do acórdão 251/2007	185
3.3.1.2.1.4 Cumprimento do acórdão 771/2005	186
3.3.1.2.1.5 Síntese dos processos de prestação de contas	187
3.3.1.2.2 Acórdãos relativos a processos de representação contra a ANS	188

3.3.1.2.3 Acórdãos relativos a processos de Solicitações do Congresso Nacional e Relatórios de Auditoria sobre a ANS	189
3.3.1.2.3.1 Síntese dos processos de solicitações do Congresso Nacional e Relatórios de Auditoria	197
<b>3.3.2 Controle Social sobre a ANS</b>	198
3.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES	202
<b>CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	212
<b>REFERÊNCIAS</b>	217
<b>APÊNDICES</b>	276



## INTRODUÇÃO

*“... toda ação principia mesmo é por uma  
palavra pensada.”  
(Guimarães Rosa)*

Se é próprio da democracia a alternância de grupos no poder e os respectivos questionamentos subjacentes a opções políticas adotadas pelo grupo antecessor, não é de se estranhar que, com a mudança de governo ocorrida no Brasil em 2003, após oito anos de uma mesma coligação no poder, uma das primeiras m adotadas tenha sido a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial para “analisar, discutir a organização e propor medidas para o aperfeiçoamento do modelo institucional das agências reguladoras” (BRASIL, 2003a, p.4). Ressalte-se que o modelo agência reguladora representava para o governo anterior um símbolo da modernização institucional necessária para o restabelecimento da governança do país. O principal questionamento do governo recém-eleito em 2003 referia-se ao grau de autonomia das agências que ao, mesmo tempo em que lhes possibilitava assumir a política para o seu setor de atuação, inviabilizava seu controle pelo poder Executivo. A polêmica acerca da autonomia das agências reguladoras não é nova e nem está restrita ao Brasil, tendo sido objeto de discussão acerca de sua constitucionalidade em diversos países. Aragão (2005) assinala que

A solução a que as Supremas Cortes de países tão díspares como Estados Unidos, França, Itália e Alemanha chegaram foi no sentido da constitucionalidade desse elemento essencial do conceito de agência reguladora, já que o poder de direção da administração pública deve ser exercido nos termos da lei, que, assim, pode estabelecer condicionamentos para a exoneração, no caso, a comprovação do justo motivo em processo administrativo regular (ARAGÃO, 2005, p.134).

Após análises, debates, crises e disputas entre o governo federal e algumas agências, finalmente, em 13 de abril de 2004, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.337/2004, que dispõe sobre a gestão, organização e controle social das Agências Reguladoras. A seguir, no dia 22 de abril, foi constituída uma Comissão Especial para apreciação desse projeto de lei, cabendo a relatoria ao deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ) que decidiu pela aprovação do respectivo PL. Embora em 3 de julho de 2007 tenha havido um requerimento de urgência para a votação do projeto, até o momento isso ainda não aconteceu.

O relatório interministerial que serviu de base para a elaboração do Projeto de Lei trouxe como principais recomendações i) a necessidade de se reforçar a segurança do mandato fixo dos dirigentes das agências, sendo assegurada sua não coincidência com o do Presidente da República, ii) a ativação e aperfeiçoamento dos órgãos colegiados de definição de política e iii) a definição de novos mecanismos de controle social, especialmente no aprimoramento dos mecanismos de consulta e informação públicas e de prestação de contas ao Legislativo (BRASIL, 2003a, p.34-37).

Ao fim e ao cabo, o relatório e o Projeto de Lei buscam encontrar uma resposta para a principal dicotomia que cerca as agências reguladoras: autonomia *versus* controle, que continua sendo objeto de diversos estudos acadêmicos, justamente pela dificuldade de se encontrar um ponto de equilíbrio entre eles.

Embora esse trabalho esteja circunscrito à esfera das agências reguladoras federais brasileiras, e, em especial, ao estudo da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), não se pode esquecer que, na verdade, o dilema autonomia e controle é uma tensão inerente à existência do Estado como instância que rege a vida em sociedade. Em uma democracia, a autonomia concedida ou delegada pelos cidadãos ao Estado, leia-se governantes e burocratas, para tomar decisões relativas ao desenvolvimento econômico, ao bem-estar social e à proteção e defesa de todos, não deve se desvincular do atendimento das expectativas da sociedade, que é a base garantidora do Estado. Entra aqui a concepção rousseauiana de poder como mandato do povo: uma vez que o poder pertence a todos é como se não pertencesse a ninguém (ROUSSEAU, 2006, p.42-44).

Entretanto, a certeza da dimensão não angelical dos homens, continuamente comprovada ao longo da história, requer que a tentação do abuso do poder, intrínseca à espécie humana, possa ser refreada (MADISON; HAMILTON; JAY, 1987, p.350). Em um sistema democrático, em que as decisões tomadas são vinculantes a todos indistintamente e respaldadas em um sistema legal, a necessidade de controle de quem “detém” esse “poder concedido ou delegado” mostra-se imperativa e imprescindível. A resposta repousa na clássica questão “*Quis custodiet ipsos custodes?*”. Ou seja, é preciso controlar quem controla a sociedade (MONTESQUIEU, 1995, p.156).

Essa dicotomia é fruto do desejo racional da sociedade de delegar o poder a quem acredita que é mais plenamente capaz de tomar as decisões que atendam aos interesses de todos e da certeza simultânea de que é preciso estabelecer limites para o exercício dessa

delegação, para que aquele que recebe tal delegação não ultrapasse as fronteiras estabelecidas. Configura-se assim um dilema que remonta à própria evolução social: como construir o equilíbrio entre necessidades antípodas?

No âmbito das agências reguladoras, esse dilema se torna ainda mais visível a partir do momento em que esses órgãos são criados com uma autonomia maior do que aquela normalmente conferida aos integrantes do aparato estatal.

A racionalidade embutida na escolha do modelo de agências reguladoras autônomas baseia-se na necessidade antevista pelo governo de assegurar à iniciativa privada a credibilidade necessária para que seja possível a realização dos investimentos necessários ao desenvolvimento do país, especialmente a partir dos processos de privatização de empresas públicas e estabelecimento de concessões privadas para a provisão de serviços públicos que normalmente antecedem a criação desses órgãos, como nos casos britânico e brasileiro. O propósito de assegurar credibilidade está vinculado ao aprofundamento do processo de globalização e de disputas por investimentos, quando os governos se depararam com o desafio de atrair investidores para seus respectivos países, buscando para tanto restringir a ação administrativa arbitrária e reafirmar sua intenção de não promover mudanças nas regras do jogo de forma súbita e indiscriminada. No caso latino-americano, o legado institucional de Estados organizacionalmente fracos, corporativos e vulneráveis a pressões políticas, excessivo grau de discricionariedade do Executivo e pouca rigidez no cumprimento das leis parece tornar essa busca por credibilidade ainda mais necessária (GHEVENTER, 2005, p.27).

A autonomia, definida por Gheventer (2005, p.97) como “capacidade institucional do órgão de tomar decisões e de executá-las”, pode ser associada a ideia de insulamento burocrático, em que o poder Executivo procura proteger o núcleo técnico do Estado contra incertezas e interferências advindas do ambiente institucional mais amplo, como por exemplo, Congresso, partidos políticos, interesses privados, entre outros. Gheventer (2005) assinala ainda que o grau de autonomia pode variar, de acordo com o ambiente macroeconômico, as preferências dos atores envolvidos e a conjuntura política e que corresponde a um equilíbrio entre os benefícios esperados com a maior credibilidade e os benefícios advindos do controle político sobre a agência reguladora. Na verdade, essa estratégia não representa nenhuma novidade no arcabouço político-institucional brasileiro, ainda que as agências reguladoras possam ser consideradas o exemplo mais singular. Ressalte-se que a discricionariedade

concedida ao regulador não é de natureza política e sim técnica e operacional, sendo que as decisões devem respeitar o princípio da legalidade, como compete a qualquer órgão público.

Por outro lado, o constante questionamento acerca da legitimidade da decisão desses órgãos impõe a necessidade de estabelecimento de formas de viabilização da participação dos diversos atores envolvidos no processo regulatório. Tendo em vista que, normalmente, as agências regulam a provisão privada de serviços de natureza pública, pressupõe-se que a sociedade como um todo é impactada pelas decisões de um órgão regulador, devendo, portanto, pelo menos em tese, participar desse processo decisório. Nesse sentido, busca-se construir instrumentos que, ao viabilizar essa participação, garanta a legitimidade necessária ao processo decisório.

A solução encontrada por diversos teóricos da regulação, entre os quais se destacam Majone (1997), Stern; Holder (1999), Gutierrez (2003) e Correa *et al* (2006), para o dilema autonomia versus controle e prestação de contas repousa no estabelecimento de um desenho institucional com as características consideradas ideais para que esse órgão seja ao mesmo tempo efetivo e legítimo. Entre tais características, citam-se: clareza de papéis e objetivos, autonomia/independência, previsibilidade, processo decisório e “ferramentas para decisão”, participação, transparência e *accountability*. Por meio dos quatro primeiros atributos, pretende-se a tecnicidade das decisões e a redução do risco regulatório, garantindo-se assim os compromissos críveis que o setor regulado espera do governo como contrapartida aos investimentos realizados no país. Os demais atributos, participação, transparência e *accountability*, configuram a resposta à crítica de falta de legitimidade política desses órgãos para definir diretrizes em sistemas democráticos, uma vez que não são presididos por representantes eleitos. Além disso, tais atributos podem ser considerados formas importantes de controle das agências, tendo em vista que a captura regulatória tem sido um dos maiores desafios dos estudiosos da regulação, como apontam Stigler (2004), Peltzman (2004), Becker (1983) e Fiani (2004). Ressalte-se que se nos primórdios da regulação a preocupação se restringia à captura da agência pelo mercado, contemporaneamente, já se fala em captura pelos políticos e mesmo pelo staff do órgão regulador (LODGE, 2004, p.126; SOUTO, 2005, p.260-261).

Assim, o que parece ficar claro no desenho das agências é uma busca entre autonomia e controle desses órgãos, tendo em vista os objetivos de efetividade, credibilidade e legitimidade pretendidos pelos proponentes desse modelo. Como assinalam Christensen e

Laegreid (2004, p.12), “A substantial democratic dilemma is how regulatory agencies are to gain enough autonomy to function efficiently, but not so much freedom as to make them politically uncontrollable.”

É essa perspectiva que informa o desenvolvimento desse trabalho.

No caso brasileiro, a prática corresponde ao enquadramento teórico? Ou mais uma vez, configura-se a conhecida dualidade entre o país legal e o país real?

Com base no estudo de caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar, essa dissertação busca verificar como se processam as dimensões autonomia e controle no desenho institucional da agência reguladora do mercado de planos privados de saúde. Busca-se analisar, sobretudo, a influência dos controles parlamentar e social sobre as ações da Agência, tendo em vista que, como será visto no decorrer dessa dissertação, tais formas de controle assumiram a centralidade no caso das agências reguladoras. Nesse sentido, esse trabalho pretende: i) compreender o processo de criação das agências reguladoras brasileiras e suas conseqüências sobre o desenho institucional desses órgãos; ii) compreender o desenho institucional da ANS; iii) analisar como é feito o controle sobre a ANS e, por fim, iv) verificar de que forma o controle parlamentar e social exercido sobre a Agência influencia o seu padrão de comportamento, de maneira que seja possível estabelecer a relação entre autonomia e controle.

Essa dissertação está estruturada da seguinte forma. O primeiro capítulo apresenta uma síntese da reconstrução histórica da lógica de transição dos modelos de Estado sob a perspectiva econômica. Partindo-se do “Estado smithiano”, chega-se ao moderno modelo de “Estado Regulador”, característico dos anos 1990, ainda objeto de controvérsia entre os acadêmicos de diversas áreas. A seguir, são apresentadas as expressões norte-americana e britânica desse “Estado Regulador”, que influenciaram notadamente o modelo brasileiro. Discute-se ainda uma das principais características desse Estado que é a criação das agências reguladoras e seus principais atributos, abordando-se também a questão da captura regulatória. Considerando-se que a “agencificação” é uma realidade mundial, busca-se então analisar o desenho institucional das agências reguladoras federais brasileiras frente ao desenho tido como ideal.

No segundo capítulo, a tônica é a discussão entre autonomia *versus* controle e prestação de contas. Dessa forma, é analisada inicialmente a autonomia como atributo necessário à eficiência regulatória e as implicações trazidas por essa autonomia para a

legitimidade das agências reguladoras. A seguir, analisa-se o controle como uma garantia do princípio da legitimidade do Estado Democrático de Direito, apresentando-se as origens e os tipos de controle existentes. Posteriormente abordam-se os conceitos de *accountability*, suas dimensões e importância para a legitimação do exercício do poder. A seguir, são estudadas as formas de controle e *accountability* sobre o Poder Executivo brasileiro, esfera onde se inserem as agências reguladoras. Uma vez que as agências reguladoras estão sujeitas à mesma obrigatoriedade de controle e prestação de contas que incidem sobre os demais órgãos de todos os Poderes, traz-se a discussão presente na literatura referente a controle e *accountability* das agências reguladoras de um modo geral, para em seguida analisar-se a realidade brasileira à luz dessa discussão.

O terceiro capítulo traz o estudo de caso dessa dissertação, centrado na análise da autonomia e controle da Agência Nacional de Saúde Suplementar. Parte-se da reconstrução histórica do processo de conformação da ANS como instância reguladora do mercado de planos privados de saúde, fundamental para se entender como se deu a opção pela criação de uma agência reguladora no setor de saúde que, no Brasil, constitucionalmente, é “direito de todos e dever do Estado” (BRASIL, 2005a, p.141), conformando-se assim um hibridismo no setor da saúde em que convivem um Estado provedor, por meio do SUS, e um “Estado Regulador”, por meio de duas agências reguladoras, a ANS e a Anvisa. A seguir, apresenta-se o desenho institucional da ANS frente aos atributos considerados imprescindíveis pelos teóricos da regulação para que um órgão regulador possa ser efetivo em suas ações. Posteriormente, analisam-se o controle parlamentar e o controle social sobre a agência.

Finalmente, a conclusão reúne os principais achados dessa dissertação, buscando explicitar como autonomia e controle se processam no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar.

## **OBJETIVO GERAL**

Verificar como se processam as dimensões autonomia e controle no desenho institucional da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), buscando-se analisar a influência dos controles parlamentar e social sobre as ações da Agência.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Compreender o processo de criação das agências reguladoras brasileiras e suas conseqüências sobre o desenho institucional desses órgãos;
- Compreender o desenho institucional da ANS;
- Analisar como é feito o controle sobre a ANS e, por fim,
- Verificar de que forma o controle parlamentar e social exercido sobre a ANS influencia o seu padrão de comportamento, de maneira que seja possível estabelecer a relação entre autonomia e controle.

## **METODOLOGIA**

A hipótese subjacente a esse estudo é a existência de um descompasso entre autonomia e controle nas agências reguladoras brasileiras, sendo a autonomia a dimensão preponderante, embora no desenho legal e teórico tais dimensões pareçam equilibradas.

A relevância desse estudo situa-se na proliferação desse modelo dentro da gestão pública, tendo em vista que além das dez agências reguladoras federais brasileiras, existem 24 agências reguladoras estaduais e 10 municipais. Além disso, uma vez que conforme apontam Nunes *et al* (2007, p.17), as agências reguladoras podem ser consideradas um (mini) Estado dentro do Estado que lhes dá origem, entender como se processam autonomia e controle nessa microesfera pode ajudar a clarear como tais dimensões se realizam na esfera macro.

A metodologia para a realização desse estudo compreendeu uma investigação qualitativa, por meio de pesquisas documentais.

Inicialmente foi realizada uma revisão bibliográfica e no sítio da ANS com intuito de caracterizar a ANS em termos de clareza de papéis e objetivos, autonomia/independência,

*accountability*, participação, transparência, processo decisório e “ferramentas para decisão”, os atributos considerados ideais para esse tipo de órgão.

Além desse tema inicial, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre controle parlamentar e social para subsidiar as escolhas dos documentos que mais expressam essas categorias de controle sobre a agência. Para o controle parlamentar foi definida a busca de documentos públicos no sítio da Câmara dos Deputados Federais (Requerimento de Informação - RIC, Requerimento - REQ, Proposta de Fiscalização e Controle - PFC e Indicação - INC), no sítio do Tribunal de Contas da União (acórdãos) e no sítio da Controladoria Geral da União (relatórios) até junho de 2010. Foram buscados e analisados os acórdãos do TCU que se referem diretamente à Agência, embora haja outros documentos do TCU em que a agência é citada indiretamente. Em relação aos relatórios da CGU foram selecionados apenas aqueles que se referem aos processos de prestação de contas da Agência para o TCU.

Para o controle social foram analisadas as consultas públicas e câmaras técnicas realizadas pela ANS antes da promulgação de novas resoluções e a atuação da Câmara de Saúde Suplementar, como órgão consultivo da ANS. Essa análise foi feita a partir das atas de reuniões da Câmara de Saúde Suplementar e documentos relativos à realização de consultas públicas pela agência, disponíveis no sítio da Agência.

Para a análise da possibilidade de realização de câmaras técnicas e consultas públicas previamente à edição de normas pela ANS, inicialmente foram selecionados dois tipos de normas: Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) e Resolução Normativa (RN), considerando-se que as RDCs, editadas entre janeiro/2000 e janeiro/ 2002, foram substituídas a partir de então pelas RNs, atualmente em vigor. Os outros normativos da Agência foram excluídos da análise por nunca terem sido objeto de consulta pública ou câmara técnica. Para o levantamento dos temas de normativos que seriam passíveis de serem submetidos a esses instrumentos de controle social, foi utilizado como critério o levantamento de temas dos normativos que foram efetivamente objeto de câmaras técnicas e consultas públicas. Dessa forma, entendeu-se que normativos com temas similares ou correlatos também deveriam ter sido submetidos aos mesmos processos de consultas públicas e câmaras técnicas. Por esse critério, foram classificados como passíveis desses instrumentos os normativos referentes a:

1. Rol de procedimentos e eventos em saúde
2. Plano de contas de operadoras



3. Classificação e segmentação de operadoras
4. Classificação de planos
5. Critérios de garantias financeiras e ativos garantidores
6. Reajuste e revisão técnica de contraprestações de planos de saúde
7. Contratualização entre operadoras e prestadores de serviços
8. Programa de Qualificação da Saúde Suplementar
9. TISS
10. Portabilidade de carências de planos de saúde
11. Alienação compulsória de carteiras de planos de saúde
12. Sistemas de fornecimento de informação das operadoras para a ANS
13. Proibição de comercialização pelas operadoras de produtos que não constam da Lei n° 9.665/98
14. Proibição de exigência de cheque caução pelos hospitais
15. Programa de Adaptação de Contratos (PIAC)
16. Ressarcimento ao SUS
17. Combate à lavagem de dinheiro
18. Normas para a adoção de cláusula de cobertura parcial temporária no caso de doenças ou lesões preexistentes

Destaque-se que normativos referentes à descrição de procedimentos de solicitação para reajustes, revisão técnica, alienação de carteiras, por exemplo, cujos temas são similares dentro do critério proposto, não foram incluídos na relação de normativos sujeitos a essas instâncias de controle por tratarem de rotinas operacionais entre operadoras e ANS. Também foram excluídos normativos referentes à prorrogação de prazos e aqueles r correções e ajustes nos normativos anteriormente publicados, desde que não configurassem uma alteração no teor do normativo. Uma vez que foi promulgada para atender determinação do Senado Federal, a Resolução Normativa n° 192, embora se refira à cobertura de atendimentos (rol de procedimentos e eventos), foi excluída da obrigatoriedade de ser sujeita a câmara técnica e consulta pública.

Ressalve-se que as Resoluções Normativas n° 217 e n° 220, embora se refiram ao ressarcimento ao SUS e que pelo critério adotado deveriam ser submetidas a consulta pública e câmara técnica, foram consideradas não passíveis, tendo em vista que tratam da adequação dos procedimentos necessários à efetivação do ressarcimento ao SUS exigido pelo Tribunal de Contas da União. A classificação desses normativos está no Apêndice G dessa dissertação.

## CAPÍTULO 1 - Estado e regulação: significados e interrelações

*“O Estado permeia toda a economia; é um dos fatores constitutivos das relações privadas. A simples retirada do Estado da economia não faz desaparecer os problemas de desenho institucional. É preciso enfrentá-los como tal.”*  
(Adam Przeworski)

Ainda que esteja presente diariamente na vida de qualquer um, pode-se dizer que para a maioria o Estado ainda é um completo desconhecido ou um perfeito incompreendido. Miticamente travestido de divindade, o Estado assusta pelo poder, intimida pelo tamanho e fascina pela complexidade, como se não fosse formado pela mesma substância que compõe qualquer sociedade: o cidadão. Esquecido ou inconsciente de que é a base de sustentação do Estado, esse cidadão tende, na maior parte das vezes, a se afastar, “desresponsabilizando-se” por garantir que as ações do Estado reflitam suas demandas. Configura-se assim uma inversão de papéis, em que o Estado passa de criatura a criador. Ou para usar a imagem de Marx, lembrada por Przeworsky (1995, p.45, grifos do autor), “o Estado se torna o ‘senhor’ e não o ‘servo’ da sociedade”.

Como aponta Demo (1989), razões históricas levaram à falsa concepção de que primeiro surgiu o Estado e, somente a partir dele, a sociedade, o que dificulta a compreensão clara e distinta sobre quem comanda quem:

Esta situação descreve um traço de pobreza política, plasmada na subserviência diante do aparato estatal. Não se vê igualmente que o Estado não tem recursos próprios, nem autoridade própria. O que tem, retira da sociedade. É estritamente mantido pela sociedade, além de legitimado por ela (DEMO, 1989, p.144).

Conhecer o Estado apresenta-se assim imperativo para tirar dele seu caráter mítico, tornando-o mais próximo e real.

Nesse sentido, esse capítulo tem início com uma sintética reconstrução histórica da lógica de transição dos modelos de Estado sob a perspectiva econômica, a partir de Adam Smith até chegar ao moderno modelo de “Estado Regulador”, característico dos anos 1990, ainda objeto de controvérsias entre acadêmicos de campos diversos. A seguir, são apresentados os modelos de “Estado Regulador” norte-americano e britânico, bem como o modelo brasileiro, profundamente influenciado pelos expoentes anglo-saxões.

Como se verá, nas seções seguintes, uma das principais características desse “Estado Regulador” é a conformação de um desenho institucional para a regulação, a partir da criação das chamadas agências reguladoras, que têm como traço distintivo, entre as características consideradas ideais para esse tipo de órgão, uma autonomia pouco comum aos órgãos normalmente integrantes do aparato estatal. A seguir, aborda-se a questão da captura regulatória que tem sido uma das principais preocupações entre os teóricos, desde os anos 1970.

Posteriormente, considerando-se que a agencificação é uma realidade mundial, a despeito da falta de consenso entre os acadêmicos sobre os fatores que conduziram a esse processo, discute-se especificamente o desenho institucional das agências reguladoras brasileiras.

### **1.1 Do “Estado smithiano” ao “Estado Regulador”**

Derivado de Max Weber, o principal conceito do Estado moderno aponta como suas características: i) o monopólio do uso legítimo da força em um determinado território, ii) o uso desse recurso de poder para a tomada de decisões de obediência obrigatória pelos habitantes desse território, iii) uma estrutura administrativa e postos de comando ocupados por integrantes da sociedade, iv) a disponibilidade de meios materiais para assegurar a gestão pública, v) o estabelecimento de um conjunto de regulações para a vida social, válido tanto para os habitantes como para os ocupantes dos postos de comando e da estrutura administrativa do Estado e o vi) estabelecimento dos instrumentos que permitam o acesso dos integrantes da sociedade aos postos de comando e à estrutura administrativa, bem como que possibilitem que os interesses dos indivíduos e dos grupos sociais alcancem o processo de decisão pública (PIO; PORTO, 1998, p.292).

Às funções clássicas do Estado de guerrear e manter a ordem interna, contemporaneamente, soma-se a obrigação de garantir o desenvolvimento econômico e o bem-estar social. A forma de cumprimento desse terceiro objetivo implica examinar as teorias econômicas no tratamento da ação do Estado. Conforme assinala Fernando Carvalho (1999):

As decisões do Estado são *exógenas* aos modelos teóricos de economia: elas são tomadas em outro mundo, obedecendo a outra lógica, por agentes que, estranhamente, se comportam na esfera política de forma diferente daquela suposta para a esfera econômica.

A falta de uma percepção econômica do Estado não se deve certamente, a um déficit de percepção que nos torne, economistas, cegos à importância do problema. O que aqui se sugere é que essa lacuna emerge de limitações resultantes do próprio modo pelo qual a teoria econômica nasceu e se consolidou, tanto nas suas formas mais ortodoxas, quanto em muitas das suas heterodoxias. Considerar o Estado implica violar as fronteiras do “econômico” como foi consensualmente entendido durante dois séculos (CARVALHO, 1999, p.10, grifos do autor).

Boa parte das teorias econômicas interpreta o fato econômico em si, demonstrando-os por meio de modelos onde as intervenções estatais não têm lugar, já que correspondem a decisões externas de caráter político, nem sempre racionais<sup>1</sup>. Equivocadamente, os modelos econômicos tendem a ser confundidos com a própria ciência econômica, que em sua origem era chamada, e não sem motivo, de Economia Política, uma vez que seu objeto de estudo era a relação de produção entre três classes: capitalistas, latifundiários e proletários.

Marco da teoria econômica moderna, o livro *A Riqueza das Nações* (1776), de Adam Smith, ao explicar o comportamento econômico dentro de uma lógica própria, desvincula-se dos preceitos mercantilistas onde o comércio e a terra eram entendidos como a fonte da riqueza e introduz a noção de valor-trabalho como a verdadeira fonte de criação de valor.

Sinteticamente, Smith defende que, a partir da divisão do trabalho, os indivíduos, movidos por interesses *egoístas*, são plenamente capazes de organizarem sua vida econômica. Ressalta Carvalho (1999):

A satisfação dos desejos seria alcançada através da troca de mercadorias, permitindo a cada um transferir a outros o comando sobre bens menos atrativos em troca daqueles mais desejados. Esse arranjo seria socialmente factível se relações de troca – preços relativos – pudessem ser determinados de forma que orientassem o intercâmbio na direção desejada pelos agentes envolvidos. Adam Smith não propôs apenas um problema relevante, propôs também as linhas gerais da resposta: o mercado é capaz de estabelecer aqueles preços que viabilizam a ordem econômica, os preços naturais. Poderia haver flutuações no dia-a-dia, isto é, nos chamados preços de mercado. Mas por trás do caos aparente dos movimentos dos preços de mercado, deveria ser possível discernir a ordem, representada pelos preços naturais, em torno dos quais, como visto, os preços de mercado deveriam flutuar (CARVALHO, 1999, p.13, grifo do autor).

Importa destacar que, antes d'*A Riqueza das Nações*, Smith publica, em 1759, *A Teoria dos Sentimentos Morais*, no qual apresenta o princípio fundamental de que o objeto das percepções morais dos homens é representado pelas ações dos outros homens. Tais ações

---

<sup>1</sup> De forma genérica, a escolha racional é aquela que maximiza o interesse do indivíduo, seja ele qual for. O conceito de racionalidade é uma das noções mais controversas da ciência econômica, já que aceitá-lo implica em considerar que o agente econômico (consumidores, empresas etc) tem informação perfeita e capacidade inequívoca de estabelecer e ordenar preferências.

são julgadas segundo a capacidade dos homens de simpatizar com elas, tomando por base o juízo moral que os homens fazem de sua própria conduta. A origem da moralidade é a convivência entre os homens e a virtude humana se estabelece no desejo de aprovação. Nesse sentido, o “homem virtuoso” é aquele que agindo para melhorar sua própria condição, melhora a condição da comunidade e dela recebe a aprovação e o reconhecimento de suas ações (NAPOLEONI, 2000, p.41). Esse “homem virtuoso”, apresentado n’A *Teoria dos Sentimentos Morais*, é o mesmo que aparece no início do capítulo 2 d’A *Riqueza das Nações*:

Não é benevolência do açougueiro, cervejeiro ou padeiro, que esperamos nosso jantar, mas de sua preocupação por seu próprio interesse. Dirigimo-nos, não à sua humanidade, mas ao seu amor-próprio, e nunca lhe falamos de nossas necessidades, mas das vantagens deles (SMITH, 1981, p.8).

Tal teoria não se desvincula do forte debate intelectual presente à sua época, no qual as condutas humanas eram apresentadas como justificativa do poder do soberano ou do Estado. Assim, se por um lado, como apresentado por Hobbes, os indivíduos são, em estado natural, egoístas radicais que justificam a existência de um Estado Absolutista responsável pela proteção da vida, por outro lado, o homem natural para Locke vive em um estado socializado, no qual comportamentos e relações são regulados por leis naturais. Nesse contexto, o poder do Estado se funda na necessidade de garantia dos direitos fundamentais (ou naturais) do indivíduo, assentando-se em regras hoje identificadas como liberais (OLIVEIRA, 2006, p.33-73; NAPOLEONI, 2000, p.35-40).

Em sentido distinto, ao defender que as normas morais são produções sociais expressas no desejo de aprovação ou reconhecimento, Smith afirma que o Estado não deveria ter outra finalidade que não a de garantir o livre curso das ações individuais (em algum sentido, egoístas) para a constituição e desenvolvimento da sociedade como um todo. Ressalta Napoleoni (2000)

[...] o aspecto central dessa tese reside no fato de que o egoísmo não é um elemento de ordem ou de desenvolvimento: ‘pode’, no sentido de que, para que essa positividade do egoísmo resulte operante, é necessária, ao menos, uma condição; essa condição é a de que ninguém, na busca de seu próprio interesse, impeça aos demais a obtenção de seus interesses – ou seja, é necessário que não ocorram prevaricações, sejam elas devidas a posições naturais de força ou a privilégios institucionais (NAPOLEONI, 2000, p.41, grifo do autor).

Smith advoga que a ação do Estado sobre a economia pode ser prejudicial, devendo essa ficar a cargo da “mão invisível” do mercado, que tende a maximizar o bem-estar econômico. Segundo assinala Hunt

Smith concluiu que as intervenções, as regulamentações, as concessões de monopólio e os subsídios especiais do governo – tudo isso tendia a alocar mal o capital e a diminuir sua contribuição para o bem-estar econômico. Além do mais, esses atos do governo tendiam a restringir os mercados, reduzindo, assim, a taxa de acumulação do capital e diminuindo a extensão da divisão do trabalho e, com isso, o nível de produção social (HUNT, 2005, p.57).

Como se percebe, para Smith, o bem-estar econômico, expresso no nível de produção social, é obtido pelas ações individuais no mercado. Ao defender o liberalismo de mercado, reafirma que é o livre curso das ações individuais ou o livre desenvolvimento de forças individuais no terreno econômico que permite o desenvolvimento da sociedade como um todo. Com essa tese, sustenta que ao governo caberiam apenas três funções:

O primeiro dever do soberano, o de defender a sociedade da violência e invasão de outras sociedades independentes [...] O segundo dever do soberano, o de proteger, tanto quanto possível, todo membro da sociedade da injustiça ou opressão de qualquer outro de seus membros, ou o dever de estabelecer uma exata administração da justiça [...] O terceiro e último dever do soberano ou comunidade é o de erigir e sustentar aquelas instituições e obras públicas que, mesmo que sejam no mais alto grau vantajosas para uma grande sociedade, são porém de tal natureza que o lucro não poderia pagar a despesa a qualquer indivíduo, ou pequeno grupo de indivíduos, e assim não se pode esperar que qualquer indivíduo, ou pequeno grupo de indivíduos, a erija ou mantenha (SMITH, 1981, p.359,373,383).

Smith apresenta o interesse da sociedade (sem confronto ao interesse privado) como o objetivo a ser alcançado. Como destaca Napoleoni (2000), “haverá em Smith maior sensibilidade no trato do problema – que de direito pode-se definir como democrático – de uma ampliação da sociedade econômica que reduza sistematicamente o número e peso dos ‘excluídos’” (NAPOLEONI, 2000, p.42, grifo do autor). Uma das soluções propostas para o alcance de tal objetivo era a maior participação do setor público na educação que deveria ser financiada por todos, pois reverte em benefício da comunidade, compensando, ao menos parcialmente, o empobrecimento existencial e intelectual provocado pela crescente especialização decorrente da divisão do trabalho. (SMITH, 1981, p.383-413)

Carvalho (1999) destaca que as fronteiras estabelecidas por Smith não foram questionadas pelos diversos economistas que o sucederam:

Enquanto os três primeiros capítulos da *Riqueza das Nações* são dedicados à exposição da vida de sociedade de Smith, os *Princípios* de Ricardo abrem-se diretamente com a discussão sobre o valor das mercadorias. Ricardo aborda diretamente contradições do método de Smith de mensuração de valor, propondo uma forma de resolvê-las. A partir dessa discussão, Ricardo chega ao seu tema central, as leis de distribuição do produto entre os grupos sociais que habitam o mundo capitalista. [...] *O Capital*, obra central de Marx (1981), também trata da operação de agentes privados, também parte da discussão dos determinantes dos valores

das mercadorias, para daí derivar uma teoria de distribuição do produto social, e também se assenta sobre a idéia de que a ação do Estado é um elemento relativamente pouco importante na determinação da dinâmica capitalista. (CARVALHO, 1999, p.16).

Carvalho (1999) demonstra que as relações sociais descritas por Smith têm força explicativa do capitalismo. Ao se concentrarem na lógica da distribuição da riqueza e não mais em suas causas, Ricardo e Marx, embora com sentidos distintos, não se afastam da questão smithiana de redução dos excluídos.

Caberá a Jevons, Menger e Walras iniciarem, na década de 1870, a chamada economia neoclássica, e com ela um estreitamento dos horizontes da teoria econômica. Distanciando-se de preceitos coletivos, agora substituídos pelos de eficiência e equilíbrio, determinam a redução do papel do Estado na economia. Assinala Carvalho (1999):

De uma preocupação explícita com o funcionamento do sistema de preços como forma de ordenamento social e de distribuição do produto social, passou-se para a atenção quase exclusiva à *forma* do processo de escolha que está presente na operação do mercado. Os indivíduos foram igualados como *consumidores*, distintos apenas por suas preferências e suas dotações iniciais, a produção capitalista foi despojada de suas características institucionais e reduzida à descrição da “função da produção”, o *processo* de produção mesmo perdeu relevância em favor da concentração na realização de trocas (CARVALHO, 1999, p.18, grifo do autor).

Os neoclássicos irão aprofundar a defesa do capitalismo *laissez-faire*, sem a interferência do Estado, e sem a preocupação com o desenvolvimento coletivo, a partir de três elementos centrais:

(1) a teoria da distribuição baseada na produtividade marginal, que retratava o capitalismo concorrencial como um ideal de justiça distributiva; (2) o argumento da “mão invisível”, que retratava o capitalismo como um ideal de racionalidade e eficiência e (3) a fé na natureza automática e auto-regulável do mercado, que demonstrava que as principais funções do governo deveriam ser fazer cumprir os contratos e defender os poderes e os privilégios da propriedade privada (HUNT, 2005, p.381, grifos do autor).

Esta linha de pensamento se funda na análise de equilíbrio, norteados pelo método walrasiano, que se constitui em três estágios. Inicialmente formam-se conceitos ideais extraídos de abstrações do mundo real. No segundo estágio, as abstrações são usadas para a construção de modelos dedutivos, erguidos por teoremas e/ou demonstrações. Por fim, os teoremas construídos são aplicados ao mundo real (WALRAS, 1996, p. 51).

Obviamente, modelos de equilíbrio puro não podem levar em considerações variáveis que não agem de forma “ideal”. Dessa forma, o método desconsidera tudo que não possa ser mensurável ou formulável *ex-ante*, incluindo-se ações pouco racionais dos Estados ou papéis

secundários daqueles que não maximizam suas posições, como os excluídos do sistema. Dessa forma, os chamados autores neoclássicos contribuem para formulações de equilíbrio e compreensão da organização produtiva.

A história do capitalismo, porém, é na verdade uma história de instabilidade econômica, nunca tendo havido realmente equilíbrio com pleno emprego. Assim, no final do século XIX, o desenvolvimento de mercados de capitais mundiais e os avanços nos processos produtivos e no sistema de transporte acabaram por levar a fortes concentrações industriais e à formação de trustes e cartéis, comprometendo tanto o processo concorrencial como a flexibilidade e capacidade de auto-ajuste do mercado. Esse sistema de produção começa a enfrentar crises, culminando na Grande Depressão, em 1929, que atinge todas as economias capitalistas (HUNT, 2005, p.382). Segundo descreve Hunt,

A fé na automaticidade do livre mercado e na economia capitalista despencou. Milhões se voltaram para a direita e defenderam o nazismo ou o fascismo ou se voltaram para a esquerda, defendendo o socialismo ou o comunismo. O capitalismo do *laissez-faire* tinha poucos partidários entusiasmados. Quase todos os economistas e políticos apoiavam uma ampla intervenção governamental no mercado (HUNT, 2005, p.429).

Por desconsiderar a possibilidade de ação do Estado para normatizar as relações econômicas, a economia neoclássica não tinha resposta para os problemas vividos. A solução desenvolvida por Keynes, sem negar a importância da economia de mercado, foi justamente a intervenção estatal como forma de assegurar a recuperação econômica. O Estado liberal não interventor perde espaço frente à necessidade de sustentação do sistema capitalista, para reconduzir a economia ao pleno emprego, por meio do aumento dos gastos públicos ou outros mecanismos que estimulassem o investimento privado. Destaca Carvalho (1999):

A revolução keynesiana representou uma ruptura com o modo de desenvolvimento da teoria econômica de até então, não apenas porque foram identificadas insuficiências de natureza estrutural na forma de operação de economias capitalistas, mas também porque a forma específica pela qual essas insuficiências se manifestavam pedia, além da criação de regras compensatórias (como no caso de falhas de mercado citadas acima), o acompanhamento e a intervenção constante. Em outras palavras, a teoria keynesiana apontava para a necessidade de *política econômica* (CARVALHO, 1999, p.21, grifos do autor).

Além da aceitação instantânea e praticamente unânime da economia keynesiana, Hunt destaca que a perda da fé no livre-mercado contribuiu para a emergência de um novo campo de estudos dentro da economia, a chamada “economia do desenvolvimento”. Em comum, essas duas correntes defendiam uma “ampla e profunda participação do governo nos processos econômicos” (HUNT, 2005, p.431).



A política econômica intervencionista encontrará espaço ainda maior ao final da Segunda Guerra Mundial, quando, segundo Vianna (1998), os ingleses criaram a expressão *welfare state* para definir um mundo diferente tanto da proposta nazista como “daquele que a mão invisível de Adam Smith afagava” (VIANNA, 1998, p.11).

Ainda que careça de uma definição precisa, *welfare state* refere-se intrinsecamente à questão da proteção social do indivíduo, a fim de evitar que ele deixe de ser capaz de prover o próprio sustento e corra o risco de cair na miséria, tendo foco, portanto, na redução da exclusão. Há uma redefinição do papel do Estado, que passa a ser responsável pelo provimento do bem-estar do indivíduo. Conforme salienta Esping-Andersen (1995):

O *welfare state*, uma das marcas da “era dourada” de prosperidade do pós-guerra, significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o *welfare state* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo. Muitos países se auto-proclamaram *welfare states*, não tanto por designarem desse modo as suas políticas sociais, quanto por promoverem uma integração social nacional (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.73, grifos do autor).

A despeito das diferenças entre os diversos modelos de *welfare state*, tributários das trajetórias dos países, segundo Vianna (1998), as características desse tipo de Estado residem essencialmente

[...] no papel desempenhado pelos fundos públicos no financiamento da reprodução da força de trabalho e do próprio capital, na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de políticas sociais (educação, saúde, previdência) e na expansão do consumo de massa, padronizado, de bens e serviços coletivos (VIANNA, 1998, p. 18).

A prosperidade econômica dos anos 1950 e 1960, possibilitada pela ordem econômica internacional estabelecida após a Segunda Guerra Mundial e coordenação de ações providas pelo *welfare state*, entra em crise a partir dos anos 1970 por razões diversas: dois choques do petróleo, colapso do sistema financeiro internacional, dívida externa dos países do Terceiro Mundo, rivalidades econômico-financeiras entre os países centrais e os efeitos associados à Terceira Revolução Industrial e à globalização (DINIZ, 1997). Tais fatores conduzem à transformação do modelo estatal que, de principal agente de desenvolvimento, passa a ser considerado um obstáculo a esse desenvolvimento (EVANS, 1993), já que não consegue mais exercer sua função de exercer controles para garantir a estabilidade do processo de produção.

Nesse contexto, não é de se estranhar que os neoclássicos, agora divididos em conservadores e liberais, dominem novamente o debate econômico.

Tendo como principal representante Paul Samuelson, os neoclássicos liberais defendem uma combinação entre o capitalismo do *laissez-faire* e a intervenção do Estado. Conforme aponta Hunt (2005), para essa corrente

O governo se torna um *deus ex machina* que convenientemente permite aos liberais reconhecer a validade de muitas objeções à teoria neoclássica e ao mesmo tempo defender sua fé nos três princípios ideológicos fundamentais do neoclassicismo. Eles admitem que a mão invisível não é suficiente. Eles parecem aceitar as muitas objeções ao *laissez-faire*, mas eles sempre acabam defendendo aqueles três princípios da ideologia neoclássica. Eles concluem, com mais frequência implícita do que explicitamente, que embora a mão invisível, auxiliada pelo punho visível do governo, não seja perfeita, é a coisa mais próxima da perfeição que os atuais níveis do conhecimento humano propiciam (HUNT, 2005, p.436).

Por sua vez, os neoclássicos conservadores, cujos principais expoentes são Milton Friedman, Friederich Hayek e Ludwig von Mises, defendem o *laissez-faire* extremado e tendem a reduzir todo o comportamento humano a atos de troca:

1. Todo comportamento humano envolve troca.
2. Em qualquer situação de escolha, qualquer que seja a alternativa escolhida, há ganhos e custos (sejam custos explícitos ou implícitos, custos de “oportunidade”).
3. Portanto, todo o comportamento humano envolve troca na medida em que envolve a obtenção de ganhos em troca de custos.
4. Todos os seres humanos fazem escolhas racionais, isto é, realizam as trocas de modo a maximizar o excesso de utilidade do ganho em relação à desutilidade do custo (ou da utilidade perdida, no caso do custo de oportunidade).
5. Portanto, todas as escolhas são racionais e representam a melhor alternativa possível dentre aquelas disponíveis no processo de troca (os neoclássicos utilitaristas sempre evitaram enfrentar a questão de como a sociedade capitalista dá a algumas pessoas tantas alternativas e a outras tão poucas).
6. Como todas as escolhas, ou trocas (elas são a mesma coisa), são racionais, maximizam a utilidade dos envolvidos na escolha ou troca, então a utilidade total é sempre maximizada.
7. Em conseqüência, a livre troca em uma sociedade capitalista harmoniza todos os interesses, maximiza a utilidade, resulta em preços racionais, em alocação eficiente de recursos e, em geral, cria o melhor dos mundos possíveis.
8. Além disso, como toda atividade humana é na realidade uma troca, todo e qualquer aspecto da sociedade capitalista é racional e feliz (HUNT, 2005, p.448, grifos do autor).

Novamente o mercado, soerguido pela ação racional de seus agentes, volta a ser entendido como lócus de equilíbrio do sistema. No mundo neoclássico conservador ou neoliberal, como é mais comumente conhecido, a atividade do governo fica restrita assim à

proteção da propriedade privada e à garantia do cumprimento dos contratos. Uma vez que o Estado pode causar sérios danos à economia, há que se limitá-lo. Nesse sentido, ganha força a tese do Estado Mínimo, capitaneada pelos governos de Margareth Thatcher (Inglaterra), Ronald Reagan (Estados Unidos) e Helmut Kohl (Alemanha), com a função de garantir o livre funcionamento do mercado. Grosso modo, a proposta neoliberal apóia-se em reformas estruturais, com abertura comercial, privatização de estatais e de serviços públicos, desregulamentação dos mercados, liberalização financeira; e busca da estabilização macroeconômica, a partir da disciplina fiscal e controle das contas governamentais, visando à redução da inflação. Nesse sentido, propugna-se a completa reforma do Estado, em que, segundo Przeworski (1996, p.118), deveria haver i) a redução do tamanho da administração pública, ii) a redução do tamanho do setor público, iii) o isolamento do Estado das pressões privadas, iv) o estabelecimento de regras em substituição a decisões discricionárias e v) a delegação de decisões sujeitas a inconsistências dinâmicas a organismos independentes com reduzidos incentivos de submissão a pressões políticas.

Note-se que na reação ao Estado intervencionista não há compromisso com a proteção social. Privilegia-se o mercado, mas não o abstém de formas de regulação, como pontuam Levi-Faur e Gilad (2004):

[...] liberalization and managerial reforms that were supposed to ‘hollow out the state’ were intimately coupled with the rise of multilayered regulatory institutions and formalization of codes of behaviour at the corporate, state, and international levels (LEVI-FAUR; GILAD, 2004, p.107, grifo dos autores).

De acordo com Majone (1997), no contexto europeu, observa-se um paradoxo, muito mais aparente que real, entre esse Estado, caracterizado notadamente por privatização, liberalização, reforma dos esquemas de bem-estar e desregulação, e um crescimento expressivo de formulação de políticas reguladoras:

What is true is that in this period traditional methods of regulation and control were breaking down under the pressure of powerful technological, economic and ideological forces, and were dismantled or radically transformed. This is often referred to as ‘deregulation’, but the term is misleading. What is observed in practice is never a dismantling of all public regulation – a return to a situation of *laissez-faire* which in fact never existed in Europe – but rather a combination of deregulation and re-regulation, possibly at a different level of governance. Thus, privatization of the public utilities is typically followed by price regulation, while newly privatized firms lose their pre-existing immunity from national and European competition law (MAJONE, 1997, p.6, grifos do autor).

A lógica de desregulação e re-regulação é proposta no sentido de promover ajustes em sistemas produtivos, objetivando sua eficiência, não mantendo necessariamente relação com compromissos coletivos de integração social, e sim com o “interesse público” de se ter acesso a produtos e serviços, incluindo aqueles normalmente providos pelo Estado. De fato, a Teoria do Interesse Público segue uma visão tradicional de regulação que tem como propósito zelar pelo interesse da sociedade frente a eventuais falhas de mercado, buscando reduzi-las de forma a assegurar resultados “socialmente desejáveis”. (BALDWIN; CAVE, 1999, p.19).

Utilizadas como argumentos centrais para a regulação da indústria, as falhas de mercado correspondem resumidamente a assimetrias produtivas, problemas de externalidades e poder de monopólio. Assim, o “Estado Regulador”, em certo sentido, substitui a “mão invisível” de Smith, já que objetiva induzir a produção desejável do ponto de vista social de modo a conduzir para resultados ótimos, em termos paretianos.

Essa inflexão na forma de condução da economia para Majone (1997) leva à retração do Estado positivo – “as planner, direct producer of goods and services, and employer os last resort” (MAJONE, 1997, p.4) – e consequente crescimento do Estado Regulador, favorecido por três processos distintos: substituição do modelo de regulação por meio da propriedade pública pela regulação por agências ou comissões independentes, europeização da formulação de políticas e expansão do governo indireto (MAJONE, 1997, p. 6-7)

No alvorecer do século 20, nos países europeus, a regulação econômica, especialmente de setores que apresentavam características de monopólios naturais, como gás, eletricidade, água, transportes, correios, telefonia, foi feita por meio da propriedade pública de empresas provedoras de bens e serviços. Correção da ineficiência dos monopólios privados, estímulo ao desenvolvimento econômico, redução de assimetrias, proteção aos consumidores e garantia da segurança nacional compunham as principais razões que justificavam a propriedade pública. Somente assim, o Estado seria capaz de planejar e regular a economia e, simultaneamente, proteger o interesse público dos interesses privados. No entanto, conforme salienta Majone (1997),

[...] experience was to show that public ownership and public control cannot be assumed to be the same thing. In fact, the problem of imposing effective public control over the great nationalized enterprises proved so intractable that the main objective for which they had ostensibly been created – regulating the economy in the public interest – was almost forgotten. The failure of regulation by public ownership explains the shift to an alternative mode of control whereby public utilities and other industries deemed to affect the public interest are left in private hands, but are subject

to rules developed and enforced by specialized agencies. Such bodies are usually established by statute as independent administrative authorities – independent in the sense that they are allowed to operate outside the line of hierarchical control by the departments of central government (MAJONE, 1997, p.7).

Por sua vez, a europeização da formulação de políticas, traduzida na crescente interdependência das políticas domésticas e supranacionais dentro da União Europeia, forçou o crescimento tanto qualitativo como quantitativo da regulação, incidindo sobre os Estados membros e levando-os a desenvolverem nacionalmente políticas e instituições reguladoras. Majone (1997) assinala

It is any rate clear that the remarkable growth of European regulations could not fail to have a significant impact on the development of regulatory policies and institutions at national level. Competition policy provides the best illustration of this impact. When the Treaty of Rome was signed, only Germany, among the founding members, had a modern anti-trust law and a forceful regulatory body, the Federal Cartel Office, to implement it. Forty years later, all members of the European Union have a competition laws which substantially resemble European law, and competition authorities that are closely linked to the Competition Directorate (DG IV) of the Commission. (MAJONE, 1997, p.9)

E, finalmente, a mudança do governo direto para o indireto incluiu, segundo Majone (1997),

[...]administrative decentralization and regionalization; the breakdown of formerly monolithic entities into single-purpose units with their own budgets; delegation of responsibility for service delivery to private, for profit or non-profit, organizations, and to non-departmental bodies operating outside the normal executive branch framework; competitive tendering and other contractual or quasi-contractual arrangements whereby budgets and decision making powers are devolved to purchasers who, on behalf of their client group, buy services from the supplier offering the best value for money (MAJONE, 1997, p.12).

Somados, esses três fatores contribuíram assim para a redefinição de uma ideia de Estado mais afeita à nova realidade. As principais características desse “Estado Regulador” em oposição ao Estado Positivo podem ser assim resumidas (quadro 1.1):

**Quadro 1.1 Diferenças entre o Estado Positivo e o Estado Regulador**

<b>Características</b>	<b>Estado Positivo</b>	<b>Estado Regulador</b>
<i>Principais funções</i>	Redistribuição, estabilização macroeconômica	Correção de falhas de mercado
<i>Instrumentos</i>	Tributação (ou tomar fundos emprestados) e dispêndio	Formulação de regras
<i>Principal arena de conflito político</i>	Alocações orçamentárias	Revisão e controle da formulação de regras
<i>Instituições características</i>	Parlamento, departamentos ministeriais, empresas nacionais, serviços de bem-estar social	Comissões parlamentares, agências e comissões independentes, tribunais
<i>Atores-chave</i>	Partidos políticos, funcionários públicos, grupos corporativos	Movimentos em prol de questões singulares, reguladores, peritos, juízes
<i>Estilo de políticas</i>	Discricionário	Limitado por regras, legalista
<i>Cultura de políticas</i>	Corporativista	Pluralista
<i>Responsabilização política</i>	Direta	Indireta

Fonte: MAJONE, 1997, p.12-13

A ideia de “Estado Regulador” proposta por Majone vem influenciando diversos acadêmicos no campo da regulação, tais como Wright (2009); Gilardi (2008); Painter (2007); Minogue e Cariño (2006); Grant (2006); Christensen e Laegreid (2005); Chevallier (2004); Jordana e Levi-Faur (2004); Lodge (2004); Scott (2004); Menicucci (2003); Thatcher (2002); Scneider (2002); Black (2002); Bartle *et al* (2002); Melo (2001); Moran (2001;2002); Percebois (2001); Braithwaite (2000); Eberlein (1999); entre outros.

Para Black (2002), o conceito de “Estado Regulador” parece consolidado: “we are familiar with the notion of ‘regulatory state’, and even with that of a ‘new regulatory state’” (BLACK, 2002, p.1, grifo do autor). Lodge (2008) compartilha essa opinião, afirmando inclusive que “the term ‘regulatory state’ entered the vocabulary of students of European Politics” (LODGE, 2008, p.280, grifo do autor). Segundo Wright (2009), a ideia de “Estado Regulador” domina o debate europeu: “today, some scholars argue that the rise of the regulatory state marks the ‘dominant trajectory’ for contemporary European governments” (WRIGHT, 2009, p. 337, grifo do autor).

Por sua vez, Christensen e Laegreid (2005) consideram a ideia de um “Estado Regulador” ainda inconsistente, carecendo de maior precisão: “such terms as ‘american regulatory state, a ‘european regulatory state’, and ‘a british regulatory state’ (Moran 2002) all mean slightly different things” (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2005, p.5, grifos dos autores). Para Chevallier (2004) é importante tentar esclarecer o conceito de “Estado Regulador”:

Enfin, quelles implications concrètes recouvre ce vocable d'État régulateur? Em quoi lês modes d'action et les principes d'organisation de l'État régulateur sont-ils différents de ceux de l'État classique? On est ici renvoyé à l'idée de régulation mais qui ne présent précisément qu'une fausse clarté: le terme est en effet issu du champ scientifique et le passage de l'univers des paradigmes scientifiques à celui des représentations idéologiques est toujours accompagné d'un flou conceptuel propice aux effets de légitimacion; la régulation est ainsi devenue un de ces mots passe-partout, 'omnibus', un de ces 'gadgets' dont le contenu est de plus en plus vague, imprécis, incertain. La profusion de significations que recèle désormais une formule qui amalgame des conceptions très différents, voire contradictoires, du rôle de l'État, explique largement cet effet de mode (CHEVALLIER, 2004, p. 473-474, grifos do autor)

Em sua busca por um conceito mais preciso, Chevallier (2004) apresenta quatro sentidos para Estado Regulador: "principe de cohésion sociale", "clef de voûte du développement social", "arbitre du jeu économique" e "expression d'un nouveau modèle étatique" (CHEVALLIER, 2004, p.474-475).

Como princípio de coesão social, o Estado Regulador é responsável tanto pela identidade coletiva de um grupo (função de simbolização) como pela manutenção da ordem social (função de dominação). Nesse contexto, a ideia de regulação, oriunda da física, é definida como o processo responsável por manter organizado e em funcionamento qualquer sistema, seja ele técnico ou social, anulando possíveis interferências externas. A regulação torna-se, assim, elemento de legitimação do Estado:

"[...] l'image du 'tiers régulateur' renforce en effet le statu de neutralité apparente de l'État par rapport aux interest sociaux qu'il est charge de 'réguler', à travers la définition d'un 'intéret'. [...]  
[L'État] c'est le catalyseur qui transforme les antagonismes sociaux em projet collectif, l'élément centripète indispensable pour contrebalancer les forces centrifuges, le facteur essentiel d'homogénéisation du tissu social (CHEVALLIER, 2004, p. 475, grifos do autor).

É justamente a compreensão da função de regulação estatal como princípio garantidor da coesão social que, segundo Chevallier, permite ao Estado uma intervenção direta e permanente na vida em sociedade, inclusive na esfera econômica. Nesse sentido, o Estado Regulador é definido como a pedra angular do desenvolvimento social. Para Chevallier, "l'État régulateur apparaissant dans cette perspective comme l'autre nom de l'État-providence" (CHEVALLIER, 2004, p.474). A regulação vincula-se, assim, à propriedade estatal e provisão pública de serviços como forma de garantir um projeto coerente de desenvolvimento, garantindo a todos o acesso a bens essenciais e buscando a redução das desigualdades.

Chevallier argumenta que, nos anos 1970, a crise do Estado provedor leva ao questionamento da regulação por meio de propriedade estatal e provisão pública, favorecendo assim a perspectiva neoliberal. Não mais produtor nem provedor, o Estado transforma-se em árbitro do jogo econômico:

[...] l'État doit jouer le rôle d'un 'régulateur', chargé d'assurer le maintien des grands équilibres économiques, en intégrant des contraintes de nature diverse. L'évolution de l'économie de marché rendrait cette intervention indispensable: la complexité croissante des circuits économiques, les mutations technologiques, la sophistication des produits financiers, la mondialisation des échanges, mais aussi la pression croissante de pouvoirs économiques dont la puissance se renforce du fait de la mondialisation, imposent la mise en place d'instances capables de fixer certaines règles Du jeu, de faire prévaloir certaines disciplines, de protéger certains intérêts (CHEVALLIER, 2004, p. 478, grifos do autor ).

A crescente estratificação e sofisticação das forças de mercado, conforme apontado anteriormente por Chevallier tornam necessária a proteção do interesse público. A garantia de tais interesses, chamados difusos, que além de não serem contemplados pelas “forças de mercado” ainda são ameaçados pela existência das já citadas falhas de mercado, justifica a imposição pelo poder público de uma determinada forma de regulação econômica.

Para o cumprimento dessa nova função, algumas condições impõem-se como necessárias: posição de exterioridade em relação ao jogo econômico, capacidade de arbitragem de interesses e flexibilidade de ação (CHEVALLIER, 2004, p.478). Diferentemente da regulamentação clássica, esse Estado age com base no “direito da regulação”, que transcende tanto o direito público como o privado. São criadas autoridades independentes que, embora sujeitas ao princípio da imparcialidade, da transparência e da proporcionalidade, representam uma modificação da arquitetura tradicional do Estado (CHEVALLIER, 2004, p.478-479).

Chevallier (2004) assinala a necessidade de avaliar se esse modelo de regulação econômica, por meio de órgãos independentes, pode ser transposto para todas as esferas da ação estatal. Nesse sentido, o Estado Regulador poderia vir a configurar a expressão de um novo modelo de Estado. Embora não possa ser subestimado o fato de que as agências independentes parecem trazer consigo um novo formato para o Estado, para Chevallier (2004), contudo, as funções de formação de identidade coletiva, de coesão social, acesso a bens públicos e proteção contra riscos continuam essenciais ao Estado, que não pode ser reduzido apenas à regulação econômica.



Chevallier (2004) conclui que os diversos significados do termo Estado Regulador são antes complementares que contraditórios:

[...] leur diversité n'est que le reflet des mutations récentes de l'État; s'enchaînant de façon cohérente, elles s'emboîtent de manière logique, en formant une configuration complexe. C'est précisément dans la mesure où la formule permet de suivre cette dynamique d'évolution de l'État qu'elle apparaît en fin de compte pertinente (CHEVALLIER, 2004, p. 482).

## 1.2 Existe realmente um “Estado Regulador”?

O “Estado Regulador” existe realmente ou se trata apenas uma “figura de linguagem”, parte do hábito de se rotular o Estado, o principal foco de estudo da ciência política? Se existe, em que consiste? Esses questionamentos nortearam Moran (2002) em uma análise da literatura relativa ao tema e modelos de “Estado Regulador” nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Europa. Moran (2002) admite três respostas possíveis. A primeira é que o “Estado Regulador” é realmente uma ficção, mas quem se importa?

‘The regulatory state’ provides a sort of intellectual brazier around which we can all gather, to warm our hands and speak to each other, in a world of increasingly fragmented academic professionalism. Who cares about the shape of the brazier or what is providing fuel for the flames, as long as it helps moderate the crisis of communication in the social sciences? (MORAN, 2002, p.411-412, grifo do autor).

A segunda confirma a existência do “Estado Regulador”, mas relaciona suas características à trajetória de cada país. Para tanto, o autor assinala que enquanto o Estado Regulador norte-americano é sinônimo da grande expansão da autoridade pública no *New Deal*, o Estado Regulador britânico é a expressão das contradições do governo Thatcher, em desmantelar e centralizar o controle estatal.

Por fim, a resposta mais ambiciosa associa o “Estado Regulador” a um novo paradigma de governo: “[the regulatory state is] an offspring of the ‘governance school’, in which governing becomes ‘governance’, a matter of steering networks than commanding a single vessel called the state” (MORAN, 2002, p.411-412, grifo do autor).

De maneira similar, Jordana e Levi-Faur (2004) admitem três respostas possíveis para a definição de “Estado Regulador”: “the minimal, the prudent and the over-ambitious” (JORDANA; LEVI-FAUR, 2004, p.8). A mínima coincide com a definição de “Estado Regulador” como ficção proposta por Moran (2002). Segundo Jordana e Levi-Faur (2004, p.8), se esse minimalismo apresenta como vantagens a controvérsia acerca da importância da

regulação e das instituições reguladoras como modelo de governança e a diferença do uso do termo regulação entre os diversos setores e campos de pesquisas, que poderiam abrir caminho para novos estudos, o fato de ser apenas uma “ficção” pode, na verdade, afastar prováveis pesquisadores.

Na abordagem “*over-ambitious*”, o Estado Regulador é considerado a maior transformação na condução das economias capitalistas a partir dos anos 1980. De acordo com Jordana e Levi-Faur (2004), “rule-making, according to this answer, will marginalize if not replace war-making, taxing and spending – the three most visible functions of the modern state” (JORDANA; LEVI-FAUR, 2004, p.9). Nesse sentido, eles advertem que essa abordagem “*over-ambitious*” é muito mais uma imagem caricata do que uma resposta plausível para o “Estado Regulador”.

This approach sees the rise of the regulatory state as only one dimension of historically and institutionally entrenched modes of governance such as the welfare state, the developmental state and the stabilization state. Finally, the over-ambitious answer would analyse the regulatory state in an ahistorical manner. It ignores the effects of path-dependencies, sequencing of policy steps, and timing in general. While such an answer is hardly found in the scholarly literature in the full-fledged and somewhat caricatured form presented here, we hope that our discussion of the over-ambitious approach will serve as a warning rather than a viable answer to the question of what the regulatory state is (JORDANA; LEVI-FAUR, 2004, p.9-10)

A resposta prudente é um caminho do meio entre as alternativas anteriores. Para Jordana e Levi-Faur (2004), o “Estado Regulador” está relacionado ao uso da autoridade e estabelecimento de regras e padrões em substituição às formas tradicionais de intervenção estatal na economia, como propriedade pública, subsídios e provisão direta de serviços. Além disso, pressupõe relações mais estreitas entre instrumentos regulatórios que não existiam ou eram parcialmente utilizados e a criação de instituições reguladoras que possuem algumas características específicas como autonomia frente aos ministérios, burocracia formada por especialistas e considerável volume de recursos. Advertem, contudo, que não se pode deixar de considerar que: i) o crescimento do “Estado Regulador” está condicionado a avanços específicos em determinados setores; ii) várias formas de regulação, novas e antigas, coexistem em todos os setores regulados; iii) o “Estado Regulador” resulta de antigas formas de governança criadas em diferentes momentos e com diferentes motivos; ou seja, ele não se desenvolve no vácuo; iv) existem vários tipos de “Estado Regulador”, cada qual vinculado à trajetória político-institucional do país, e v) há diferentes visões acerca do “Estado regulador”. Nesse contexto, segundo Jordana e Levi-Faur (2004, p.9), para alguns estudiosos, entre os

quais eles se incluem, o “Estado Regulador” é um fenômeno global impulsionado pelo surgimento de uma nova convenção em termos de condução da economia. Para um segundo grupo de acadêmicos, citado por Jordana e Levi-Faur (2004, p.9), que tem em Majone (1984) um expoente significativo, esse Estado é basicamente um aspecto de integração regional que ocorre no contexto atual da liberalização econômica e crescimento de formas tecnocráticas de legitimidade. Muller (2002) e Moran (2003) são apontados por Jordana e Levi-Faur (2004, p.9) como integrantes de um terceiro grupo de acadêmicos cujos estudos consideram o Estado como um processo político-administrativo que ocorre em níveis nacionais. Por fim, Jordana e Levi-Faur (2004, p.9) identificam nos estudos desenvolvidos por Moran (1984) e Elgie e Thompson (1998) a regulação como um fenômeno específico de determinados setores. Nesse sentido, ainda é necessário desenvolver estudos e pesquisas capazes de capturar o crescimento multidimensionamento da regulação e das políticas regulatórias (JORDANA; LEVI-FAUR, 2004, p.9).

Nessa dissertação, a despeito da controvérsia ainda existente, o termo “Estado Regulador” será tomado na perspectiva da alternativa considerada prudente por Jordana e Levi-Faur (2004) em que “Estado Regulador” vincula-se ao uso da autoridade e estabelecimento de regras e padrões em substituição às formas tradicionais de intervenção estatal na economia, pressupondo relações mais estreitas entre instrumentos regulatórios que não existiam ou eram parcialmente utilizados e a criação de instituições reguladoras que possuem algumas características específicas como autonomia frente aos ministérios, burocracia formada por especialistas e considerável volume de recursos. Nesse sentido, são apresentados a seguir os modelos norte-americano, britânico e brasileiro, esse último profundamente influenciado pelos dois antecessores, especialmente em sua versão mais moderna.

### **1.3 Modelos de Estado Regulador**

A consolidação da ideia de um “Estado Regulador” é tributária do processo de utilização da regulação como estratégia de intervenção do Estado na economia, que, como poderá ser conferido a seguir, na realidade não é nenhuma novidade. Os modelos norte-americano e britânico podem ser considerados emblemáticos. O modelo brasileiro, também discutido nessa seção, guarda semelhanças com os protótipos anglo-saxões, embora tenha raízes históricas raramente lembradas.

### 1.3.1 Estado Regulador norte-americano

Emblemático, o caso *Munn v. Illinois* (1887) marca o início da atividade regulatória nos Estados Unidos, quando a Suprema Corte Americana determina que qualquer atividade privada, revestida de “interesse público”, seria passível de regulação estatal, a despeito da proteção do caráter privado da propriedade garantida pela 14ª emenda da constituição norte-americana. A partir dela, uma série de outras medidas foram adotadas, especialmente, para a regulação da área de infraestrutura e sistema financeiro: ferrovias no *Interstate Commerce Act* de 1887; ligações interurbanas pelo *Mann-Elkins Act* (1910); Cias. de Seguro contra Incêndios em 1913, entre outros (FIANI, 1998, p.5-6).

Ainda em 1887, a criação da *Interstate Commerce Commission* (ICC), como uma agência reguladora federal independente da estrutura burocrática tradicional, com o objetivo de regulamentar os serviços de transporte ferroviário, de forma a impedir a imposição de tarifas abusivas e as práticas discriminatórias, inaugura a forma como essa regulação passa a ser feita.

A junção desses dois fatos – regulação estatal por meio de um órgão federal independente – provoca uma inflexão na tradição republicana norte-americana marcada pelo federalismo, liberalismo e sistema de *checks and balances* entre os poderes.

A criação de órgãos independentes da estrutura tradicional da administração não foi exclusiva da esfera federal. A criação da primeira agência reguladora federal ocorreu quando vários estados já possuíam agências reguladoras, constituídas inicialmente apenas como órgãos de assessoria para a administração das ferrovias. Em 1871, os estados de Illinois, Iowa, Minnesota e Wisconsin criaram agências reguladoras com poderes de fixar tarifas, além de realizar o acompanhamento econômico do setor ferroviário, especialmente de fusões e concentrações, de forma a não comprometer a concorrência no mercado (MELLO; RAMALHO, 2009, p.232). A tendência de regular o mercado se expande e já na década de 1920, cerca de dois terços dos estados norte-americanos contavam com agências reguladoras para os mais diversos setores: ferrovia, telecomunicações (telefonia e telégrafo), gás e energia elétrica (MELLO; RAMALHO, 2009, p.232). A existência de agências reguladoras estaduais com poderes ampliados, que continuam em atividade mesmo após a criação de um órgão federal, ressalta o caráter federalista norte-americano.

Também a estreita relação entre regulação e defesa da concorrência, um dos pilares da teoria econômica da regulação, leva o governo norte-americano a aprovar, em 1890, o

*Sherman Act*, com o intuito de impedir o comportamento monopolista de mercado das empresas. Considerada a principal legislação antitruste dos Estados Unidos, o *Sherman Act* considerava ilegal qualquer comportamento em forma de contrato, combinação ou conspiração que restringisse o comércio (MELLO; RAMALHO, 2009, p.232). Por meio do *Sherman Act*, em 1911, a Suprema Corte norte-americana determinou a dissolução das empresas *Standard Oil Company*, de John Rockefeller, e *American Tobacco Company*, de James Buchanan Duke, até então grandes monopolistas nos setores de petróleo e tabaco, respectivamente.

O movimento regulatório norte-americano, iniciado no chamado a chamada Era Progressiva (*Progressive Movement*), se consolida a partir do *New Deal* com o fortalecimento da crença de que o mercado precisava de um controle mais efetivo por parte do Estado, o que leva à proliferação das agências reguladoras. Entre 1930 e 1940, foram criadas nada menos que dezessete agências federais, de naturezas diversas como: *Federal Home Loan Bank Board* (1932), *Federal Deposit Insurance Corporation* (1933), *Civilian Conservation Corps* (1933), *Public Works Administration* (1933), *Civil Works Administration* (1933), *Rural Electrification Administration* (1933), *Securities and Exchange Commission* (1934), *National Labor Relations Board* (1934), *Federal Housing Administration* (1934), *Social Security Administration* (1935), *Federal Power Commission* (1935), *Federal Communication Commission* (1936), *Soil Conservation Service* (1938) (SUSTEIN, 2004, p.204). O volume e a diversidade das agências criadas é um indício de que o *New Deal* institucionalizou esse tipo de órgão na administração pública norte-americana, significando para o presidente Roosevelt que “the day of enlightened administration has come” (ROOSEVELT, 1938, p.752).

Mello e Ramalho (2009) assinalam que a criação desses órgãos reguladores está intrinsecamente relacionada ao combate às falhas de mercado, visando coibir o abuso do poder econômico de determinados agentes (MELLO; RAMALHO, 2009, p. 232).

A partir dos anos 1960, a regulação norte-americana se expande a partir do momento em que temas como qualidade de produtos de consumo, segurança do trabalho, saúde e proteção do meio ambiente entram na pauta regulatória. (MORAN, 2002, p.394; EBERLEIN, 1999, p.216). Essa ampliação do escopo regulatório, considerada uma inflexão da regulação econômica para a social, irá contribuir para um aprimoramento da regulação de base legal, tipicamente norte-americana, conforme assinala Eberlein (1999)

C'est cette régulation 'nouvelle' ou 'social' qui a donné lieu au développement extraordinaire des activités et des organismes de régulation. Et ce n'est qu'à partir de ce moment-là que certaines caractéristiques fondamentales de la régulation à l'américaine – à savoir une régulation

légaliste fondée sur le recours aux procédures judiciaires – se sont pleinement développées: des lois très détaillées et très spécifiques, une régulation fondée sur la confrontation, avec des agents plus enclins à engager des poursuites judiciaires mais ayant aussi une liberté de décision plus limitée; le rôle actif joué par les tribunaux; les possibilités considérables de participation de la parte des circonscriptions non industrielles et la possibilité d'un contrôle public minutieux (EBERLEIN, 1999, p.216-217, grifos do autor).

Nesse sentido, segundo Moran (2002),

[...] americans virtually invented the modern regulatory state, in the sense that the United States was the greater pioneer of the administrative technology of controlling business through Law-backed specialized agencies rather than through the technique of public ownership (MORAN, 2002, p.392).

Ou como já havia assinalado Eberlein (1999, p.216): “Les États-Unis sont largement considérés comme le prototype de l’État régulateur”. Como tal, exerceu uma profunda influência no principal modelo de Estado Regulador situado do outro lado do Atlântico, o britânico, que será analisado a seguir.

### **1.3.2 Estado Regulador britânico**

Ao iniciar o processo de privatização, liberalização e re-regulação do mercado entre os países europeus, a Grã-Bretanha não apenas se tornou um exemplo a ser seguido, mas passou a ser considerada a precursora do modelo de Estado Regulador na Europa.

Du pont de vue formel, elle est le seul pays en Europe où l’on peut dire qu’un État régulateur aisément reconnaissable s’est développé, avec une foule d’organismes régulateurs encadrant les infrastructures et les services publics libéralisés et privatisés (EBERLEIN, 1999, p.219).

Ainda que atualmente venha sendo associada ao controle das empresas de serviços públicos privatizados, a regulação britânica remonta às dinastias Tudor (1485-1603) e Stuart (1603-1714). Já no século 19, há um florescimento da regulação com a criação de medidas e órgãos reguladores específicos para saúde e segurança do trabalho (BALDWIN; CAVE, 1999, p.3; SCHNEIDER, 2002, p.21). No início da década de 1930, o licenciamento do transporte rodoviário de cargas e passageiros bem como a criação de conselhos com funções operacionais e reguladores para o setor de pesca marca o início do modelo atual de regulação. No período pós-guerra, conselhos similares são criados para as indústrias de algodão, açúcar, ferro e aço (BALDWIN; CAVE, 1999, p.3). Além disso, opta-se pela propriedade pública de empresas provedoras de bens e serviços como forma de regulação econômica de setores que apresentavam características de monopólios naturais, como gás, eletricidade, água,

transportes, correios, telefonia, visando essencialmente a proteção dos interesses públicos frente aos interesses privados (MAJONE, 1997, p.7).

Considerada a primeira agência reguladora britânica independente, nos moldes norte-americanos, a *Independent Television Authority* (ITA) é criada em 1954, combinando funções reguladoras, judiciais e de desenvolvimento de políticas. A ela se seguiram outras agências com a mesma característica de independência em relação ao governo para áreas diversas, tanto econômicas (monopólios, relações industriais e aviação civil) como trabalhistas (saúde e segurança do trabalho) e sociais (discriminação), nas décadas de 1960 e 1970 (BALDWIN; CAVE, 1999, p.3)

Nas duas décadas seguintes, embora os custos da regulação e a possibilidade da desregulação tenham entrado na agenda, uma nova onda regulatória tem início após a privatização das empresas públicas de bens serviços, levando a criação de novas agências: *Office of Telecommunications* (1984), *Office of Gas Supply* (1986), *Office of Electricity Regulation* (1989), *Office of Water Services* (1990) e *Office of the Rail Regulator* (1993) (BALDWIN; CAVE, 1999, p.3-4; EBERLEIN, 1999, p.219).

Três características principais compunham o perfil do Estado britânico nos anos 1950: forte intervenção estatal na economia, administração pública centralizada e organizada em uma burocracia hierárquica e unificada e autoregulação ou mesmo a não regulação de vários setores sociais e econômicos, ficando o Estado à margem desse processo. Descreve Moran (2001):

In 1950, government played a major role in the stabilisation of the whole economy: it used public investment, publicly owned industries and tax policy to try to steer the whole economy on a path of economic growth.

In 1950 public administration, especially in the central state, was organized as a unified, hierarchical bureaucracy. The symbol of that was the unification of the civil service under its first named head, Sir Warren Fisher, in 1919. [...]

In 1950 vast areas of social and economic life were largely beyond the control of the state. To take two examples: regulatory standards covering the production and sale of food were skeletal, and there was hardly any regulation in the workplace covering health and safety or protection against discriminations on grounds of gender and race.

Most of economic life was regulated, but hardly any was regulated by the state. The most important financial markets in the City of London, the most prestigious professions like law and medicine, and elite institutions like the universities, were all run in effect by self-governing corporations. 'Self-regulation' was the dominant mode of regulation in British economic life (MORAN, 2001, p.19-20, grifos do autor).

Assim, a expansão do Estado Regulador britânico está vinculada a uma série de transformações simultâneas no sistema de governo: o retraimento de formas historicamente

consagradas de intervenção estatal na economia como a propriedade pública e a provisão direta de bens e serviços, o avanço de novas formas de controle do Estado sobre setores antes autoregulados ou mesmo não regulados por meio de controles legais administrados por agências especializadas e mudanças na própria burocracia britânica (BARTLE *et al*, 2002, p.6; MORAN, 2001, p.19-20). Destacam Bartle *et al*:

By extensive privatization and market liberation (the latter often later than privatization) Conservative governments achieved not only marked economic efficiencies but also redefined the nature of the statehood and the meaning of the state's role in the provision of important goods and services, in particular in the utility industries. The British model of the 'new regulatory state' synthesizes the new state characteristics that have developed (BARTLE *et al*, 2002, p.5, grifo dos autores).

A privatização de empresas públicas e o estabelecimento de concessões privadas para a provisão de serviços, nos anos 1980 e 1990, foram determinantes para a constituição do novo aparato regulatório britânico. O tamanho e a importância dessas empresas recém-privatizadas e o sistema de concessões estabelecido exigiam supervisão e controle, não podendo estar apenas ao sabor das forças do mercado. Nesse sentido, optou-se por constituir um órgão regulador específico para cada privatização e/ou concessão estabelecida. E diferentemente dos Estados Unidos em que a responsabilidade regulatória fica a cargo de uma comissão, o órgão regulador britânico é personificado na figura de um diretor geral. Conforme assinala Moran (2001), “a study of OFTEL, the office of the Telecommunications regulator, paints a picture of the Director General of Telecommunications as a kind of monarch in his tiny kingdom: ‘OFTEL c’est moi’ in the title of a key chapter” (MORAN, 2001, p.22, grifo do autor).

Além da personificação do regulador, o modelo britânico propõe que ele seja capaz de estabelecer com o setor regulado um estreito e duradouro relacionamento objetivando assegurar a confiança do mercado. Para tanto, o regulador, que tem um status mais próximo ao de um ministro do que de uma autoridade inferior, possui alto poder discricionário. De acordo com Bartle *et al* (2002):

In the British model the confidence of the market is influenced by the reliability and the personal integrity of the regulator, though each regulator works within a clearly established frameworks of rules, agreements, and precedents (BARTLE *et al*, 2002, p.7).

Ressalte-se, por fim, que a regulação tornou-se um campo de intensas disputas políticas. Assim, questões até então restritas a esferas mais internas, como preços de produtos e serviços, nível e direcionamento de investimentos, remuneração de executivos, passaram a



provocar embates no Parlamento, influenciar resultados de eleições e alcançar ampla cobertura na mídia.

Embora o Estado Regulador britânico esteja intimamente associado à onda privatizante, uma característica pouco visível e discutida desse Estado foi sua ação sobre setores não regulados ou apenas autoregulados na sociedade britânica. Por meio de legislação específica, o processo de autoregulação foi revisto, obrigando organizações e conselhos de profissionais como médicos, auditores e operadores do mercado financeiro, a se reformularem e se adequarem a exigências estabelecidas pelo Estado. De maneira similar, o crescimento da regulação social foi assumido por esse novo Estado, notadamente nas áreas de saúde, segurança e discriminação no trabalho, bem como de meio ambiente e proteção de consumidores, assim como vinha acontecendo nos Estados Unidos. Para Moran (2001), o rótulo social abarca a tentativa do Estado em proteger a população contra riscos e discriminação social, ultrapassando as fronteiras da proteção contra falhas de mercado, característica principal da regulação econômica.

A expansão do Estado Regulador provocou transformações no próprio aparato estatal, entre as quais Moran (2001) aponta: i) aumento em escala de investimentos para a implementação da regulação; ii) criação de órgãos distintos e especializados para cada setor; iii) elaboração de códigos reguladores que representam uma tentativa de moldar a atuação dos servidores públicos como por exemplo, o estabelecimento de indicadores e sua respectiva avaliação; e iv) a abrangência e ambição regulatória desse novo Estado que passou a cobrir aspectos até então relegados a segundo plano, como por exemplo, o uso de padrões de performance e respectivas penalidades em caso de não cumprimento no setor de educação e um sistema amplo de avaliações periódicas da qualidade do ensino.

Moran (2001) aponta cinco razões para a emergência do Estado regulador britânico, sendo o primeiro a exaustão das formas tradicionais de intervenção estatal sobre a economia. A credibilidade desse modelo intervencionista não resistiu à crise dos anos 1970, facilitando a ascensão do Thatcherismo, responsável pelo amplo programa de privatização britânico. O impacto da criação da União Europeia é apontado como outro fator que favoreceu a expansão do Estado Regulador.

O terceiro fator, listado por Moran, está relacionado à chamada “explosão da auditoria” (*audit explosion*), expressão cunhada por Michael Power (MORAN, 2001, p.27) para designar um fenômeno que vem marcando a sociedade britânica nas últimas décadas. Até

bem recentemente, a auditoria era um processo voltado, sobretudo, para examinar e atestar o balanço das empresas, funcionando como uma certificação de sua saúde financeira. A descoberta de possibilidades de fraudes nesse processo ensejou a criação de códigos mais elaborados e maior controle legal por meio de órgãos reguladores formalmente organizados para esse fim. Além disso, a auditoria como um mecanismo de inspeção e prestação de contas expandiu suas fronteiras de atuação, ultrapassando os limites do mercado financeiro e atingindo diferentes áreas sociais como universidades, sistema de saúde e governos locais e central, levando assim à criação de novos organismos reguladores.

Esse crescimento acentuado da auditoria está relacionado a dois fatores também utilizados como razões para a expansão do Estado Regulador: os escândalos surgidos em áreas diversas, especialmente as autoreguladas, e o espraiamento da chamada “sociedade do risco” (MORAN, 2001, p. 28-29; GRANT, 2006, p.9). Para Moran (2001), “It is not difficult to see why scandal should stimulate regulation. ‘Scandals’ mark a moment of crisis when old assumptions are questioned and old established interests are challenged by newly mobilized groups” (MORAN, 2001, p.28-29, grifo do autor).

Esses escândalos passaram a se tornar especialmente comuns nos últimos anos, segundo Moran (2001) e Grant (2006), a partir do que o sociólogo alemão Ulrich Beck definiu como “sociedade do risco”

According to Beck, modern industrial societies have created new kinds of risk: they are catastrophic in effect, unknowable in advance and collective in their incidence – in other words, as individuals we can do little to safeguard against them (MORAN, 2001, p.29).

De acordo com Moran (2001, p. 29), a chamada “sociedade do risco” baseia-se prioritariamente na percepção da existência de riscos, independentemente de serem efetivamente comprovados. Na verdade, essa “percepção de risco” contraria as próprias estatísticas, pois dados atuais apontam que as pessoas são mais saudáveis e longevas. Contudo, é justamente o aumento dessa percepção da possibilidade de risco que leva à sociedade a demandar formas mais elaboradas de regulação, especialmente regulação social: saúde, segurança no trabalho e em casa, meio ambiente, entre outros.

Dessa forma, a Grã-Bretanha acaba por se tornar “the homeland of the new regulatory state” (BARTLE *et al*, 2002, p.4). Passa a servir de modelo tanto para os demais países europeus como para o Brasil, cujo modelo será analisado a seguir, especialmente em virtude da semelhança entre os dois países no que tange ao processo de privatização de empresas

públicas e estabelecimento de concessões privadas para a provisão de serviços que passam a requerer sistemas regulatórios diferentes dos que existiam nos dois países, bem como a existência de administração pública centralizada e organizada em uma burocracia hierárquica e unificada.

### **1.3.3 Estado regulador brasileiro**

A atividade regulatória do Estado brasileiro remonta ao início do século XX, quando em 1906 é assinado o Convênio de Taubaté, a partir do qual o Estado passa a regular a base da economia brasileira, a produção interna do grão de café, com a administração de cotas para os estados produtores. Em 1911, expande-se o poder regulatório do Estado a partir da tributação da importação de bens industriais com vistas a proteger o produto nacional. A administração dos preços dos gêneros de primeira necessidade e a legalidade do confisco de mercadorias, quando conveniente, a partir de 1918, são outros exemplos de práticas regulatórias adotadas no Brasil (SANTOS, 2006, p.30).

A chegada de Vargas ao poder em 1930 trouxe consigo uma maior diferenciação organizacional do Estado e o aprimoramento de sua atividade regulatória, ao mesmo tempo em que se verifica a ampliação do envolvimento direto do Estado em atividades produtivas (SANTOS, 2006, p.31). Conforme assinala Santos (2006):

Os dois processos são simultâneos e ano após ano observam-se a criação e diferenciação institucionais acompanhadas de intensa intervenção regulatória. [...]. Criam-se ministérios e outros músculos do aparelho de Estado, começa a interferência do governo nas relações sociais, o apetite regulatório se manifesta. (SANTOS, 2006, p.31)

Pode-se dizer que, no país, a atividade regulatória e a construção estatal se entrelaçam de tal forma que se torna praticamente impossível distinguir onde uma começa e a outra termina (quadro 1.2).

**Quadro 1.2 Instituições regulatórias e empresas estatais criadas durante os governos Vargas**

<b>Ano</b>	<b>Instituições e medidas adotadas</b>
<b>1931</b>	Criação dos Correios e Telégrafos e enquadramento jurídico da radiodifusão nacional Criação do Conselho Nacional do Café e legislação regulatória sobre recursos naturais e atividades econômicas
<b>1933</b>	Criação do Instituto do Açúcar e do Alcool Estabelecimento dos códigos de Águas e de Minas
<b>1934</b>	Plano de Viação Nacional
<b>1938</b>	Criação do Colégio Brasileiro do Ar Criação do Instituto Nacional do Mate Criação do Conselho Nacional do Petróleo
<b>1939</b>	Criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica Complementação do Plano Nacional de Viação com o Plano de Obras Públicas e de Defesa Nacional
<b>1940</b>	Estabelecimento do Plano Siderúrgico Nacional Criação do Departamento Nacional de Obras e Saneamento
<b>1941</b>	Criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) Criação da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil
<b>1942</b>	Criação da Companhia Vale do Rio Doce Criação do Banco da Amazônia
<b>1943</b>	Criação da Companhia Nacional de Alcalis Criação da Companhia de Ferro e Aço de Vitória Criação da Comissão de Financiamento da Produção Administração do preço do açúcar pelo Instituto do Açúcar e do Alcool
<b>1944</b>	Criação do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
<b>1945</b>	Criação da Aços Especiais Itabira (Acesita) Criação da Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco Criação do Fundo Ferroviário Criação da Superintendência da Moeda e do Crédito do Banco do Brasil Criação do Departamento de Estradas de Rodagem Criação do Departamento de Obras contra a Seca
<b>1946</b>	Criação da Comissão Central de Preços
<b>1952</b>	Criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) Criação da Rede Ferroviária Federal Criação do Banco do Nordeste Criação do Instituto Brasileiro do Café
<b>1953</b>	Estabelecimento do Plano Nacional de Telecomunicações Criação da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) Criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) Criação do Ministério da Saúde Criação da Petrobras
<b>1954</b>	Criação da Companhia Siderúrgica Paulista

Fonte: SANTOS, 2006, p.31-33

Observa-se (quadro 1.2), durante o governo Dutra (1946/1951), uma interrupção da reformulação institucional, organizacional e legal do Estado conduzida por Vargas em seu primeiro período de governo e que será retomada com a sua volta ao poder no início da década de 1950. A Vargas ainda deve ser creditado o mérito da criação, em 1938, do Departamento de Assessoria e Serviço de Pessoal (Dasp), responsável pela formação e

controle da incipiente burocracia brasileira que comporá os quadros desse Estado recém-criado e que é considerada a primeira iniciativa de modernização administrativa do Estado.

As práticas de regulação econômica e provisão estatal direta estendem-se pelos governos seguintes crescentemente ancoradas na criação de novos órgãos na administração direta e indireta. O papel do Estado como agente produtivo se dá especialmente entre 1930 e 1945 e entre 1951 e 1964 por meio da criação de empresas autônomas entre si, ainda que atuantes no mesmo setor. Citam-se como exemplos, no setor siderúrgico, a criação da CSN, Ferro e Aço de Vitória, Acesita, Cosipa, Usiminas, Aços Finos Piratini, e no segmento elétrico, a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (primeiro governo Vargas) e Furnas (governo JK). Verifica-se ainda a diferenciação da atividade empresarial com a criação de unidades independentes e distintas como a Álcalis, diversos bancos de fomento, Petrobras e Companhia Pernambucana de Borracha. Caberá a João Goulart um segundo processo expansionista caracterizado tanto pela criação de holdings, como Eletrobrás e Embratel, responsáveis pela consolidação de setores produtivos, como pela diversificação de atividades dos grandes complexos industriais existentes no país com a inauguração de subsidiárias, entre as quais cita-se a Docenave, ligada à Companhia Vale do Rio Doce (SANTOS, 2006, p. 34)

Ao analisar a dinâmica da intervenção regulatória do Estado conduzida por diferentes governos, Santos (2006) destaca que

O primeiro governo Vargas foi extraordinariamente prolífico em regulação econômica, social e política, promulgando códigos, criando conselhos, institutos, superintendências, carteiras bancárias, fundos e comissões. Já após 1946 e até o governo de Juscelino Kubitscheck, *exclusive, mas passando pelo segundo governo Vargas*, a atividade regulatória do Estado, aquela que se materializa sob a forma de conselhos superiores e de fixação de políticas, é praticamente nula. A partir de Juscelino Kubitscheck, ainda timidamente, e descontando-se a breve administração de Jânio Quadros, a ação supervisora, administrativa e regulatória do Estado é crescente e de larga abrangência [...] (SANTOS, 2006, p.37, grifo do autor)

A criação de novos órgãos públicos e instâncias reguladoras diversas fez parte também de sucessivas tentativas de reforma e modernização administrativa do Estado, orientadas por matizes ideológicas diferentes ao longo das décadas. Durante o governo militar destaca-se a promulgação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, marcada por cinco princípios norteadores: i) planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; ii) expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias); iii) fortalecimento e expansão do sistema de mérito; iv) diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; e v) reagrupamento de departamentos,

divisões e serviços em 16 ministérios (WARLICH *apud* LIMA JÚNIOR, 1998). Ainda que esse decreto tenha levado a revisões em vários órgãos da administração federal, o sistema de mérito ficou restrito aos postos iniciais das carreiras e a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento sem a necessidade de concurso público. Já o Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, cria o Programa Nacional de Desburocratização, objetivando a simplificação e a racionalização da burocracia.

A instauração da Nova República no Brasil, em 1985, se deu em um momento de crise de amplas dimensões, não só econômica, representada pela ameaça de hiperinflação, forte endividamento externo, recessão e desemprego, mas também social, com o agravamento da concentração de renda e dos níveis de pobreza, e política, com a busca da ruptura com o passado autoritário e a construção de uma nova ordem democrática. Conforme assinala Diniz (1997)

O que a Nova República herdou da ordem anterior foi um Estado paradoxalmente forte e fraco. Apesar de investido de amplas prerrogativas e de grande poder de decisão, esse Estado revelou-se extremamente débil quanto à sua eficácia, isto é, quanto à sua capacidade de fazer valer suas decisões e de produzir o acatamento de suas prescrições. A hipertrofia estatal manifestou-se através de uma burocracia desmesurada, dotada de alta discricionariedade, porém ineficiente, porque caracterizada por considerável porosidade aos interesses dominantes e, portanto, por baixo teor de responsabilidade pública. A incapacidade de impedir a malversação de recursos públicos, exigir o cumprimento da lei, punir fraudes e sonegações, ou ainda de enfrentar os problemas associados à desigualdade e à exclusão social representaria, assim, a outra face da insulariedade do Estado, configurando uma síndrome de inoperância, em grande parte responsável pela crise fiscal presente. (DINIZ, 1997, p.168)

Nesse contexto de mudanças desejadas, cuja agenda de governo incluía o enfrentamento da crise econômica, a reversão do modelo concentrador de renda, o comprometimento com a temática da justiça social e instauração da ordem democrática (DINIZ, 1997), a reforma do Estado seria um componente central. O programa de reforma administrativa do governo Sarney pretendia modernizar a administração pública, compatibilizando-a com os modernos processos de gestão, estabelecer padrões de eficiência para o serviço público que dessem suporte aos planos de governo e garantir a eficiência na prestação de serviços aos cidadãos. Nunca saiu do papel.

Ajuste econômico, desregulamentação, privatização, reforma administrativa, redesenho dos mecanismos de processo decisório governamental e abertura da economia foram os objetivos da reforma pretendida pelo governo Collor de Mello, que teve como seus principais pilares o Programa Nacional de Desestatização (PND), criado pela Lei nº 8.031, de

12 de abril de 1990, e o Programa Federal de Desregulamentação, estabelecido pelo Decreto nº 99.179, de 15 de março de 1990.

Tendo vigorado entre 1990 e 1992, o Programa Federal de Desregulamentação, que pretendia reduzir o excesso de regras existentes no país, adotou 296 medidas que objetivaram facilitar o livre exercício da atividade econômica. Segundo Nunes *et al* (2007), avaliações feitas pelo IPEA, IBAM e ENAP apontam que “de um modo geral a desregulamentação não foi precedida de uma definição prévia sobre as áreas em que deveria incidir” (NUNES *et al*, 2007, p.36).

A percepção de que o Estado deveria se afastar das atividades “indevidamente” exploradas pelo setor público, concentrando-se naquelas em que sua presença fosse imprescindível (educação, saúde, saneamento básico e habitação) foi adotada como justificativa para o Programa Nacional de Desestatização (PND), iniciando uma nova fase na administração pública brasileira (NUNES *et al*, 2007, p.34-35). Mesmo com o fracasso do plano de estabilização econômica implementado pelo governo Collor em 16 de março de 1990, o *impeachment* do presidente em 1992, o desmantelamento do serviço público e a redução do funcionalismo estatal, o PND foi seguido por seu sucessor, o vice-presidente Itamar Franco. No governo Itamar Franco, o tema da reforma administrativa se retrai. Ainda assim são criados nesse período o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a Agência Espacial Brasileira, o Departamento Nacional da Produção Mineral e a Secretaria Federal de Controle.

Pode-se perceber nos movimentos mais recentes de modernização administrativa do país um alinhamento com a orientação neoliberal que prolifera no mundo a partir dos anos 1980. Uma referência a esse novo modelo de “Estado Regulador” está presente no programa de governo do então candidato à Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso:

A crescente parceria com o setor privado na propriedade e gestão da infraestrutura nacional exigirá a redefinição do papel do Estado como instância reguladora, com poder de evitar monopólios e abusos que tendem a ocorrer em situações de concentração do poder econômico. É preciso que o governo tenha realmente a capacidade de regular a prestação de serviços públicos no interesse do cidadão e dos objetivos estratégicos do país. (CARDOSO *apud* NUNES *et al*, 2007, p.38)

Dessa forma, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), de 1995, idealizado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), criado quando Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente da República, previa a superação de quatro problemas principais que, embora correlacionados, foram assim diferenciados:

(a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.7)

Para o alcance desses objetivos, esse plano pressupunha a distinção de três níveis de atividades do Estado: i) o estratégico, ao qual caberia a formulação das políticas públicas, ii) as atividades consideradas exclusivamente estatais, que seriam desempenhadas pelas agências autônomas e iii) os serviços não exclusivos que seriam executados por organizações sociais. A ideia de “agências autônomas” abarcava dois entes públicos distintos: as agências executivas e as agências reguladoras propriamente ditas. Conforme ressalta Peci (2006)

As primeiras dizem respeito a uma estratégia de flexibilização da gestão de organismos responsáveis por funções exclusivamente estatais. Quanto às agências reguladoras, referem-se a uma ação mais efetiva do Estado na regulação dos serviços públicos concedidos e de áreas econômicas importantes para o país, como no caso do petróleo (PECI, 2006, p.11)

Vale ressaltar que essa distinção entre as agências, que não foi feita à época de elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, será retomada por Bresser-Pereira, posteriormente, em livro publicado em 1998. Segundo Bresser-Pereira (1998, p.225-234) ambas as agências deveriam ser autônomas em relação ao governo, mas às agências reguladoras deveria ser concedido um grau maior de autonomia pelo fato de executarem políticas de Estado. Nesse sentido, o autor faz uma distinção entre autonomia administrativa e política, em que a primeira está relacionada à garantia de eficiência e alcance de resultados pretendidos e a segunda à continuidade e credibilidade regulatória.

O Brasil foi amplamente influenciado pela proposta de reforma regulatória da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (CRUZ, 2007; BRASIL, 2004c), que estabelece três categorias de atividades regulatórias no âmbito de atuação do Estado: i) regulação econômica, caracterizada pela intervenção direta no mercado, por meio da formação de preços, regras para entrada e saída de agentes nos mercados, incentivo à competição, buscando dessa forma o aumento da eficiência econômica; ii) regulação social, destinada à proteção do interesse público em áreas como saúde, meio ambiente, segurança e em questões nacionais, intervindo em decisões relacionadas à provisão de bens públicos e à proteção social e por fim iii) regulação administrativa, em que se busca o estabelecimento de procedimentos administrativos que garantam ao governo a possibilidade



de intervenção nas decisões econômicas, por meio da eliminação de formalidades desnecessárias, simplificação das necessárias ou promoção de transparência nos mecanismos de tramitação dos processos que tendem a gerar alto ônus ao desempenho das empresas (OECD, 1997).

Esse conjunto de instruções, aparentemente simples e compacto, norteou, ainda que em graus variados, não apenas o Brasil, mas também a maior parte dos países latino-americanos, ampliando na região a percepção de que a adoção dessas medidas e desse aparato regulatório conduziria ao desenvolvimento. Como bem ressalta Nunes (2001, p.5-6): “agências, ou pelo menos a menção de sua instalação, parece que carregam consigo as soluções nunca antes encontradas pela burocracia tradicional”.

Cruz (2007) e Melo (2002) ressaltam que a adoção indiscriminada desse modelo por diversos atores políticos e econômicos de todo o mundo como a única forma de inserção possível no “círculo de países dotados de sistema regulatório moderno” foi induzida tanto pelo discurso das lideranças políticas daquele momento como pela ação de instituições internacionais como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a OCDE, empresas de consultoria internacionais e elites técnicas para a difusão e consolidação desse receituário neoliberal. Melo (2002) assinala inclusive que esses atores “se constituíram em personagens privilegiados de um processo complexo em que se conjugam mecanismos de aprendizagem social, formação de policy communities, além de mecanismos reforçadores de um certo isomorfismo organizacional” (MELO, 2002, p.247-248).

Mais do que um “suposto imperialismo” (grifo do autor), Aragão (2005) enxerga a adoção desse modelo de “Estado Regulador” como uma convergência natural dos países da América Latina e da Europa Continental em direção à perspectiva político-econômica norte-americana: “partindo de extremos opostos em direção ao mesmo ponto intermediário, Estados Unidos, América Latina e Europa acabaram chegando a um ponto aproximado sob a perspectiva do direito econômico” (ARAGÃO, 2005, p.128).

Importa destacar as diferenças das motivações de formação do “Estado Regulador”. Nos casos europeu e latino-americano, o Estado, ao mesmo tempo em que se afasta da provisão direta de bens e serviços, por meio da privatização, da liberalização e da publicização de determinadas atividades, aumenta o seu poder normativo, por meio desses órgãos independentes ou autônomos (MAJONE, 1997; MENICUCCI, 2003; ARAGÃO, 2005).

No contexto norte-americano, o “Estado Regulador”, por meio de agência independente, emerge vinculado à defesa do interesse público em qualquer atividade privada (FIANI,1998).

Para Schneider (2002, p.25), as diferenças entre os modos norte americano e europeu de regulação também estão relacionados ao processo de formação dos respectivos Estados, especialmente da burocracia pública. Na Europa, a forma moderna do Estado e sua estrutura burocrática surgem por volta do século XVII a partir do absolutismo e da formação de burocracias militares. Nos Estados Unidos, o processo de desenvolvimento da burocracia terá início apenas no início do século XX justamente pela necessidade de promover o equilíbrio entre o processo de concentração econômica e o crescimento em larga escala do setor privado.

No caso brasileiro, conforme assinala Santos (2006):

É conveniente não esquecer que a evolução do Estado brasileiro, em qualquer um de seus aspectos, não resultou de programa coerentemente elaborado e retamente posto em prática. Assemelhou-se, antes, à experiência de crescimento estatal do aparato estatal em outros países (SANTOS, 2006, p.37)

Embora tenham trajetórias e motivações distintas, os modernos “Estados Reguladores” chegam aos anos 1990 com um traço distintivo que os aproxima: a regulação por meio de órgãos autônomos em relação ao governo central, que será discutida a seguir.

#### **1.4 Agências reguladoras independentes: a características mais visível do “Estado Regulador”**

Como visto, a regulação em si é uma prática secular e admite, segundo Mitnik (*apud* SCHNEIDER, 2002, p.24) formas diferentes de implementação, que podem ser adotadas isoladamente ou de forma combinada:

1. Regulação por *common law*: os princípios regulatórios são estabelecidos caso a caso por meio de decisões de cortes e tribunais
2. Regulação por controle legal: estabelecimento de uma lei para a regulação de uma determinada atividade por um governo local que se encarrega de monitorar seu cumprimento
3. Regulação por contratos e concessão: o governo local ou central estabelece a concessão para a provisão de determinados serviços por um dado período e o contrato de concessão contém especificações reguladoras

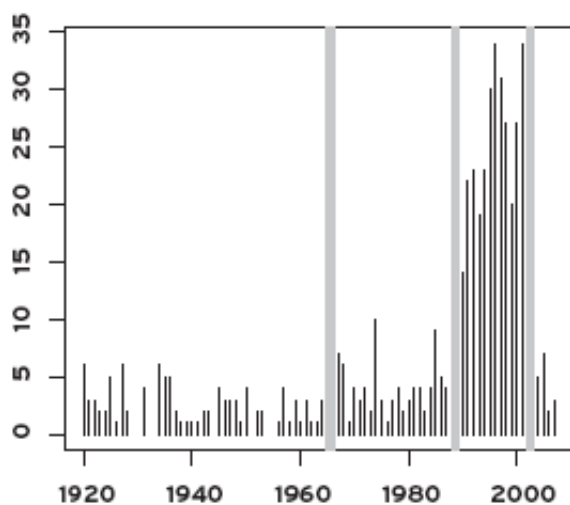
4. Regulação por agências independentes: dentro de um arcabouço legal, a regulação de um determinado setor ou atividade é conduzida por órgãos ou comissões independentes com poder decisório para implementar e monitorar sua aplicação e cumprimento

Consideradas um modelo apropriado de governança em economias capitalistas, as agências reguladoras independentes, principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990, passaram a fazer parte do arcabouço administrativo dos Estados contemporâneos, independentemente do grau de desenvolvimento econômico em que estes se encontrem, baseadas, sobretudo, na expansão da ideia de “Estado Regulador”, conforme proposto por Majone (1997) e confirmado por Jordana, Levi-Faur e Fernandez i Marin (2009):

Regulatory agencies are not new; nonetheless their adoption in recent decades as a best practice suggests a reorganization of modern bureaucracy and a new division of power between politicians and bureaucrats within the modern administrative state (JORDANA; LEVI-FAUR; FERNANDEZ I MARIN, 2009, p.4).

Na verdade, ainda que tenham proliferado a partir dos anos 1980, a utilização do modelo “agência reguladora” remonta a década de 1920, conforme estudo realizado por Jordana, Levi-Faur e Fernandez i Marin (2009), a partir de dados relativos a 16 setores, que variam do financeiro e bens de utilidade pública ao social, de 48 países, onde se incluem a América Latina e os países membros da OCDE (gráfico 1.1). Ou até mesmo antes, considerando-se a criação da *Interstate Commerce Commission* (ICC), nos Estados Unidos, em 1880, que não foi incluída nesse estudo realizado por Jordana, Levi-Faur e Fernandez i Marin.

**Gráfico 1.1 Número de agências reguladoras criadas – Países selecionados – 1920-2007**



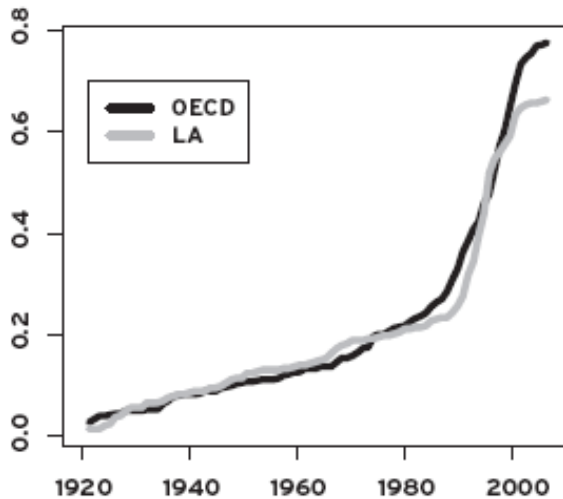
Fonte: JORDANA; LEVI-FAUR; FERNANDEZ I MARIN, 2009, p.4

A partir desses dados, percebe-se que, a partir dos anos 1990, o modelo agência reguladora se prolifera, constituindo o que Jordana, Levi-Faur e Fernandez i Marin (2009) denominam “agencificação”:

The process of ‘regulatory agencification’ has indeed exploded and in this process regulation has become a distinct and salient function in the institutions of policy making [...]. The number of new agencies that were set up grew up from fewer than five new agencies per year until the 1980s, to more than 20 new agencies per year from the 1990s to 2002 (reaching peaks of more than 30 new agencies per year between 1996 and 2001). We identified agencies in about 73 per cent of all the cases under study at the end of 2007 (JORDANA; LEVI-FAUR; FERNANDEZ I MARIN, 2009, p.4, grifos dos autores).

A comparação entre os países da América Latina e da OCDE aponta que houve similaridade no processo de criação das agências reguladoras nesses dois grupos de países, verificando-se um ritmo crescente, que aumenta exponencialmente a partir dos anos 1990, que, como visto, coincide com a expansão do modelo de regulação estatal por meio de agências independentes (gráfico 1.2).

**Gráfico 1.2 Percentual acumulado de agências reguladoras criadas, considerando-se países da OCDE e América Latina – 1920-2007**



Fonte: JORDANA; LEVI-FAUR; FERNANDEZ I MARIN, 2009, p.6

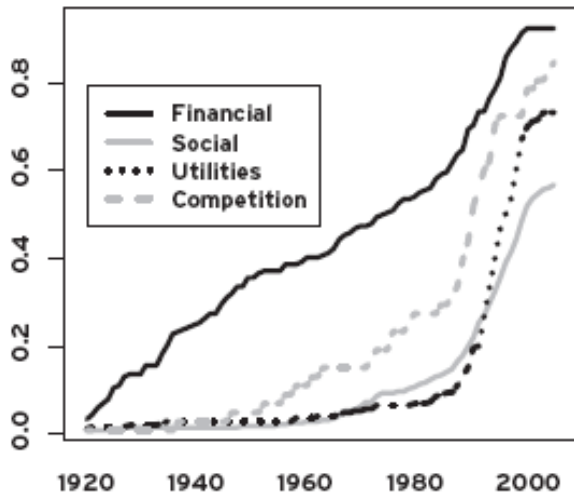
Nota: Dados da OCDE não incluem o México

Considerando-se o percentual de agências criadas por setor (gráfico 1.3), segundo Jordana, Levi-Faur e Fernandez i Marin (2009), os dados mostram que

[...] whereas financial sectors started to create regulatory agencies in the 1920s, competition agencies became popular in the 1950s. Social regulation agencies and utilities agencies started to spread widely few decades after the financial agencies. The early start of agencification in finance is also

manifested in a very high level of regulatory agencies at the end of the period (over 95 per cent compared with 73 per cent for utilities, 53 per cent for social regulation and 85 per cent for competition) (JORDANA; LEVI-FAUR; FERNANDEZ I MARIN, 2009, p.7).

**Gráfico 1.3 Percentual acumulado de agências reguladoras criadas por setor – Países selecionados – 1920-2007**



Fonte: JORDANA; LEVI-FAUR; FERNANDEZ I MARIN, 2009, p.6

Nesse estudo, Jordana, Levi-Faur e Fernandez i Marin (2009) identificam que essa “agencificação” é resultado de um processo de transferência institucional entre setores e países que acabaram por transformar o modelo “agência reguladora” em sinônimo de “*global best practice*”, representando uma mudança qualitativa na forma como as economias capitalistas são governadas:

Our ability to demonstrate the importance of institutional transfer in the age of globalization reinforces the conclusions of Polillo and Guillén (2005) and Simmons and Elkins (2004) about the role of other countries in the decision to adopt institutions or policies.[...]. On the basis of our findings it is possible to assert that the study of diffusion across countries and sectors, that is, in a multidimensional manner using compound research design, is of great value for understanding political and economic changes in an interdependent world (JORDANA; LEVI-FAUR; FERNANDEZ I MARIN, 2009, p.19)

Schneider (2002, p.25) assinala que, embora as agências reguladoras independentes norte-americanas tenham se tornado um modelo global, elas não são fruto de uma análise comparativa racional de vantagens e desvantagens de formas de regulação, refletindo na verdade decisões incrementais e processos institucionais baseados em tentativa e erro. São muitas vezes respostas práticas para momentos de crise. O autor ressalta que no caso do setor de infraestrutura outras formas de regulação (regulação por *commow law*, por contratos e concessão e por controle legal) mostraram-se de difícil aplicação ou mesmo inviáveis por

razões diversas: i) a forte influência do setor privado no processo político comprometia esforços nacionalistas; ii) a ausência de uma administração pública efetiva e bem aparelhada nos Estados Unidos até meados do século XX que permitisse a implementação de uma regulação por controle legal e, finalmente, iii) a dificuldade de implementação de decisões individuais por cortes e tribunais tendo em vista o conhecimento técnico requerido para a tomada dessas decisões e o necessário monitoramento posterior de seu cumprimento.

Schneider (2002, p.26) reconhece ainda que, embora a forma norte-americana de regulação não tenha seguido um planejamento racional, o modelo “agência reguladora independente” apresenta algumas vantagens: i) a superioridade do conhecimento técnico das agências em comparação com cortes, tribunais e parlamento, aliada aos recursos administrativos disponíveis, permitem-lhes maior efetividade em termos de monitoramento e supervisão do setor regulado; ii) o relativo insulamento dessas agências de pressões políticas e partidárias possibilita-lhes desenvolver uma política regulatória mais coerente e com maior continuidade do que o parlamento e iii) o menor número de tomadores de decisão envolvidos garante maior flexibilidade de resposta às demandas econômicas e tecnológicas e uma melhor capacidade para lidar com maior número de casos que cortes, tribunais, comissões legislativas e mesmo o parlamento. Como principal desvantagem, o autor aponta a fragmentação e/ou a segmentação das questões políticas e até mesmo do Estado. Como cada setor regulado trabalha com objetivos políticos e econômicos específicos, a multiplicação das agências reguladoras pode comprometer a coordenação política no nível macro. Como as agências possuem recursos próprios e modos diferenciados de participação e controle, elas acabam se transformando em microcosmos políticos, gerando o que Schneider avalia como um espaço político fluido, pouco transparente e altamente pluralista.

Para Nunes *et al* (2007, p.17), a criação das agências reguladoras aponta para a conformação de um (mini) Estado dentro do Estado que lhe dá origem, o que ainda requer ajustes tanto em termos de funcionamento como de legitimidade e credibilidade.

A opção pela criação das agências reguladoras acaba por conformar um novo desenho institucional para o processo regulatório, como será analisado a seguir.

## 1.5 Desenho institucional<sup>2</sup> da regulação por meio de agências reguladoras independentes

A política regulatória é tradicionalmente uma importante arena de disputa de poder, em que se conjugam a alocação de bens e serviços públicos, expressivos volumes de recursos e interesses conflitantes que acabam por afetar as relações entre Estado, mercado e sociedade. A opção por determinada política regulatória leva à criação de regimes regulatórios, assim definidos por Nunes *et al* (2007):

[...] arranjos político-institucionais, uma configuração historicamente específica de políticas e instituições que estruturam o relacionamento entre interesses sociais, o Estado e os atores econômicos, em múltiplos setores da economia (Eisner, 1993). São, portanto, padrões de intervenção político-institucional, que estruturam as relações entre Estado e mercado (NUNES *et al*, 2007, p.20)

Gheventer (2005) destaca a centralidade do desenho institucional na definição das políticas públicas regulatórias, podendo “tanto atuar como incentivo ao oportunismo, na forma do populismo, captura regulatória ou outros interesses especiais, quanto favorecer cursos de ação convergentes com o interesse público” (GHEVENTER, 2005, p.83).

Como visto na seção anterior, desde a década de 1980, a regulação por meio de órgãos independentes tem se propagado entre os países, ainda que, como visto anteriormente, esse não seja o único arranjo político-institucional possível para essa função. Gilardi (2004) utiliza três perspectivas distintas dentro do novo institucionalismo para explicar a delegação dessas competências reguladoras para as agências independentes, um tema que, segundo o autor, ainda permanece pouco explicado, a despeito do crescente interesse acadêmico.

Sinteticamente, segundo a vertente da escolha racional, i) o comportamento dos atores, racionais e maximizadores dos próprios interesses, é moldado pelas instituições, entendidas

---

<sup>2</sup> A expressão desenho institucional vem sendo analisada em áreas diferentes, com enfoques distintos. Na ciência política, a discussão sobre desenho institucional, imbricadamente relacionada ao “desenho de políticas”, varia da criação de opções políticas para determinados problemas à implementação de escolhas políticas, considerando-se os recursos e incentivos disponíveis. Com base na literatura econômica, uma outra corrente de teóricos vincula desenho institucional a “desenho de mecanismos”, no sentido da prescrição de mecanismos eficientes de alocação de recursos de forma a garantir o equilíbrio econômico, tendo em vista a assimetria de informação existente entre produtores e consumidores. E, por fim, há um campo de pesquisa mais abrangente, baseado na literatura sobre inteligência artificial e modelagem computacional, que relaciona desenho institucional a “desenho de sistemas”. Inscrevem-se aqui análises do tipo inputs-outputs, modelos econométricos bem como estudos acerca de “*systematic thinking for social action*”. A diversidade de enfoques relacionados a desenho institucional apresenta como ponto comum a busca pela adequação entre o objeto a ser desenhado (política, mecanismo ou sistema) e o contexto mais amplo em que ele se insere (GOODIN, 1996, p.31-33).

como as regras do jogo; e ii) as instituições resultam de um desenho deliberado, considerando-se os benefícios que elas podem assegurar aos atores. Para Gilardi (2004), por essa vertente, a criação das agências reguladoras soluciona o problema de escolhas feitas ao longo do tempo, tendo em vista dois problemas associados a esse fato: credibilidade dos compromissos assumidos e incerteza política. No caso das políticas regulatórias, que normalmente envolvem reforma, privatização e liberalização, os governos devem ser capazes de atrair e manter investidores privados. Tendo em vista os custos irrecuperáveis (*sunk costs*) e os altos riscos envolvidos, o governo deve assegurar que as regras serão respeitadas e não alteradas à revelia. Nesse sentido, “delegation may be an effective mechanism for precommitment because the agent may not suffer from the same temptation of opportunism, in reason of its preferences, legal mandate, or time horizon” (GILARDI, 2004, p.71). Por sua vez, a questão da incerteza política refere-se ao fato de que no sistema democrático os direitos políticos são incertos, uma vez que, em virtude dos processos eleitorais, são periodicamente realocados. Nesse caso, os políticos, uma vez eleitos, tendem a criar mecanismos para assegurar esses direitos, tentando mantê-los insulados ou muitas vezes afetando a ação de seus sucessores.

A vertente do novo institucionalismo sociológico, enraizada na teoria das organizações, admite uma visão mais ampla de instituições, englobando normas, além das regras formais e procedimentos. O impacto cognitivo das instituições é valorizado por fornecer diretrizes para o comportamento dos indivíduos e grupos. Por essa abordagem, as origens e mudanças institucionais têm muito mais uma dimensão simbólica do que um desenho proposital. Gilardi (2004) aponta que, pela vertente sociológica, em que os modelos de ação e organização têm forte papel constitutivo e são culturalmente legitimados, os governos optam pela criação de agências reguladoras para legitimar suas escolhas políticas, como privatização e reformas. Uma vez aceitas e reconhecidas como legítimas para determinadas escolhas políticas, esses órgãos passam a representar a garantia de uma forma adequada de regulação, independentemente de seu desempenho.

Gilardi (2004) assinala ainda que, enquanto na perspectiva da escolha racional a opção pelo estabelecimento de agências reguladoras é uma decisão de cada governo para solucionar questões de credibilidade e incerteza política, na vertente sociológica a observação do comportamento dos outros países é fator preponderante para essa decisão. Ou seja, essa vertente apóia-se em uma lógica de difusão de formas organizacionais e de comportamentos interdependentes.



Por fim, o novo institucionalismo histórico tenta construir uma visão clara, lógica e bem organizada da interação entre atores e instituições. Entre as características que distinguem essa vertente, destacam-se i) uma marcada visão histórica das instituições, cujo estudo implica uma análise temporal dos processos, ii) a possibilidade das instituições influenciarem as preferências dos atores e iii) análise dos resultados dos conflitos de interesse a partir de macrocontextos e de efeitos combinados de instituições e processos.

Considerando-se a importância da dependência de trajetória (*path-dependence*) dentro da vertente histórica do novo institucionalismo, Gilardi (2004) aponta as condições mínimas que permitem identificar qualquer processo *path-dependent*: i) eventos iniciais têm impactos decisivos no transcorrer do processo, ii) esses eventos são contingenciais e iii) esses eventos contingencias levam a processos relativamente determinísticos, ou seja, seguem o princípio da inércia. Um processo *path-dependent* pode, segundo o autor, ser decomposto em dois momentos: 1) um momento específico inicial em que um determinado arranjo institucional é adotado e 2) a sustentação desse arranjo por meio de mecanismos diversos que asseguram “respostas positivas” e “retornos crescentes” para o desenho adotado.

Embora as análises históricas neoinstitucionalistas acerca da escolha do modelo agência reguladora independente estejam intimamente relacionadas a argumentos *path-dependent*, Gilardi (2004) levanta a necessidade de se demonstrar efetivamente a presença desse processo, considerando i) a identificação do momento específico em que esses arranjos institucionais foram adotados; ii) a identificação dos mecanismos de sustentação desses arranjos e iii) a demonstração do papel desses mecanismos na criação das ARIs. Segundo Gilardi (2004), a ênfase dada pelo institucionalismo histórico ao processo *path-dependent* limita a explicação das possibilidades de mudanças, que só se efetivam quando os mecanismos de sustentação do arranjo institucional dominante enfraquecem. Nesse caso, pressões para a criação das agências são mediadas por arranjos institucionais contingenciais.

O quadro 1.3 fornece uma síntese dos principais argumentos e hipóteses dessas três vertentes do novo institucionalismo para a criação das agências reguladoras independentes.

**Quadro 1.3 Síntese dos argumentos e hipóteses para o estabelecimento de agências reguladoras independentes (ARIs) segundo vertentes do novo institucionalismo**

Vertentes do novo institucionalismo	Estabelecimento de ARIs	
	Argumento geral	Hipóteses específicas
<i>Escolha racional</i>	ARIs ajudam a solucionar problemas de escolhas ao longo do tempo	Regulação por meio de ARIs existe porque políticos tentam assegurar credibilidade à política adotada e resolver o problema da incerteza política
<i>Sociológico</i>	Estruturas normativas conduzem à difusão simbólica das ARIs	Regulação por meio de ARIs é adotada porque as agências são consideradas formas organizacionais mais apropriadas para essa atividade
<i>Histórico</i>	Regulação por meio das ARIs depende da trajetória de cada país	Arranjos institucionais contingenciais intermedeiam pressões funcionais para o estabelecimento das ARIs. Mudanças mais radicais ocorrem quando os efeitos dos mecanismos de sustentação institucional desaparecem

Fonte: GILARDI, 2004, p.71

A principal crítica feita por Gilardi (2004) às três vertentes reside no fato de elas serem mais adequadas para explicar a estabilidade e não os processos de mudanças institucionais, especialmente no caso das agências reguladoras independentes. Para tanto, Gilardi (2004) compara como essas três vertentes enxergam as mudanças institucionais por meio de quatro dimensões: i) o status da mudança institucional dentro da teoria (endógena ou exógena), ii) o tratamento dos fatores não-institucionais (sistemático ou *ad hoc*), iii) o potencial para comparações e iv) a importância da dimensão temporal.

Dentro da vertente escolha racional, em que as agências são vistas como forma de assegurar credibilidade à política adotada e resolver questões de incerteza política, os fatores explicativos da mudança são claramente endógenos, as pressões funcionais para delegação são facilmente identificadas e as hipóteses comparativas são possíveis. Contudo, o tempo e a história são praticamente subdimensionados.

A vertente sociológica é ambivalente. Ao mesmo tempo em que não explica o surgimento da primeira agência reguladora, que supõe ter sido criada por pressões funcionais, desenvolve argumentos sofisticados pra explicar a propagação desse modelo, baseado na justificativa de essa forma organizacional ter se tornado a mais apropriada para essa atividade. Essa teoria inclui argumentos dinâmicos que considera processos longitudinais, embora o papel do tempo e da história permaneça pouco esclarecido. Dentro dessa vertente, as variações setoriais são mais bem-explicadas que as nacionais.

Por fim, na perspectiva histórica, a dimensão tempo e história é a mais importante. Essa teoria explica melhor porque as mudanças ocorrem – enfraquecimento dos mecanismos de sustentação do arranjo dominante – do que a direção precisa da mudança, normalmente justificada com base em argumentos externos à teoria. No caso das agências reguladoras, o argumento utilizado são as pressões funcionais defendidas pela vertente da escolha racional. Por basear-se em estudos de casos, essa vertente abre pouco espaço para as comparações.

O quadro 1.4 apresenta a síntese da comparação entre as três vertentes do novo institucionalismo para as mudanças institucionais.

**Quadro 1.4 Dimensões explicativas das mudanças institucionais segundo vertentes do novo institucionalismo**

<b>Dimensões</b>	<b>Escolha racional</b>	<b>Sociológica</b>	<b>Histórica</b>
<i>Status da mudança institucional (exógena/endógena)</i>	Fatores endógenos: problemas de credibilidade e incerteza política orientam a delegação das competências regulatórias para ARIs	Fatores exógenos para a primeira ARI e endógenos para as demais: a teoria explica a difusão do modelo mas não o seu surgimento	A teoria pode considerar fatores endógenos, mas os pesquisadores baseiam-se fortemente em fatores exógenos
<i>Tratamento de fatores não-institucionais (sistemático/ad hoc)</i>	Sistemático: pressões funcionais claramente identificadas	Ad hoc: fatores não institucionais são tomados de outras teorias	Ad hoc: fatores não institucionais são tomados de outras teorias
<i>Força comparativa</i>	Variações nacionais e setoriais são previsíveis	Variações setoriais são mais facilmente explicadas do que variações nacionais	Comparações são possíveis, mas a teoria baseia-se em estudos de casos
<i>Dimensão temporal</i>	Variações longitudinais são reduzidas a variações de pressões funcionais	A teoria admite a dinâmica longitudinal mas o papel do tempo e da história é subdimensionado	Tempo e história são integralmente admitidos

Fonte: GILARDI, 2004, p.84

A principal constatação desse quadro comparativo é que não há uma teoria que explique melhor o processo de mudanças institucionais. Na verdade, algumas podem ser mais adequadas que outras de acordo com o foco do estudo. Para comparações mais amplas, a vertente histórica é pouco indicada. Se o objetivo for estudar a dinâmica de longo prazo, a escolha racional é insuficiente. E, por fim, a perspectiva sociológica não é adequada para estudos de pressões funcionais.

De maneira similar, Thatcher e Sweet (2002, p.1-22) também defendem a necessidade de uma combinação de argumentos para explicar a criação e evolução de arranjos institucionais. Segundo eles, a fragilidade da abordagem funcionalista reside no fato de que de ela não apresenta a forma como os atores definem os problemas. Para essa vertente, apenas a

suposição de pressões funcionais é suficiente para sustentar a criação desse tipo de arranjo. Mas os autores lembram que não se pode deixar de considerar que a percepção e a escolha dos atores sobre opções políticas disponíveis estão condicionadas a arranjos institucionais pré-existentes, fatores contingenciais e trajetórias vividas. Ademais, assumir que uma determinada instituição é a mais adequada não explica como ela efetivamente age e que resultados obtém.

Os estudos feitos por Gilardi (2004) e Thatcher e Sweet (2002) possibilitam algumas conclusões acerca do processo de criação e difusão do modelo de agências reguladoras independentes. A primeira é a crítica à visão simplesmente funcional das instituições, segundo a abordagem da escolha racional, que desconsidera a dimensão temporal do processo. De maneira similar, o institucionalismo sociológico, ao supervalorizar a estrutura normativa e o processo de difusão simbólica do modelo agência reguladora, deixa claro que muitas vezes esse modelo é adotado mais como forma de legitimar uma escolha política do que por sua real eficiência. E o institucionalismo histórico, ao sustentar que as instituições existentes intermedeiam os processos de reformas, assinala a dificuldade de mudanças radicais.

A despeito da falta de um consenso sobre as razões que levaram ao espraiamento da utilização de agências reguladoras como desenho institucional para a política regulatória de países com distintos arcabouços institucionais, fato é que, conforme apontado por Jordana, Levi-Faur e Fernandez i Marin (2009), a “agencificação” é uma realidade mundial, inclusive no Brasil.

Tendo em vista as diferentes funções que um órgão regulador pode cumprir, o desenho normativo desse órgão pode apresentar variações. Segundo Noll (1984)

Regulatory agencies come in many sizes and forms. Some are headed by commissions – a group of coequal heads who make decisions by voting on formal proposals, much like a legislature – while others have a single administrative head. Some are independent agencies technically outside the President’s administrative control, while others are lodged in executive branch departments. Some are what amounts to the first court in the judicial system, with the power to fine regulated firms or even to ban them from markets, while others must achieve their ends by fighting regulated firms in the federal courts. Some have very narrow responsibilities. [...]. Others, like the Occupational Health and Safety Administration, regulate every business in the nation (NOLL, 1984, p.10)

Contudo, algumas características são consideradas fundamentais no desenho de um corpo regulatório. Para Majone (1997), Stern e Holder (1999), Gutiérrez (2003), Correa *et al* (2006), de forma sintética, clareza de papéis e objetivos, autonomia/independência, processo decisório e “ferramentas para decisão”, previsibilidade, participação, transparência e

*accountability* são atributos considerados imprescindíveis para que um órgão regulador possa ser efetivo em suas ações. Na visão de Correa *et al* (2006) são “*regulatory inputs*”. Conforme apontam Stern e Holder (1999):

In broad terms, these features of the regulatory framework describe both the likely degree of political independence and the process which might increase the likelihood of the regulatory framework being acceptable to firms, consumers and governments in the medium to long term (STERN; HOLDER, 1999, p.20)

Sinteticamente, segundo Majone (1997), Stern e Holder (1999), Gutiérrez (2003), Correa *et al* (2006), tais características podem ser assim descritas:

1. Clareza de papéis e objetivos: a delimitação clara do que se espera de um órgão regulador e de seu limite de atuação garante a possibilidade de que a agência possa atuar com maior efetividade. Essa delimitação torna-se ainda mais necessária quando se considera a responsabilização com relação aos resultados.
2. Autonomia/independência: o modelo agência reguladora tem na sua autonomia o principal diferencial em relação ao modelo tradicional de administração pública, chamada piramidal, napoleônica ou hierarquizada. Essa autonomia/independência deve ser considerada tanto em relação ao governo como em relação aos interesses das indústrias reguladas.
3. Previsibilidade: como a credibilidade regulatória está intimamente ligada à manutenção das regras do jogo, o órgão regulador deve ser capaz de atuar de forma a manter a confiança tanto da indústria regulada como do próprio governo. Mesmo que mudanças nos métodos e práticas regulatórias sejam necessárias, elas devem ser conduzidas de forma a não comprometer a credibilidade do sistema.
4. Processo decisório e “ferramentas para decisão”: Tendo em vista que para aumentar a sustentabilidade das decisões e reduzir o risco regulatório, o processo de tomada de decisão do órgão regulador deve ser considerado justo ou legítimo por todas as partes envolvidas, é importante que sejam claras tanto as regras envolvidas nesse processo de tomada de decisão como as ferramentas que o regulador dispõe para tomá-las. Assim, a adoção de procedimentos administrativos, a observância do devido processo legal, a definição das regras para o alcance das decisões (maioria ou consenso), a forma de participação dos envolvidos e a divulgação de decisões em documentos escritos são fundamentais para a credibilidade desse processo de tomada de decisão. De forma

complementar, um conjunto de “ferramentas para decisão” compõe o arcabouço necessário para que os reguladores possam agir de forma eficiente. Esse conjunto inclui meios legais para a coleta de informações junto ao setor regulado, orçamento apropriado para gerir e processar essas informações, corpo técnico qualificado, metodologias para estabelecimento de tarifas e instrumentos para monitoramento da qualidade dos serviços regulados.

5. Transparência: para evitar que o órgão regulador se torne injusto, incompetente, ineficiente ou mesmo corrupto, a transparência pressupõe a necessidade de publicização de decisões, clareza de processos decisórios, divulgação antecipada de pautas e agendas de reuniões e divulgação posterior das atas dessas reuniões, elementos essenciais tanto para o processo de participação dos demais atores nas decisões do órgão regulador como para o processo de *accountability*.

6. Participação: pressupõe a possibilidade de que os atores interessados no processo regulatório, especialmente indústrias reguladas, consumidores e outros participantes do processo industrial do setor regulado, tenham a oportunidade de se manifestar antes da promulgação de uma determinada norma ou regulamentação, de forma que a decisão final incorpore as diferentes visões de todos os envolvidos.

7. Accountability: o termo *accountability* está relacionado à ideia de que um ator A deve prestar contas a um ator B que, por sua vez, tem o direito de pedir que essas contas lhe sejam prestadas. Nesse sentido, como órgão integrante da Administração Pública e dentro da lógica de separação e controle entre poderes, base do moderno Estado democrático, pressupõe-se que uma agência reguladora deve prestar contas tanto aos três poderes como à própria sociedade. Essa prestação de contas é fundamental para evitar que o regulador ultrapasse sua fronteira de atuação, seja corrompido ou torne-se ineficaz.

Tomando por base os trabalhos de Levy e Spiller (1994), Berg (2001) e Stern e Cubbin (2003), Correa *et al* (2006) assinalam inclusive que as instituições políticas e sociais de um país são também fundamentais para a efetividade do processo regulatório.

Dentro da busca por essa efetividade, um dos principais desafios enfrentados tem sido evitar a captura regulatória, que será discutida a seguir.

## 1.6 Captura regulatória

Até o início dos anos 1970, dentro da Economia, a regulação era explicada com base na teoria proposta por Joskow e Noll, que considera a regulação de determinada atividade como resultado da busca pela correção das falhas de mercado. Nessa teoria, os aspectos normativos da regulação, referentes ao comportamento do regulador, não se distinguem dos aspectos positivos, relativos a como ele efetivamente se comporta (PELTZMAN, 2004, p. 84; FIANI, 2004, p.83). Conforme salienta Peltzman (2004),

[...] uma vez adotadas medidas regulatórias, supõe-se que os agentes reguladores diminuem ou eliminam as ineficiências geradas pelas falhas de mercado. A criatividade dos economistas assegura que a lista de fontes potenciais de falhas de mercado nunca estará completa (PELTZMAN, 2004, p.84).

Contudo, Peltzman argumenta que, até os anos 1960, o monopólio natural era a principal razão da regulação, seguido de longe pelas externalidades. A principal crítica a essa teoria residia na ausência de testes empíricos sistemáticos que a sustentassem.

Stigler (2004) rompe com o paradigma normativo-positivista então vigente e inaugura a chamada teoria econômica da regulação, buscando justificar “quem receberá os benefícios ou quem arcará com os ônus da regulação, qual forma a regulação tomará e quais os efeitos desta sobre a alocação de recursos” (STIGLER, 2004, p.23). De acordo com Peltzman (2004):

[...] o elemento mais importante dessa teoria é a análise do comportamento político a partir dos parâmetros da análise econômica. Partidos, assim como qualquer um de nós, são considerados maximizadores das suas próprias utilidades. Isto significa dizer que grupos de interesses podem influenciar os resultados do processo regulatório ao fornecer apoio financeiro ou de outra natureza aos políticos ou reguladores (PELTZMAN, 2004, p.81).

O poder de coação de que dispõe o Estado para assegurar benesses às indústrias, tais como subvenção direta em dinheiro, controle sobre a entrada de novos concorrentes, intervenção nos mercados de produtos substitutos ou complementares e fixação de preços, é o ponto de partida da teoria proposta por Stigler. Entretanto, a dificuldade apresentada por várias indústrias de acesso a tais benefícios obrigou o autor a desenvolver uma explicação mais elaborada que justificasse o fato de alguns setores serem protegidos pela regulação em detrimento de outros. Conforme destaca Fiani (2004):

Stigler (1971) esboça uma teoria da oferta e da demanda da regulação: a indústria que demanda regulação deve procurar o vendedor desse produto, isto é, o partido político. Os partidos políticos têm custos significativos gerados pela sua organização e, assim, a indústria terá de pagar o preço da regulação com votos e recursos (FIANI, 2004, p.84).

Contudo, para que um grupo seja capaz de mobilizar votos e recursos para alcançar uma regulação favorável a seus interesses, Stigler (2004) salienta a importância dos chamados custos de organização e de informação. Tendo em vista que a capacidade de organização e de disseminação de informação demandam recursos, grupos menores, mais coesos e com menores custos de organização e de informação tendem a ser mais favorecidos do que os grupos maiores e com custos mais elevados. Dessa forma, segundo Peltzman (2004):

Quanto maiores forem os benefícios *per capita*, menores serão os custos de informação; e quanto menor o número de participantes, menores serão os custos de organização. Portanto, a principal conclusão da análise realizada por Stigler é que os interesses dos produtores ganharão o leilão pelos serviços da agência reguladora. De maneira geral, em qualquer processo político em que se opõem grupos de tamanhos sensivelmente diferentes, os de interesse mais compactos serão beneficiados às custas daqueles com maior número de participantes. (PELTZMAN, 2004, p.88)

Para Peltzman (2004), entre as fragilidades dessa teoria, conta-se o fato de Stigler ignorar que os reguladores são agentes dos poderes Executivo ou Legislativo e não políticos eleitos e que, podem portanto, implementar as suas próprias agendas políticas sem a preocupação de se vincularem às decisões dos partidos políticos, que na teoria se “vendem” para a indústria regulada. Da mesma forma, Stigler desconsidera os problemas derivados da estabilidade e da existência de equilíbrios políticos.

Fiani (2004) aponta que Stigler não desenvolve em profundidade como se dá a transação entre a indústria e os partidos políticos, limitando-se a considerar que os custos regulatórios aumentam proporcionalmente ao tamanho da indústria demandante assim como também aumenta a oposição dos grupos afetados. Dentro dessa linha argumentativa, para Stigler, as indústrias menores estarão fora do processo, salvo se possuírem alguma vantagem, como a concentração geográfica que possa influir na dinâmica política. À época do estudo, Stigler argumentou que a dificuldade de explicação dessa transação residia na falta de testes empíricos da teoria do *free rider* proposta por Mancur Olson<sup>3</sup>.

Para Stigler (2004), no processo de regulação econômica, a substituição do mercado como instrumento de decisão econômico pelo processo decisório político, que prevê a universalidade forçada das decisões, acaba por gerar ineficiência do ponto de vista econômico, tendo em vista que: i) o custo de se realizar eleições para cada questão obriga o

---

<sup>3</sup> Segundo Olson, ainda que tenham os mesmos interesses não necessariamente os indivíduos de um grupo agirão da mesma maneira para obter um benefício coletivo. Por serem racionais e maximizadores dos próprios interesses, alguns membros do grupo podem deixar que os outros se esforcem para alcançar o benefício coletivo, cujas vantagens serão igualmente concedidas a todos.



eleitor a tomar uma série de decisões políticas simultaneamente, assegurando ampla discricionariedade aos representantes e ii) no processo eleitoral, toda a comunidade participa e não apenas aqueles diretamente interessados em uma questão específica: “o processo político não admite a participação de cada um na proporção do seu interesse e conhecimento” (STIGLER, 2004, p.34).

Nesse sentido, para Stigler, o processo de regulação econômica resulta em duas consequências negativas: i) a captura do Estado pela indústria e ii) a ineficiência gerada pela substituição do mercado como instrumento de decisão econômica.

Ao contrário de Stigler, que antecipa a inevitável captura do regulador pela indústria, Peltzman defende que, tendo em vista que os políticos são maximizadores do próprio interesse e buscam se manter no cargo, outros grupos de interesses também podem se beneficiar do processo regulatório, desde que disponham de recursos e capacidade organizativa suficientes para influenciar as decisões políticas. De acordo com Fiani (2004)

[...] na formulação de Peltzman (1976), não se deve esperar que a regulação econômica tenha como objetivo proteger *exclusivamente* os interesses do produtor. Com efeito, Peltzman (1976) é bastante explícito quanto ao fato de que a regulação envolve, na maior parte dos casos, procurar uma *solução de compromisso entre produtores e consumidores* (FIANI, 2004, p.88, grifos do autor)

No modelo proposto por Peltzman, a regulação resulta diretamente da ação dos grupos de interesses, quer sejam produtores, quer sejam consumidores. Nesse caso, quanto mais forte for o grupo produtor, em relação ao consumidor, a tarifa proposta pelo regulador tende a se aproximar do preço de monopólio, mais favorável ao produtor. Em oposição, quando a força do grupo consumidor é maior, a tarifa se aproxima do preço da concorrência perfeita, que favorece os consumidores.

Partindo de um quadro analítico similar ao de Peltzman – grupos de interesses que se mobilizam para pressionar o sistema político e obter benefícios – Becker (1983) chega a uma conclusão diferente. Conforme resume Fiani (2004, p.92) “as chances de um grupo ter sucesso, na competição política, serão tanto maiores quanto maiores forem os seus ganhos líquidos, em comparação com as perdas dos grupos que sofrem transferência de renda”.

Nesse sentido, o processo regulatório, ao buscar eliminar falhas de mercado, especialmente externalidades, contará com apoio dos grupos de interesse, desde que aumente a eficiência sem gerar custos para ninguém. Explica Becker (1983, p.383): “Activities that benefit all groups are opposed by none, and may be actively supported by pressure from some

of the groups. More challenging to the analysis are that also raise efficiency, but harm some groups who may exert pressure in opposition”.

Para Gheventer (2005)

O modelo de Becker, como ele mesmo aponta, é incompleto por desconsiderar as preferências dos eleitores, burocratas, políticos e partidos como independentes das preferências dos grupos de pressão. Preferências eleitorais tendem a ser manipuladas devido aos baixos incentivos dos eleitores em participar e também em se manter bem informados. Políticos e burocratas apenas implementam os interesses dos grupos de pressão, sob a hipótese de que, caso desviem excessivamente desses interesses, correm o risco de perderem eleições e cargos burocráticos (GHEVENTER, 2005, p.45).

As diferenças de resultados entre os modelos propostos por Stigler, Peltzman e Becker contradizem a idéia corrente entre alguns economistas que elas conformam a chamada “teoria econômica da regulação”. Como bem assinala Fiani (2004)

(a) esses modelos não constituem um corpo teórico-analítico minimamente homogêneo para serem considerados como constituindo uma “teoria”, (b) esses modelos fornecem, na melhor das hipóteses, respostas divergentes acerca de qual indústria será regulada e, finalmente, (c) esses modelos oferecem respostas divergentes acerca de qual grupo será beneficiado pela regulação (FIANI, 2004, p.98)

Ao analisar esses modelos, Fiani (2004) pontua que, por desconsiderarem o aspecto institucional, eles se fragilizam como abordagem teórica consistente capaz de explicar o processo de captura do regulador pela indústria regulada. Tomando como exemplos fatos diversos como: i) a exigência da *Federal Communications Commission* (FCC) em exigir da AT&T a manutenção dos serviços de telégrafos no final dos anos 1960, nos Estados Unidos, quando essa tecnologia já era obsoleta; ii) o sentido das reformas regulatórias norte-americanas, na era Reagan, com forte influência das comissões legislativas e cortes judiciais, que culminou na desregulação dos setores de infraestrutura, mantendo-se a regulação na área social; iii) a reforma do sistema britânico nos anos 1980, que surpreendeu a própria *City* londrina; iv) a reforma do sistema britânico de telecomunicações que determinou o fim do duopólio formado pela *British Telecom* (BT) e a *Mercury Communications* (MCL); v) a reforma das telecomunicações nos anos 1980 e do sistema financeiro nos anos 1990, no Japão, com medidas restritivas contra a *Nippon Telegraph and Telephone* e o *Industrial Bank of Japan*; vi) a divisão da empresa norte-americana AT&T em 1984 como solução para um processo antitruste; vii) o processo de reajuste das tarifas telefônicas no Brasil em 2003 envolvendo a Anatel, os consumidores, os Procons e o Poder Judiciário que resultou no

impedimento da aplicação dos reajustes, em que os resultados não favoreceram necessariamente a indústria regulada, o autor assevera que

[...] o processo de regulação é complexo, *dependendo do contexto institucional específico e dos agentes que esse contexto admite como participantes do processo*. Isso não significa que a captura não possa ser o resultado em determinadas situações, mas ela, com certeza, não o é em várias situações importantes, e não podemos considerá-la como um resumo do processo de regulação. Somente considerando esses elementos poderemos entender por que em algumas situações o resultado é a captura, enquanto em outras o regulador define as regras *contra* os interesses das indústrias reguladas, e em outras situações ainda o resultado é provocado por um *conflito entre reguladores* (FIANI, 2004, p.102, grifos do autor).

Nesse sentido, o autor defende uma abordagem institucionalista do processo de regulação que conjugue os arranjos institucionais e os agentes envolvidos, desconsiderados pelos modelos econômicos de regulação e que por isso não são suficientes para explicar os diferentes desdobramentos do processo regulatório. Como bem resumido por Eberlein, “la nature politique et le résultat des processus de régulation dépendent essentiellement des ressources et des contraintes institutionnelles spécifiques” (EBERLEIN, 1999, p.219).

Ressalte-se que se originalmente a preocupação com a captura estava restrita ao universo da indústria regulada, contemporaneamente alguns autores já admitem a possibilidade de captura da agência pelos políticos eleitos ou mesmo pelos burocratas que compõem o staff do órgão regulador.

Conforme assinala Souto (2005)

A possibilidade de colapso regulatório em função da captura não decorre apenas do poder intelectual e econômico do regulado; a captura pode ser política, quando, por lei ou por ato de império (de duvidosa validade), o poder público retira a competência do órgão regulador ou lhe retira a característica de independência ou os elementos de autonomia a ela inerentes; pode ocorrer, também, pelo consumidor, que, detendo o direito de voto, pode organizar greves e manifestações, valendo-se de grupos de pressão e de instituições oficiais, que desautorizam as ações do regulador. Pode, até mesmo, decorrer da presença de empresas sob controle estatal em regime de competição com empresas privadas minoritárias no setor (como, por exemplo, no setor de energia elétrica, em relação à auto-regulação idealizada para o mercado atacadista de energia) (SOUTO, 2005, p.260-261)

Talvez uma das formas de se evitar a possibilidade de captura da agência, de maneira que ela se atenha aos objetivos para os quais foi criada, resida na necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre autonomia, controle e *accountability* no desenho das agências reguladoras, questões que serão objeto de análise no próximo capítulo.

Antes, porém, é importante analisar o desenho institucional das agências reguladoras brasileiras frente às características consideradas ideais pelos diversos teóricos da regulação para a efetividade do processo regulatório.

### **1.7 Desenho institucional das agências reguladoras brasileiras**

No processo de criação das agências reguladoras brasileiras, podem ser identificadas três gerações distintas. A primeira geração compreende as agências relacionadas à privatização e à quebra do monopólio do Estado em seus respectivos setores, estando portanto ligadas à infraestrutura do país. Assim, entre 1997 e 1998, foram criadas a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). A geração seguinte refere-se ao processo de regulação social, onde a busca do interesse público é a tônica. Dessa forma surgem a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em 1999 e 2000, respectivamente. Embora tenha sido criada no ano 2000, a Agência Nacional de Águas (ANA) pode ser incluída na terceira geração, que engloba agências com finalidades e áreas de atuação bastante diversas, instituídas entre o final do ano 2000 e o ano de 2006. Além da ANA, encontram-se nesse grupo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Excetuando-se a Anac, as demais agências foram criadas no governo Fernando Henrique Cardoso.

Entre as motivações para a criação das agências reguladoras, Mueller e Pereira (2002) destacam:

One possible reason for creating a regulatory agency is to achieve a different type of administrative flexibility than is possible through the already existing executive offices. An autonomous agency can be put under different civil service rules that will enable it to attract, pay and motivate a talented work force (Bresser Pereira 1998). A second reason involves granting power to regulators so they have an incentive to specialize and reduce the uncertainty involved in the outcomes of that given sector. Although the bureaucrats charged with regulating a sector also have the opportunity to specialize, they lack the added incentive of being able to influence policy even when this implies moving against the preferences of the Executive or Congress. [...] A third reason that may motivate a government to adopt regulatory agencies is as a way of blame shifting (Fiorina 1982). Because the reforms and changes which several sectors have been going through necessary imply a redistribution of wealth amongst different groups, the government may wish to distance itself from this process to avoid being blamed (MUELLER; PEREIRA, 2002, p.66)

Melo (2002) argumenta também que a influência das idéias de *new public management* (NPM) ou nova gestão pública (NGP) foi crucial para a implantação desse modelo. Embora englobe processos de reformas administrativas de alcance e significado diversos, a NGP constitui prioritariamente um estilo de gestão em que se conjugam metas, contratos periódicos e autonomia gerencial. Busca a redução de custos, a qualidade da gestão, a avaliação de desempenho, a desagregação da burocracia em agências com bases contratuais e monetárias e a terceirização com incentivo à competição (COSTA, 2002, p.11).

No caso brasileiro, a criação das agências reguladoras vincula-se tanto ao processo de retração do papel do Estado na economia como aos ideais de flexibilização da gestão pública defendido pela NGP, como bem resumido por Peci (2006):

[...] essa dupla dimensão materializa-se na sua própria denominação: ‘agência’ (representa o conjunto de medidas em prol da flexibilização da gestão pública); e ‘reguladora’ (representa o papel do Estado no contexto da pós-privatização) (PECI, 2006, p.13, grifos do autor).

Estabelecido no Brasil, a partir de 1996, o modelo agência reguladora independente foi considerado ideal pelos integrantes do governo brasileiro para o cumprimento dos objetivos da reforma regulatória realizada à época: i) promoção da competitividade, ii) garantia dos direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos, iii) estímulo ao incentivo privado, iv) busca da qualidade e segurança dos serviços aos menores custos possíveis para os usuários, v) garantia da remuneração adequada dos investimentos realizados pelas empresas prestadoras de serviços, vi) resolução de conflitos entre consumidores e empresas prestadoras de serviços e vii) prevenção de abusos de poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos (MELO, 2002, p.253-255)

Para cumprir esses objetivos, as agências assumem competências dos mais diversos tipos que vão desde a concessão e fiscalização, funções clássicas do Poder Executivo, passando pela criação de regras e procedimentos com força normativa em sua jurisdição, considerada uma típica atividade legislativa até chegar a realizar julgamentos, imposição de penalidades e interpretação de contratos e obrigações, funções clássicas do Poder Judiciário, inaugurando assim um novo padrão de intervenção do Estado com relação à economia e à sociedade.

Cruz (2007) aponta que esse modelo foi implementado sem que houvesse nenhuma avaliação sobre os possíveis resultados de sua adoção e compatibilidade com as instituições

vigentes no país, conformando-se o que Nunes (2001) destaca como a consolidação presente de expectativas futuras:

Na política, acordos sobre futuros desejados podem perfeitamente prescindir de exercícios referidos a contingência ou probabilidades decorrentes de interações futuras que serão causadas por decisões presentes. Propostas legíveis e amplamente aceitas substituem a avaliação de suas insabidas conseqüências. São tomadas como soluções, quando na verdade não passam de consolidação presente de expectativas de futuros desejáveis (NUNES, 2001, p.9)

Embora tenham objetivos diferentes, o que teoricamente poderia levá-las a ter desenhos distintos, as agências reguladoras brasileiras podem ser consideradas organizacionalmente isomórficas. Segundo Hawley (*apud* DIMAGGIO; POWELL, 2005, p.76) “o isomorfismo constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais”.

A exemplo do que vinha acontecendo em outros países, optou-se assim no Brasil pela criação de um tipo de órgão governamental considerado mais “adequado” para responder às necessidades da reforma regulatória. Pode-se dizer, inclusive, que as agências reguladoras brasileiras são um bom exemplo de isomorfismo mimético que, de acordo com DiMaggio e Powell (2005), resulta principalmente da incerteza quanto às tecnologias e objetivos organizacionais ou quando o próprio ambiente cria uma incerteza simbólica. Nesse sentido, as organizações buscam como modelos outras organizações que se mostram bem-sucedidas e mais adequadas aos desafios propostos pelo contexto (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p.78).

Na constituição das agências reguladoras brasileiras, a dimensão ritualística do isomorfismo mimético não pode ser desconsiderada, pois conforme apontam Dimaggio e Powell (2005), a adoção de formas inovadoras tende a aumentar a legitimidade da organização. Essa tendência ao mimetismo em países emergentes é, inclusive, ressaltada por Meyer (*apud* DIMAGGIO; POWELL, 2005, p.79): “nações periféricas são muito mais isomórficas – com relação às formas administrativas e padrões econômicos - do que qualquer teoria do sistema mundial de divisão econômica do trabalho poderia nos levar a crer”. Nesse sentido, Cruz (2007) assinala o peso de países como Estados Unidos e Inglaterra na definição do desenho de instituições próprias a uma economia globalizada, especialmente sobre países, como os latino-americanos, marcados por relações de dependência.

Outra forma de isomorfismo mimético pode ser identificada no processo de criação das distintas agências reguladoras brasileiras. Na passagem da segunda para a terceira geração de agências, Martins (2002) e Costa (2002) destacam que a dificuldade de implantação do

modelo agência executiva, previsto inicialmente no Plano Diretor de Reformas e que teoricamente seria o mais indicado para as agências dessa geração, conduz à utilização do modelo agência reguladora, que, embora tenha sido originalmente concebido para a regulação dos setores privatizados e dos serviços públicos concedidos, obteve melhor aceitação política, gerando maior facilidade de implantação. O modelo agência reguladora foi utilizado como estratégia de flexibilização, “em busca do que se convencionou chamar jocosamente de ‘kit reguladoras’: mandato, carreira própria, estrutural diferenciada de cargos comissionados, regras diferenciadas de licitação, de provisão de quadros temporários etc” (MARTINS, 2002, p.250, grifo do autor).

Dessa forma, as agências reguladoras brasileiras possuem características bastante similares, apresentadas sinteticamente no quadro 1.5:

**Quadro 1.5 Principais características das agências reguladoras brasileiras**

<b>Dimensões</b>	<b>Características</b>
<i>Autonomia e estabilidade dos dirigentes</i>	Mandatos fixos e não-coincidentes
	Estabilidade dos dirigentes
	Aprovação pelo Poder Legislativo, mediante arguição
	Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes
<i>Independência financeira, funcional e gerencial</i>	Autarquia especial sem subordinação hierárquica
	Última instância de recurso no âmbito administrativo
	Delegação normativa (poder de emitir portarias)
	Poder de instruir e julgar processos
	Poder de arbitragem
	Orçamento próprio
	Quadro de pessoal próprio
<i>Transparência</i>	Ouvidoria com mandato
	Publicidade de todos os atos e atas de decisão
	Representação dos usuários e empresas
<i>Procedimentos</i>	Justificativa por escrito de cada voto e decisão dos dirigentes
	Audiências públicas
	Diretoria com decisão colegiada

Fontes: MELO, 2002, p.256; PÓ; ABRUCIO, 2006, p.687

Ao que parece, esse foi o desenho institucional encontrado pelos proponentes da reforma brasileira do Estado da década de 1990 para assegurar os atributos considerados ideais pelos teóricos da regulação para a efetividade de um órgão regulador, quais sejam: clareza de papéis e objetivos, autonomia/independência, processo decisório e “ferramentas para decisão”, previsibilidade, participação, transparência e *accountability*.

Essencialmente, considerando-se a possibilidade de captura regulatória, esse desenho parece buscar um equilíbrio entre autonomia, controle e *accountability* de forma a tentar assegurar que as agências não se desviem dos objetivos para os quais foram criadas. Tais questões são objeto de estudo do próximo capítulo.

Cabem antes algumas considerações a respeito do que foi tratado nesse capítulo.

### **1.8 Algumas considerações**

Por meio da síntese histórica da transição dos modelos de Estado, buscou-se tentar compreender como algumas teorias econômicas examinam as interrelações entre Estado e economia, de forma a entender como, a partir dos anos 1990, a ideia de um “Estado Regulador” se difunde entre os países.

Para Adam Smith, a ação do Estado sobre a economia pode ser prejudicial, devendo essa ficar a cargo da “mão invisível” do mercado, que tende a maximizar o bem-estar econômico. Contudo, Smith não deixa de reconhecer que ao Estado cabe assegurar a proteção do interesse da sociedade (sem confronto ao interesse privado), buscando inclusive a redução sistemática dos excluídos. Por sua vez, os neoclássicos irão aprofundar a defesa do capitalismo *laissez-faire*, sem a interferência do Estado, e sem a preocupação com o desenvolvimento coletivo.

Quando, ao final do século XIX, o capitalismo começa a enfrentar diversas crises, a economia neoclássica, que até então era a corrente dominante, não encontra resposta para os problemas vividos, justamente por desconsiderar a possibilidade de ação do Estado para normatizar as relações econômicas. A solução desenvolvida por Keynes, sem negar a importância da economia de mercado, foi justamente a intervenção estatal como forma de assegurar a recuperação econômica. O Estado liberal não interventor perde espaço frente à necessidade de sustentação do sistema capitalista para reconduzir a economia ao pleno emprego, por meio do aumento dos gastos públicos ou outros mecanismos de estímulo ao investimento privado.

Essa política econômica intervencionista encontra espaço ainda maior ao final da Segunda Guerra Mundial, com a ascensão do *welfare state*, em que há uma redefinição do papel do Estado, que passa a ser responsável pelo provimento do bem-estar do indivíduo.



A partir dos anos 1970, nova crise no sistema capitalista conduz à transformação do modelo estatal que, de principal agente de desenvolvimento, passa a ser considerado um obstáculo a esse desenvolvimento, já que não consegue mais exercer sua função de exercer controles para garantir a estabilidade do processo de produção. Nesse contexto, não é de se estranhar que os neoclássicos, agora divididos em conservadores e liberais, dominem novamente o debate econômico. Enquanto esses defendem uma combinação entre o capitalismo do *laissez-faire* e a intervenção do Estado, os neoclássicos conservadores, também conhecidos como neoliberais, defendem o *laissez-faire* extremado.

Nesse contexto, em que o mercado volta a ser entendido como lócus de equilíbrio do sistema, a atividade do governo fica restrita à proteção da propriedade privada e à garantia do cumprimento dos contratos. Ressurge assim a tese do Estado Mínimo, cujos principais expoentes são os governos de Margareth Thatcher (Inglaterra), Ronald Reagan (Estados Unidos) e Helmut Kohl (Alemanha). Grosso modo, a proposta neoliberal apóia-se em reformas estruturais, com abertura comercial, privatização de estatais e de serviços públicos, desregulamentação dos mercados, liberalização financeira; e busca da estabilização macroeconômica, a partir da disciplina fiscal e controle das contas governamentais, visando à redução da inflação.

A lógica de desregulação e re-regulação é proposta no sentido de promover ajustes em sistemas produtivos, objetivando sua eficiência, não mantendo necessariamente relação com compromissos coletivos de integração social, e sim com o “interesse público” de se ter acesso a produtos e serviços, incluindo aqueles normalmente providos pelo Estado. Ou seja, o mercado é privilegiado, mas submetido a algum tipo de regulação, tendo em vista suas possíveis falhas: assimetrias produtivas, problemas de externalidades e poder de monopólio. Assim, o “Estado Regulador”, em certo sentido, substitui a “mão invisível” de Smith, já que objetiva induzir a produção desejável do ponto de vista social de modo a conduzir para resultados ótimos, em termos paretianos.

A despeito do “Estado Regulador” ainda não ser consenso entre acadêmicos de disciplinas diversas, verifica-se atualmente um espraiamento desse modelo, em que há a conformação de um desenho institucional para a regulação a partir da criação das agências reguladoras, que têm como traço distintivo uma autonomia pouco comum aos órgãos normalmente integrantes do aparato estatal. A adoção desse modelo por norte-americanos e britânicos irá influenciar profundamente os demais países, inclusive o Brasil.

No entanto, a comparação entre as breves trajetórias anteriormente apresentadas dos chamados “Estados Reguladores” norte-americano, britânico e brasileiro mostra claramente que, enquanto o Brasil ainda engatinhava no processo de formação efetiva de um Estado na década de 1930, norte-americanos e britânicos já dispunham de experiência e envergadura suficientes que lhes permitiam questionar as instituições lá existentes e buscar novas formas de conduzir o país. Especialmente se for considerada a função regulatória do Estado que, como visto, não é nenhuma novidade, nem lá nem aqui, embora a forma de executá-la é que tenha adquirido uma nova conotação.

No caso dos Estados Unidos, nem se pode chamar de nova uma instituição nascida no final do século XIX e que vai se estender pelo governo norte-americano na década de 1930, mesma década em que o Brasil lança as bases para a constituição de seu aparelho estatal.

Já o moderno “Estado Regulador” britânico, que tem início na década de 1930, adota o modelo agência reguladora, importado dos Estados Unidos, a partir dos anos 1950. Contudo a conformação do desenho regulatório britânico por meio de órgãos reguladores autônomos em relação ao governo central ganha maior impulso com a privatização dos serviços públicos ocorrida naquele país a partir de meados dos anos 1980. Ainda que, em termos de motivação, o modelo brasileiro se aproxime do inglês, a diferença no arcabouço institucional dos dois países é um fator diferencial na implantação e consolidação desse “Estado Regulador”.

Não se pode deixar de assinalar o fato de que no Brasil, assim como na Inglaterra, a criação das agências reguladoras está intimamente relacionada ao processo de privatização, ao contrário dos Estados Unidos, em que esses órgãos surgem para resguardar o interesse público em atividades privadas. Em outros termos, embora o modelo adotado seja o mesmo, as motivações são diferentes, bem como as características político-institucionais de cada país, o que tem forte influência no processo de desenvolvimento desses órgãos.

Estabelecido no Brasil, a partir de 1996, o modelo agência reguladora independente foi considerado ideal pelos integrantes do governo brasileiro para o cumprimento dos objetivos da reforma regulatória realizada à época, que objetivava, sobretudo, promover a competitividade, garantir direitos de consumidores e usuários dos serviços públicos, estimular investimentos privados e garantir sua remuneração adequada.

Ao assumir atividades diversas como concessão e fiscalização de serviços públicos, estabelecimento de regras e procedimentos e imposição de penalidades e interpretação de contratos e obrigações, as agências praticamente assumem funções dos três Poderes –

Executivo, Legislativo e Judiciário - inaugurando assim, no Brasil, um novo padrão de intervenção do Estado com relação à economia e à sociedade. Nunes *et al* (2007, p.17) consideram inclusive que as agências reguladoras conformam um (mini) Estado dentro do Estado originário.

A despeito do fato de serem constituídas para a regulação de setores diversos, como energia elétrica, petróleo, telecomunicações, vigilância sanitária, saúde suplementar, recursos hídricos, transportes e mesmo produção audiovisual, o que teoricamente poderia levá-las a ter desenhos distintos, as agências reguladoras federais brasileiras foram criadas a partir de um padrão pré-estabelecido, ironicamente denominado “kit reguladoras”, composto por mandatos fixos de dirigentes, independência financeira, funcional e gerencial, alguns instrumentos e mecanismos de transparência e regras procedimentais. Ao que parece, esse foi o desenho institucional encontrado pelos proponentes da reforma brasileira para assegurar os atributos considerados ideais pelos teóricos da regulação para a efetividade de um órgão regulador, quais sejam: clareza de papéis e objetivos, autonomia/independência, processo decisório e “ferramentas para decisão”, previsibilidade, participação, transparência e *accountability*.

Essencialmente, considerando-se a possibilidade de captura regulatória, esse desenho parece buscar um equilíbrio entre autonomia, controle e *accountability* de forma a tentar assegurar que as agências não se desviem dos objetivos para os quais foram criadas. O próximo capítulo aborda essas questões.

## CAPÍTULO 2 - *Autonomia versus controle e accountability*

*“Poder sem controle, já nisto é corrupto”  
(Pedro Demo)*

A autonomia como atributo necessário à eficiência regulatória e as implicações trazidas por essa autonomia para a legitimidade das agências reguladoras é a discussão inicial desse capítulo. Tendo em vista que tal autonomia relaciona-se diretamente com o cumprimento das expectativas da sociedade, todo Estado e, conseqüentemente, todos os seus órgãos estão sujeitos à obrigatoriedade de controle e prestação de contas para que não se desvirtuem de seus objetivos.

Nesse sentido, na seção seguinte, analisa-se o controle como garantia do princípio da legitimidade do Estado Democrático de Direito, apresentando-se as origens e os tipos de controle existentes, quais sejam os controles procedimentais clássicos e o controle social. Posteriormente abordam-se os conceitos de *accountability*, suas dimensões e importância para a legitimação do exercício do poder. A seguir, são analisadas as formas de controle e *accountability* sobre o Poder Executivo, esfera onde se inserem as agências reguladoras.

Considerando-se que as agências reguladoras estão sujeitas à mesma obrigatoriedade de controle e prestação de contas que incidem sobre os demais órgãos de todos os Poderes, na seção 2.5, apresenta-se a discussão presente na literatura referente a controle e *accountability* das agências reguladoras de um modo geral, para a seguir (seção 2.6) analisar-se a realidade brasileira à luz dessa discussão.

### **2.1 Autonomia como atributo necessário à eficiência regulatória**

No âmbito do Estado capitalista contemporâneo, Pio e Porto (1998) assinalam um grave paradoxo nas interações econômicas e políticas:

O dilema presente à forma de atuação dos estados capitalistas e democráticos, ou seja, que visam realizar as liberdades econômicas e políticas, aponta para as incompatibilidades entre os dois sistemas: enquanto o mercado econômico realiza a desigualdade material, a democracia assenta-se na idéia de que os indivíduos dispõem de igual capacidade para fazer valerem seus interesses (PIO; PORTO, 1998, p.294).

Na escolha do desenho regulatório por meio de agências reguladoras independentes, esse paradoxo se torna bastante nítido. Identificadas como as décadas de “abertura ao

mercado”, os anos 1980 e 1990 são palco de um amplo debate sobre o papel do Estado na economia, como visto no capítulo anterior. No Brasil, na esteira dos processos de privatização de empresas públicas e estabelecimento de concessões privadas para a provisão de serviços, a necessidade de estabelecimento dos chamados compromissos críveis entre o governo e o setor privado leva o poder Executivo a abrir mão de seu poder de comando sobre amplos setores econômicos, delegando-o às agências reguladoras independentes. Gheventer (2005) assinala que, ao agir dessa forma, o Executivo visa a estabelecer “um compromisso regulatório, formulado essencialmente em favor da indústria na forma de um desenho institucional específico, cujo resultado esperado seria o maior fluxo de investimentos” (GHEVENTER, 2005, p.55). Gheventer ressalta que a idéia de assegurar credibilidade está profundamente vinculada ao contexto da globalização e de disputas por investimentos.

Fundamentalmente, para Levy e Spiller (1994), a capacidade de atração de investimentos por um determinado país está diretamente vinculada à restrição da ação administrativa arbitrária alcançada por meio de três mecanismos complementares: “(a) substantive restraints on the discretion of the regulator, (b) formal or informal constraints on changing the regulatory system, and (c) institutions that enforce the above formal – substantive or procedural - constraints” (LEVY; SPILLER, 1994, p.202).

A compreensão da capacidade de um país em se comprometer com determinado sistema regulatório só é possível a partir da análise de dois aspectos distintos desse desenho institucional: i) a governança, qual seja os mecanismos responsáveis por impor restrições à ação discricionária do regulador e solucionar os conflitos resultantes dessas restrições, e ii) os incentivos, definidos como as regras governamentais relativas a definição de preços, subsídios, competição e entrada de novos competidores, entre outras. Conquanto as regras governamentais possam afetar, positiva ou negativamente, o desempenho da indústria, a ênfase do desenho regulatório não deve se restringir a esse aspecto, como vem acontecendo em muitos países, mas sim na sua adequação às instituições sociais e políticas existentes: estrutura e organização dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, costumes e outras normas informais amplamente aceitas, conflitos de interesses dentro da sociedade, a capacidade administrativa do governo, entre outras. De maneira similar, o foco excessivo na governança regulatória é inadequado, tendo em vista que pode restringir o que se espera de regras regulatórias (LEVY; SPILLER, 1994, p.205-206). Nesse sentido, segundo Levy e Spiller (1994), a credibilidade e a efetividade da regulação requerem a busca de um equilíbrio

entre os incentivos regulatórios e as instituições políticas e sociais de um determinado país, o que irá determinar a forma e a severidade dos problemas regulatórios e as escolhas possíveis.

Cruz (2007) critica o caráter economicista da análise de Levy e Spiller que desconsidera o fato de que na busca pela credibilidade os governos assumem escolhas e decisões de elevado custo social. Promoção da equidade, distribuição de renda e ampliação da cidadania são temas que passam ao largo no trabalho desenvolvido pelos autores cujo enfoque restringe-se à lógica do mercado: “a necessidade de oferecer salva-guardas ao mercado a todo tempo reduz o papel das instituições políticas a meras retificadoras de acordos comerciais e sobrepuja inteiramente a política à economia” (CRUZ, 2007, p.55).

A credibilidade é alcançada com o reconhecimento de que as regras serão obedecidas, com poucas ou raras alterações futuras. Gheventer (2005) destaca que, no caso latino-americano, a busca da credibilidade exige redução da flexibilidade administrativa, considerando-se o legado institucional presente: Estados organizacionalmente fracos, corporativos e vulneráveis a pressões políticas, excessivo grau de discricionariedade do Executivo e pouca rigidez no cumprimento das leis.

No caso brasileiro, cujo modelo regulador é fortemente inspirado por exemplos internacionais, conforme visto anteriormente, a opção da regulação por meio de agências independentes representou um “amarrar voluntário de mãos” do Executivo, uma aparente primazia da questão econômica sobre a política (GHEVENTER, 2005, p.25).

Essa opção de regulação por meio de agências reguladoras independentes insere no arcabouço político-institucional brasileiro um órgão com características bastante diferentes da burocracia hierarquizada, napoleônica, piramidal, até então típica no país. Uma das características desse novo órgão, que vai suscitar amplos debates, é sua “independência” em relação ao Poder Executivo central. Aragão (2005) pontua inclusive a inadequação do termo independência, preferindo antes o termo autonomia, que por definição tem sentido limitado, uma vez que “autonomia é a liberdade de agir dentro de limites fixados por uma instância normativa superior” (ARAGÃO, 2005, p.130).

Conforme assinala Farias (2002), a questão da autonomia surgiu como

[...] um reconhecimento da classe política, no momento em que ela atribui a uma entidade reguladora uma autonomia adicional, de que existem temas de extrema complexidade na sociedade e na economia, que exigem um conhecimento técnico altamente especializado para serem tratados. E que é necessário passar segurança aos investidores e aos usuários desses serviços, ao cidadão em geral, de que esses temas vão ser tratados com os requisitos

técnicos exigidos e, para isso, o processo decisório dessas entidades teria que ter características diferenciadas. Teria que ser um processo preservado de interferências políticas, de interferências econômicas indevidas. Daí a necessidade de se conferir mecanismos que preservassem esses processos decisórios. Esses mecanismos representam as principais características das agências reguladoras que vieram a ser criadas (FARIAS, 2002, p.97)

Quando comparadas aos demais órgãos da administração indireta, as agências reguladoras apresentam maior grau de autonomia, em virtude de terem suas competências e garantias estabelecidas por leis específicas, em que se conjugam quatro fatores distintos:

1. competências regulatórias: atribuições normativas, administrativas e contratuais por meio das quais é assegurada a possibilidade de determinar, controlar ou influenciar o comportamento dos entes regulados;
2. indicação dos diretores pelo presidente da República com posterior aprovação pelo Senado Federal;
3. mandato fixo para os dirigentes, vedada a exoneração *ad nutum*, ou seja, em razão da simples vontade do presidente da República, e
4. vedação de anulação ou revogação dos atos das agências pelo Poder Executivo central, a quem cabe apenas a fixação das diretrizes gerais das políticas públicas a serem seguidas dentro do setor regulado.

Oliveira, Fujiwara e Machado (2005, p.171-173) argumentam que, além do mandato fixo e da impossibilidade de reversão das decisões, a autonomia financeira das agências também é fundamental, tendo em vista que a necessidade de recursos poderia subjugar a vontade do regulador às decisões do controlador do orçamento. A ausência de um quadro próprio de servidores também é apontada por Oliveira Fujiwara e Machado (2005) como um fator que pode comprometer a efetividade de uma agência reguladora, tendo em vista o alto grau de *turnover* de funcionários e a possibilidade de captura implícita nesse processo. Além disso, o conhecimento sobre o processo regulatório tende a se dispersar, dificultando o desenvolvimento de uma memória de ações que tornem a regulação mais eficiente, eficaz e efetiva. Importa ressaltar que essa dificuldade já não existe mais, considerando-se que todas as agências contam hoje com um quadro próprio de servidores, recrutados por meio de concurso público, conformando inclusive uma carreira específica para as agências reguladoras.

Definindo autonomia como “capacidade institucional do órgão de tomar decisões e de executá-las”, Gheventer (2005, p.97) associa o termo a insulamento burocrático, em que o

poder Executivo procura proteger o núcleo técnico do Estado contra incertezas e interferências advindas do ambiente institucional mais amplo, como por exemplo, Congresso, partidos políticos, interesses privados, entre outros. Gheventer assinala ainda que o grau de autonomia pode variar, de acordo com o ambiente macroeconômico, as preferências dos atores envolvidos e a conjuntura política e que corresponde a um equilíbrio entre os benefícios esperados com a maior credibilidade e os benefícios advindos do controle político sobre a agência reguladora. Na verdade, essa estratégia não representa nenhuma novidade no arcabouço político-institucional brasileiro, ainda que as agências reguladoras possam ser consideradas o exemplo mais singular. Contudo, Nunes *et al* (2007) advertem

As prévias encarnações do escapismo institucional, ou insulamento burocrático, como o chamamos originalmente, ainda que bem sucedidas, tiveram vida limitada, sendo, após seu ciclo de vida, incorporadas pela velha ordem, pelo velho regime. Vale, portanto, a indagação sobre a durabilidade do atual experimento regulatório através de agências independentes, criadas em meio a um processo de privatização intenso. (NUNES *et al*, 2007, p.18)

Dessa forma, para os teóricos favoráveis à criação das agências reguladoras, a autonomia das agências reguladoras parece representar, antes do atendimento de eventuais interesses circunstanciais, a estabilidade e a tecnicidade requeridas para o cumprimento das políticas públicas estabelecidas em suas respectivas leis de criação pelos atores relevantes – Executivo e Legislativo. Cabe às agências reguladoras a implementação dessas políticas nos respectivos setores regulados (ARAGÃO, 2005; GHEVENTER, 2005). A discricionariedade concedida ao regulador não é de natureza política e sim técnica e operacional, sendo que as decisões devem respeitar o princípio da legalidade, como compete a qualquer órgão público.

A questão da autonomia das agências está imbricadamente relacionada a problemas do tipo principal/agente. Políticos eleitos (principais) escolhem estabelecer uma agência reguladora que será comandada por agentes que receberão delegação para tal. A possibilidade de conflito entre os interesses de principais e agentes surge como uma questão desse processo de delegação. Quando os resultados das ações dos agentes divergem das expectativas de quem lhes delegou o poder (os principais), tem-se a chamada “perda de agência” (*agency loss*). A redução dos poderes conferidos aos agentes ou seu sistemático monitoramento e controle são alternativas propostas para a redução desse problema. Como os benefícios da delegação diminuem à medida que se aumentam os limites à discricionariedade dos agentes, a dificuldade reside em encontrar um ponto de equilíbrio entre delegação e limite de poder, ou seja, entre autonomia e controle, de forma a evitar o problema da captura regulatória, conforme visto no capítulo 1 dessa dissertação.



Outra crítica corrente a esse modelo de delegação às agências reguladoras reside no fato de que elas não possuem legitimidade política para definir diretrizes em sistemas democráticos, uma vez que não são presididas por representantes eleitos. Majone (1997) assinala que comumente a democracia é pensada como o governo da maioria e destaca:

A radical formulation of this view holds that in a democracy majorities should be able ‘to control all of government – legislative, executive and, if they have a mind to, judicial – and thus to control everything politics can touch. Nothing clarifies the total sway of majorities more than their ability to alter and adjust the standards of legitimacy’ (Spitz 1984, quoted in Lijphart 1991: 485) (MAJONE, 1997, p. 25)

Se for considerado apenas esse padrão de legitimidade democrática, o “Estado Regulador”, caracterizado pelo pluralismo, pela difusão de poder e pela delegação de poder a instituições não-majoritárias, como as agências reguladoras, sofre realmente de déficit democrático. Argumentando que esse modelo majoritário não é o único, Majone apresenta o sistema madsoniano, que busca compartilhar, dispersar, delegar e limitar o poder, protegendo as minorias contra a tirania da maioria. Pelo sistema de *checks and balances*, típico do modelo madsoniano, em que se verifica o controle mútuo entre os poderes de forma a evitar antecipadamente que uma determinada ação “fora do padrão estabelecido” seja adotada, a delegação de poder às agências reguladoras é legítima, considerando-se as duas dimensões dessa legitimidade: a procedimental e a substantiva (MAJONE, 1997, p. 25-26).

A legitimidade procedimental das agências reguladoras é assegurada pelos seguintes fatores: i) criação das agências por meio de estatutos democraticamente promulgados que definem a autoridade legal e os objetivos das agências, ii) nomeação dos diretores das agências por políticos eleitos, iii) regras formais para a tomada de decisão, iv) possibilidade de participação pública na tomada de decisão, v) necessidade de justificativa para as decisões tomadas e vi) possibilidade de revisão judicial das decisões. Majone (1997) argumenta que obrigatoriedade de justificativa das decisões pelos reguladores aumenta a transparência e a responsabilização das agências, uma vez que a partir do conhecimento das justificativas, outros mecanismos para o controle da discricionariedade reguladora serão ativados, tais como: revisão judicial, participação e deliberação públicas, exame por pares, análise de políticas que justifiquem as prioridades regulatórias, entre outros (MAJONE, 1997, p.26).

A legitimidade substantiva é alcançada por meio dos seguintes critérios: i) definição clara dos objetivos e limites de atuação das agências, ii) consistência em matéria de políticas adotadas, iii) conhecimentos, experiências e habilidades específicas dos reguladores para a solução de problemas, iv) capacidade de proteção de interesse difuso e v) profissionalismo

para resistir à interferência externa e reduzir o risco do uso arbitrário da discricionariedade (MAJONE, 1997, p.27).

Contudo, Majone (1997) é enfático em defender que

[...] the delegation of important policy-making powers to independent institutions is democratically justified only in the sphere of efficiency issues, where reliance on expertise and on a problem-solving style of decision-making is more important than reliance on direct political accountability. Where redistributive concerns prevail, legitimacy can be ensured only by majoritarian means (MAJONE, 1997, p.29).

Gheventer amplia a discussão ao apontar que o “problema para a democracia não é a autonomia em si, mas o desequilíbrio dos poderes no exercício do controle da agência, o que redundaria no predomínio do Executivo na definição das diretrizes da política” (GHEVENTER, 2005, p.31). Nesse sentido, torna-se fundamental buscar o equilíbrio entre as agências reguladoras e as instâncias executivas, legislativas, judiciais e sociais de controle e de fixação de políticas públicas, de onde provém, em suma, a vitalidade e legitimidade desses órgãos. Em um sistema múltiplo de controles, a agência está sob controle, ainda que aparentemente ninguém controle a agência.

Conforme discutido nessa seção, a autonomia, enquanto requisito necessário para a eficiência regulatória, não pode ser desvinculada de alguma forma de controle que garanta sua legitimidade e credibilidade. Nesse sentido, apresentam-se a seguir a importância da prática do controle e suas principais formas: os controles procedimentais clássicos e o controle social.

## **2.2 Controle como garantia do princípio da legitimidade do Estado Democrático de Direito**

Se o Estado tem como premissa a tomada de decisões para o conjunto da sociedade, dispondo de meios e instrumentos legais que lhes conferem um caráter de imperatividade, estando sujeito a um conjunto de formas de limitação de poder que garantam a sua legitimidade, e se às suas funções clássicas de guerrear e manter a ordem interna soma-se, contemporaneamente, a obrigação de garantir o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, nada mais natural que ele seja um foco de disputa de interesses que permeiam uma determinada sociedade e que podem ser afetados por qualquer decisão pública. Nesse sentido, conforme sustenta Przeworsky, o desafio atual reside em encontrar “um espaço virtuoso entre o incremento dos poderes do Estado e o incremento do controle sobre o Estado, para permitir

ao governo que governe e aos governados que controlem o governo” (PRZEWORSKY, 1998, p.36).

Contemporaneamente, entre as diferentes formas de controle possíveis, destacam-se: os controles procedimentais clássicos, que incluem o controle administrativo, o controle parlamentar ou legislativo e o controle judicial, bem como o controle social. As subseções seguintes discutem esses dois temas

### 2.2.1 Controles procedimentais clássicos

Três grandes grupos de teorias políticas modernas sustentam a idéia da necessidade de se evitar o abuso do poder estatal. A teoria dos direitos naturais ou do jusnaturalismo, que tem em Locke um de seus principais representantes, é a primeira delas. Para essa corrente, o poder do Estado tem um limite externo: o dos direitos dos indivíduos. Conforme ressalta Bobbio (1984)

[...] além do direito proposto pela vontade do príncipe (direito positivo), existe um direito que não é proposto por vontade alguma, mas pertence ao indivíduo, a todos os indivíduos, pela sua própria natureza de homens, independentemente da participação desta ou daquela comunidade política. (BOBBIO, 1984, p.15)

Para os jusnaturalistas, os direitos naturais preexistem ao Estado e não dependem dele. Constituem, dessa forma, um limite externo ao poder do Estado, na medida em que cabe ao Estado reconhecer e garantir o livre exercício desses direitos.

Já a teoria da separação dos poderes pressupõe limites internos ao poder estatal ao estabelecer a necessidade de divisão de poderes de forma que o poder não esteja concentrado em uma só pessoa e que as funções estatais estejam divididas em órgãos distintos que se controlem reciprocamente de maneira que ninguém possa abusar do poder que lhe foi confiado. Ao defender a teoria da separação dos poderes e propor a criação de um mecanismo de *checks and balances* entre eles, Montesquieu (1995) assinala

A experiência externa mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites. Quem o diria! A própria virtude tem necessidade de limites.

Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder (MONTESQUIEU, 1995, p.156).

Por fim, a teoria da soberania popular ou democracia entende que a receita contra o abuso do poder é garantir a participação de todos os cidadãos. Ou seja, uma vez que o poder pertence a todos, como defende Rousseau, é como se não pertencesse a ninguém. Ora, como

detentor do poder, o povo não irá exercer o poder contra si próprio. Como salienta Bobbio (1984),

[...] a diferença entre a teoria democrática e as outras duas consiste nisso: frente ao abuso do poder, as duas primeiras buscam motivos para limitar o poder absoluto; a terceira considera que o único remédio seja o fato de atribuir o poder a quem por sua própria natureza não pode abusar dele, ou seja, à vontade geral (BOBBIO, 1984, p.16)

Caberá aos federalistas norte-americanos reforçar a necessidade de um sistema de controle de poder em que “a ambição deve poder contra-atacar a ambição” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1987, p.350). Certos de que “se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles internos nem externos” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1987, p.350), os federalistas defendem a necessária separação de poderes de forma que eles possam controlar-se mutuamente e a possibilidade de poder de veto pelo poder executivo sobre os atos do legislativo, de forma a promover o equilíbrio de forças entre esses dois poderes.

Dessa forma, o controle do poder tornou-se uma questão chave no constitucionalismo liberal dos séculos XIX e XX, tendo em vista que os recursos são públicos e devem estar comprometidos com os interesses e objetivos de toda uma nação, baseado, sobretudo, no pressuposto defendido por Loewenstein: “limitar o poder político significa limitar os detentores do poder” (LOEWENSTEIN *apud* PESSANHA, 2007, p.141) .

Nesse sentido, são considerados controles procedimentais clássicos aqueles que se assentam nos princípios da concepção democrática do poder: a necessária separação de poderes e o poder como mandato do povo. Conforme apontam Groisman e Lerner (2006, p.71), os controles clássicos tradicionais, prioritariamente, objetivam verificar o cumprimento das normas existentes segundo os princípios de probidade e universalidade dos atos governamentais, bem como o respeito aos direitos dos cidadãos, além de buscar evitar a corrupção. Como destaca Pereira Júnior (2006)

[...] controlar significa, basicamente, o exercício de uma função política, de um dever jurídico e de uma etapa ínsita a todo processo sistêmico de trabalho. É manifestação de função política porque decorre necessariamente da Constituição, da aplicação dos freios e contrapesos que viabilizam a harmonia e independência entre os Poderes, coibindo-lhe eventuais abusos. É dever jurídico porque predeterminado à produção de resultados de interesse público, que é o que se espera do funcionamento de qualquer sistema estatal em favor das populações. É também etapa necessária de um processo sistêmico de trabalho na medida em que toda atuação estatal deve almejar gestão eficiente e eficaz dos meios que a sociedade deposita na mão

dos gestores públicos. É o devido processo legal aplicado às relações de administração entre o Estado e os cidadãos (PEREIRA JÚNIOR, 2006, p.21)

São previstos dois níveis de controle: interno ou intra-orgânico, quando funciona dentro de um mesmo órgão estatal, e externo ou interorgânico, quando exercido por um órgão diferente daquele que praticou o ato (MEIRELLES, 2005, p.661).

No Brasil, conforme previsto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, cada esfera de poder conta com um conjunto específico de procedimentos de controle interno com as seguintes finalidades:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 2005a, p.69-70, grifo nosso)

É o chamado controle administrativo, assim definido por Meirelles: “todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização” (MEIRELES, 2005, p.665).

Predominantemente, o controle administrativo se efetiva por meio de i) fiscalização hierárquica, “exercida pelos órgãos superiores sobre os inferiores da mesma Administração, visando a ordenar, coordenar, orientar e corrigir suas atividades e agentes” (MEIRELLES, 2005, p.666), ii) supervisão ministerial, “meio atenuado de controle administrativo geralmente aplicável nas entidades da Administração indireta vinculadas a um Ministério” (MEIRELLES, 2005, p.667), e iii) recursos administrativos, entendidos como “todos os meios hábeis a propiciar o reexame da decisão interna pela própria Administração” (MEIRELLES 2005, p.667). O controle administrativo compreende assim uma série de ações internas destinadas a garantir que os atos do governo estejam inseridos em um quadro de legalidade e regularidade de atuações.

No âmbito do Poder Executivo brasileiro, cabe à Controladoria Geral da União (CGU) a responsabilidade pela supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição do Executivo federal. Também faz parte da estrutura da CGU, a Ouvidoria Geral da União, responsável por i) receber, examinar e encaminhar

reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; ii) coordenar tecnicamente o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal; e iii) organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas e produzir indicativos quantificados do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal.

Pela Constituição Federal Brasileira, o Congresso Nacional é responsável pelo controle externo sobre a União e órgãos da administração direta e indireta no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. É o chamando controle legislativo ou parlamentar que, conforme aponta Meirelles (2005), é exercido

[...] pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo quê caracteriza-se como um controle eminentemente *político*, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade (MEIRELLES, 2005, p.695, grifo do autor).

Investigações, interpelações, pedidos de informes e fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial dos demais Poderes, instituições e órgãos encarregados da administração de receitas e despesas públicas são instrumentos utilizados pelo controle legislativo ou parlamentar. Em muitos países, o Legislativo é apoiado por órgãos técnicos autônomos responsáveis pelo controle permanente da atividade administrativa. No Brasil, conforme expresso no artigo 71 da Constituição Federal, o Congresso Nacional conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme será detalhado em seção posterior.

Anastasia (2006, p.117) assinala que, em um contexto democrático onde é inevitável a delegação de funções e serviços do Estado pelos representantes eleitos à burocracia, o controle parlamentar representa um importante contraponto ao alto grau de autonomia desfrutado pelos órgãos públicos e à possibilidade de captura desses órgãos por interesses privados. Como ressalta Przeworski (1999, p.69): “os políticos eleitos devem querer e poder controlar as burocracias que não estão sujeitas à sanção popular direta”. Para Anastasia (2006), a distribuição dos poderes de agenda e veto e dos recursos de informação entre os atores permite o adequado funcionamento dos mecanismos institucionais, previstos na lógica da separação dos poderes, que garantem aos parlamentares o controle efetivo da burocracia.

Poder de agenda é definido por Anastasia (2006) como

[...] capacidade de inserir na agenda políticas alternativas que correspondam às preferências e/ou aos interesses dos atores. Esta capacidade engloba o direito de formular e de expressar preferências (Dahl,1997:26); o direito de ‘ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo’ (Dahl,1997:26); o direito de propor, iniciar e modificar a legislação; o direito de determinar ritmos e seqüências de procedimentos ao longo do processo decisório (Figueiredo & Limongi,1999:69); o direito de indicar e/ou nomear autoridades e funcionários públicos; a atribuição para a execução de políticas públicas e o direito de fiscalizar a conduta dos agentes (ANASTASIA, 2006, p.118-119)

A capacidade de um ator de impedir a expressão de preferências e a ação política dos demais atores, e até mesmo que tais preferências e ações sejam consideradas no espectro de ações do governo, constitui o que a autora entende como poder de veto, onde se incluem especialmente “a capacidade de barrar ou obstruir a implementação de leis, o direito de rejeitar indicações de autoridades e funcionários públicos ou de destituí-los, e a fiscalização de ações e de políticas públicas” (ANASTASIA, 2006, p.122-123).

Por fim, a disponibilidade de informação é fundamental para o controle parlamentar. Como anteriormente discutido, a assimetria informacional entre principais (parlamentares) e agentes (burocracia) é a principal causa do desalinhamento entre os interesses dos principais e agentes. Problemas do tipo risco moral e seleção adversa, em que o comportamento dos agentes é baseado em informações privilegiadas não disponíveis aos principais, são comuns em contextos de assimetria informacional, comprometendo assim o processo de controle.

Uma oposição política forte e presente também contribui, segundo Anastasia (2006), para o controle da burocracia, tendo em vista que, além de impedir o estabelecimento de conluíus entre burocracias e representantes eleitos, representa um canal alternativo para a expressão das preferências dos cidadãos. Anastasia (2006) salienta ainda a importância de “mecanismos institucionais que garantam às oposições um conjunto de direitos, recursos e atribuições no exercício de suas funções legislativas, capazes de facultar-lhes a fiscalização das escolhas, dos atos e das omissões dos governantes” (ANASTASIA, 2006, p.126).

No caso do sistema político brasileiro, multipartidário, em que a formação de coalizões governamentais é o padrão de governo dominante, Figueiredo (2003, p. 171) pontua que os amplos poderes legislativos assegurados ao Poder Executivo pela Constituição associados às regras do Congresso, que permitem aos líderes dos partidos praticamente controlar o processo legislativo, facilitam a coordenação entre os membros da coligação partidária governante e aumentam a cooperação entre Executivo e Legislativo. Como assinala

Figueiredo (2003, p.172): “Government works as if there existed fusion of executive and legislative powers”.

Esse desenho institucional restringe o papel de controle exercido pelo poder Legislativo sobre o Executivo, típico da separação entre poderes. A efetividade do Congresso como órgão de controle tende a ser influenciada pela mobilização da opinião pública promovida pela imprensa e pelos movimentos sociais organizados (FIGUEIREDO, 2003, p.172).

Tendo por base o Estado Democrático de Direito e o princípio da legalidade dos atos públicos, o controle judicial ou judiciário define-se como aquele “exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa” (MEIRELLES, 2005, p.701).

Devido ao sistema de jurisdição una adotado pelo Brasil, o Poder Judiciário detém o monopólio da função jurisdicional. O controle judicial incide sobre atos e contratos que representem lesão ou ameaça de lesão aos direitos dos cidadãos, individual ou coletivamente, podendo ordenar a suspensão de efeitos de atos e contratos, impor a anulação, impor obrigação de fazer ou não fazer e até mesmo impor a obrigação de pagar, indenizar ou ressarcir. O controle judicial decorre das chamadas ações ou remédios constitucionais: *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de injunção, mandado de segurança individual ou coletivo, ação popular, ação civil pública, ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.

Considerando-se o momento em que é realizado o controle, distinguem-se três modalidades: i) prévio, realizado antes da emissão ou execução do ato governamental em si para evitar erros ou desmandos, podendo ser administrativo (autorização), legislativo (aprovação do orçamento) ou judicial (suspensão da execução de um ato); ii) concomitante, que prevê o acompanhamento da execução orçamentária e a fiscalização dos programas durante a sua execução e iii) posterior, englobando os procedimentos administrativos recursivos às ações judiciais de impugnação e o efetivo controle *ex post* pelos órgãos designados para tal função (MEIRELLES, 2005, p.662).

Groisman e Lerner (2006) assinalam que “a lógica dos controles clássicos só pode ser entendida se for relacionada com o tipo de gestão a que estão referidos e com a concepção do Estado no qual se fundamentam” (GROISMAN; LERNER, 2006, p.85). No contexto latino-americano, marcado por sucessivos golpes contra a democracia, por relações clientelistas e



corporativas de intermediação de interesses e pela preponderância do Poder Executivo, os controles impõem-se como vitais, devendo ser sustentados por instituições que garantam sua efetividade.

A constante busca por novos modelos de gestão pelo Estado requer o contínuo questionamento acerca das formas clássicas de controle. Nesse sentido, à acepção estritamente financeira do uso dos recursos, tradicionalmente usada para se avaliar os atos administrativos, veio se somar a regra dos três Es - eficiência, economia e efetividade, entendendo-se, segundo Pessanha (2007),

[...] economia, enquanto a responsabilidade de assegurar as melhores condições possíveis sob as quais os recursos são obtidos; eficiência, enquanto a responsabilidade de assegurar a utilização máxima dos recursos para poder atingir um determinado nível de resultado ou serviço; e efetividade, enquanto a responsabilidade de assegurar que os resultados estejam de acordo com “as metas originais, definidas nos programas” (PESSANHA, 2007, p.142)

As modificações nos instrumentos clássicos de controle, embora contem com um componente normativo que garantem a imposição de sanções em caso de descumprimento da lei, encontram respaldo na legitimidade advinda do procedimento democrático da qual emanam.

Após essa análise sobre os controles procedimentais, discute-se agora outra importante forma de controle, o chamado controle social.

### **2.2.2 Controle social**

Encontrar um significado unívoco para determinados conceitos ou noções pode se mostrar uma tarefa pouco promissora, pois muitas vezes, conceitos elaborados dentro de uma teoria são de tal forma apropriados e reconfigurados por outras teorias que o sentido original acaba se perdendo, o que permite que surjam questões diferentes sob a mesma denominação. Contudo, ao se buscar entender os diferentes sentidos, é possível compreender opções teóricas e metodológicas embutidas em denominações aparentemente homogêneas (ALVAREZ, 2004, p.168).

O termo controle social se enquadra nessa situação, sendo utilizado de forma distinta por diferentes corpos teóricos. Para Alvarez, no âmbito da sociologia, a definição de controle social proposta por Boudon e Bourricaud (1993, p.101), como o “conjunto dos recursos

materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados”, é pouco reveladora das diversas questões embutidas no conceito, que se origina na preocupação de Durkheim com a manutenção da ordem social. A partir de suas discussões acerca do crime e da pena, Durkheim, segundo Alvarez (2004), “aponta tanto para os mecanismos gerais de manutenção da ordem social quanto para fenômenos ou instituições específicas que buscam fortalecer a integração e reafirmar a ordem social quando esta se encontrar ameaçada” (ALVAREZ, 2004, p.169).

Embora Durkheim e outros autores do século XIX tenham se debruçado sobre a forma de organização e regulação da sociedade segundo princípios morais, evitando-se o uso excessivo da simples coerção, antecipando assim a preocupação com a questão do controle social, caberá a Edward Alsworth Ross, já no século XX, a utilização efetiva do termo controle social com dois sentidos:

[...] pela primeira acepção se entendem todos os processos que, ao determinar na interação as relações entre os vários indivíduos, levam a regular e a organizar o comportamento do homem e estabelecem condições de ordem social; pela segunda acepção se entende o controle exercido por um grupo sobre os próprios membros ou por uma instituição ou grupos de pressão e classe sociais sobre a população de uma sociedade ou parte dela (GARELLI, 2007, p.284)

Conforme assinala Alvarez (2004, p.169), Edward Ross e George Mead fazem parte de um grupo de estudiosos norte-americanos para os quais a ordem social residia não na regulação pelo Estado e sim nos arranjos sociais, sobretudo por meio dos mecanismos de cooperação e coesão voluntária da sociedade norte-americana.

A partir dos anos 1960, especialmente dentro da Sociologia e da História, a dominação pelo Estado ou classes dominantes substitui a visão anterior de coesão social como resultante da solidariedade e integração social. Nesse contexto, em que se entrecruzam distintas tradições teóricas, do marxismo ao pós-estruturalismo, Alvarez (2004, p.170) aponta a emergência de estudos relativos a instituições direta ou indiretamente envolvidas com a questão do controle social: polícia, justiça criminal, prisão e mesmo hospital, asilo, escola e família. Ainda que tenha havido uma nova inflexão nos estudos acerca do controle social nos anos 1980, Alvarez (2004) assinala que, desde o final do século XIX até o final do século XX, a teoria social parece apenas ter invertido os “pólos de uma mesma equação”. Nesse sentido, os estudos acerca do controle social devem buscar ultrapassar

[...] uma visão por demais instrumentalista e funcionalista do controle social como uma misteriosa racionalidade voltada para a manutenção da ordem social e buscar, em contrapartida, formas mais multidimensionais de se pensar o problema, capazes de dar conta dos complexos mecanismos que não propriamente controlam mas sobretudo produzem comportamentos considerados adequados ou inadequados com relação a determinadas normas e instituições sociais (ALVAREZ, 2004, p.170).

Cabe ressaltar que Cohen (*apud* ALVAREZ, 2004) também questiona a ideia que o controle social assume no final do século XX, em que se verifica o predomínio do papel do Estado e das formas institucionalizadas de controle social em detrimento das ações “informais” de grupos sociais específicos. Para Cohen (*apud* ALVAREZ, 2004), para que possa ser realmente efetivo o controle social deve ser capaz de

- indicar a que práticas sociais específicas corresponde;
- recuperar as diferentes respostas dos agentes submetidos aos mecanismos de controle;
- mostrar que essas práticas podem ser produtivas e não apenas repressivas, já que podem produzir comportamentos em indivíduos e grupos sociais e não somente restringir e controlar ações;
- evitar a dicotomia Estado/sociedade e pensar as práticas de controle social constituindo-se na relação entre as diversas dimensões institucionais da modernidade;
- não cair numa visão por demais finalista da racionalidade dos mecanismos de controle social (COHEN *apud* ALVAREZ, 2004, p.170)

Na esfera da Filosofia Política, Garelli (2007) aponta que o conceito de controle social, mesmo indiretamente, remonta aos clássicos. O controle social como limite à ação individual na sociedade está intrinsecamente relacionado ao conceito hobbesiano de Estado. Responsável por garantir a paz e proteger a vida dos indivíduos, o Estado surge como forma de renúncia dos indivíduos ao uso da força individual que pode conduzir à anarquia em favor de uma instituição - o Estado -, à qual se assegura o direito de imposição de ordens e do uso da força. Já Rousseau critica a ausência de legitimidade da superioridade da força e da riqueza como elementos de dominação e defende a importância da renúncia da vontade individual em prol da vontade do povo (GARELLI, 2007, p.284).

Para Garelli (2007), historicamente, cada sociedade ou grupo tende a se valer de mudanças nos mecanismos de controle social em busca de consenso. Se na formação socioeconômica do capitalismo liberal, essa função cabia às leis do mercado, com a crise da ideologia liberal e a emergência do *welfare state*, a intervenção estatal passa a ser a lógica dominante. A partir dos anos 1970, com o retraimento do *welfare state*, o controle social passa por novo questionamento, conforme destaca Garelli (2007)

Na carência de amplas perspectivas políticas, na diversificação de interesses já consolidados, na crise de representação de grupos de referência, o problema do Controle Social se torna um problema de regulação de interesses e de pressões dos vários grupos, por parte do Estado, e da afirmação de uma situação de neocorporativismo na qual restam mais fortes os grupos que ocupam as posições centrais da estrutura social e produtiva (GARELLI, 2007, p.285)

Tendo em vista que, como visto no capítulo 1, a partir da crise do *welfare state*, o mercado passa a ser novamente entendido como lócus de equilíbrio do sistema e a lógica da desregulação e da re-regulação domina a pauta das relações entre Estado e economia, o controle social, especialmente no âmbito das políticas regulatórias, tende a refletir, sobretudo, a pressão dos grupos mais fortes sobre o Estado.

Especialmente a partir dos anos 1980, quando os déficits de governabilidade e governança vividos por diversos países, notadamente os latino-americanos, reclamaram a urgência da reconexão entre administração pública e democracia (BRESSER-PEREIRA, 1997; DINIZ, 1997; FARAH, 2000; CUNNIL GRAU, 2006) ressalta-se a importância do controle social para garantir que o Estado atenda aos interesses da sociedade como um todo e não apenas os dos grupos mais fortes.

A inexistência de um consenso acerca do que seja efetivamente controle social sobre a administração pública levou Cunnil Grau (2006) a questionar-se sobre quem, como e com que recursos o controle social pode e deve ser exercido, considerando-se que

Perguntas desse teor refletem alguns dos mais importantes dilemas envolvidos no exercício do controle social. As respostas esboçadas não só dizem respeito a questões gerais, tais como a tensão que pode ser provocada entre a democracia e a eficiência operacional da administração pública, como podem afetar tanto a própria eficácia do controle social como sua legitimidade democrática. Podem até mesmo alterar o equilíbrio de poder, reforçando – ou enfraquecendo – as assimetrias em vigor na representação social e erodindo – ou fortalecendo – a capacidade de fiscalização dos atores políticos eleitos (CUNNIL GRAU, 2006, p.271).

Essencialmente para Cunnil Grau (2006), o controle social sobre a administração pública é entendido sob uma perspectiva ampla, em que todos os atores, de forma individual ou coletivamente, têm o direito de exercer esse controle, sobre os diversos níveis e estruturas de governo. Tal controle, exercido de forma autônoma, pode se dar tanto sobre ações passadas, avaliando os resultados alcançados, como sobre a formulação de políticas. Os recursos para o exercício desse controle podem ser diretos (poder de veto, eleições, deliberação pública) ou indiretos (recursos administrativos e judiciais). A ideia de controle social proposta por Cunnil Grau pode ser assim resumida (quadro 2.1):

**Quadro 2.1 Controle social sobre a administração pública**

<b>Caracterização</b>	<b>Definição</b>
<i>Quem</i>	Qualquer ator, seja individual, seja coletivo, que atue em função de interesses públicos ou suscetíveis de serem defendidos como tal
<i>Como</i>	Monitoramento e reação diante de ações e decisões, sejam elas - passadas: resultados - futuras: formação de decisões e políticas Em qualquer circunstância, em condições de autonomia
<i>Com o quê</i>	Recursos efetivos para forçar a observância dos deveres administrativos, sejam eles: - diretos: poder de veto, eleições, deliberação pública etc - indiretos: ações consagradas juridicamente e recursos administrativos suscetíveis de serem ativados por uma institucionalidade controladora e judicial
<i>Onde</i>	Aplicado a: - núcleo estratégico da administração pública - serviços públicos: individuais/em rede ou estatais/não estatais Considerando os tipos de estrutura organizacional

Fonte: CUNNIL GRAU, 2006, p.278

Se existem assim formas diversas de se realizar o controle social sobre a administração pública, Cunnil Grau (2006, p.288-296) destaca que, especialmente na América Latina, verifica-se uma tendência à institucionalização do controle social. Ou seja, cabe ao próprio Estado a definição de quem, como, com que recursos e onde pode ser aplicado o controle social.

A partir da análise dos distintos desenhos institucionais dos Comitês de Vigilância (Bolívia), Controladoria Social (México) e Observadorias de Cidadania (Colômbia), Cunnil Grau (2006) traça algumas recomendações acerca da prática do controle social institucionalizado: i) deve haver uma distinção entre as tarefas de articulação social e controle social, evitando-se que um mesmo órgão assumira esses dois papéis, de forma a não comprometer a autonomia e a eficácia do processo. Entre as razões apresentadas para essa distinção, destacam-se a necessidade de se evitar o risco de exclusão de algum ator, o risco de dispersão de tarefas e a impossibilidade de se exercer um efetivo controle autônomo sobre algo de que se faz parte; ii) é preciso garantir que a institucionalização do controle social não desconsidere a dinâmica social, notadamente, os conflitos de interesses, correlações de forças e definições de questões problemáticas; iii) é necessário assegurar que cidadãos e representantes de organizações sociais possam também ser sujeitos do processo de controle social, ainda que existam órgãos institucionalizados para essa tarefa. Ou seja, não se pode esquecer que o controle social é um direito individual e coletivo que precisa ser respeitado para que não surjam problemas de representação nem se danifique o tecido social; iv) como existe uma relação direta entre o conteúdo do controle social e os custos de informação e

oportunidade, os órgãos de controle devem ser dotados de recursos suficientes e de possibilidade de imposição de sanções sobre a administração pública para que seja assegurada a efetividade do processo; e, por fim, v) a existência de instituições de controle judicial fortes e independentes é fundamental para se garantir o controle social sobre a administração pública, pois “o controle social para ser eficaz deve ter ‘dentes’, ou seja, consequências jurídicas” (CUNNIL GRAU, 2006, p.295, grifo do autor).

Contudo, a vinculação do controle social institucionalizado à existência de instituições judiciais fortes e independentes pode enfraquecer a prática de controle sobre a administração pública. Nesse sentido, Cunnil Grau (2006, p. 297) defende a necessidade de se habilitar os cidadãos para exercerem o controle social por meio de instrumentos diretos e indiretos de ação sobre a administração pública que permitam o controle *ex post* e do fornecimento de informações sobre os atos administrativos e suas razões que viabilizem o controle *ex ante*.

Entre os recursos possíveis para o controle *ex post*, Cunnil Grau destaca o poder de veto conferido aos cidadãos por meio do referendo revogatório, que garanta a revogação de mandato e a destituição de autoridades, praticamente inexistente na América Latina. Em seu estudo, Cunnil Grau (2006, p.300-304) identificou que tal recurso só constava da Constituição colombiana de 1991, para casos específicos de revogação de mandatos de governadores e prefeitos que não tenham cumprido os respectivos programas de governo, e da Constituição peruana de 1993. Instrumentos mais efetivos apresentados pela autora para o controle são os recursos administrativos e recursos judiciais, como direito de petição, *habeas corpus*, *habeas data*, ação de amparo, mandado de segurança, ação popular, que na verdade fazem parte dos controles procedimentais clássicos.

Como condição básica para o exercício do controle social, Cunnil Grau (2006, p.304-306) advoga a importância da participação da sociedade no processo de formulação de políticas e do processo decisório por meio da realização de audiências públicas e exposição pública dos anteprojetos dos atos administrativos gerais, conformando assim arenas públicas de deliberação. Embora em diversos países da América Latina esse modelo venha sendo adotado, percebe-se sua circunscrição ao âmbito local e apenas para determinadas questões.

Ao lado das audiências públicas e exposição pública dos anteprojetos dos atos administrativos gerais, Cunnil Grau (2006) defende a importância do direito ao livre acesso do cidadão à informação pública e à exigência de prestação de contas. Somados, esses direitos, segundo Cunnil Grau (2006),

[...] podem ajudar a responder ao teste do “governo aberto” no sentido sugerido por Clark (1996): que o público seja habilitado a conhecer as (autênticas) razões das (reais) políticas e decisões administrativas, que é uma condição *sine qua non* para o exercício da democracia deliberativa na formação das decisões públicas (CUNNIL GRAU, 2006, p.308, grifo do autor)

No processo de controle social, não basta apenas a criação de instâncias que permitam a participação pública. É preciso que haja informação para que os cidadãos possam conhecer a realidade e atuar adequadamente, afinal, como controlar o que não se conhece? Nesse sentido, três questões colocam-se como fundamentais: a disponibilização da informação para o cidadão, a capacidade do cidadão em processar a informação recebida e a assimetria da informação.

Uhlir (2006) demonstra que “uma das principais metas de qualquer sociedade que esteja lutando pelo desenvolvimento humano é o fortalecimento de todos os seus cidadãos, por meio do acesso e utilização da informação e do conhecimento” (UHLIR, 2006, p.21). Contudo, ainda que os órgãos governamentais busquem cada vez a mais transparência, esforçando-se por disponibilizar os mais variados tipos de informações a eles relacionados, percebe-se muitas vezes a utilização de uma linguagem excessivamente técnica e especializada que, se por um lado dificulta a compreensão e o processamento dessa informação, por outro praticamente inviabiliza a prática da abstração e da análise dessa informação que, em primeira instância, deveria ser passível de ser realizada por qualquer pessoa. Se a informação existe, está disponível, mas não pode ser entendida ou mesmo analisada, o processo de controle social fica comprometido.

Aliado ao caráter técnico e específico da linguagem utilizada e ao volume de informações que uma pessoa recebe diariamente e que certamente não consegue processar existe ainda a questão da assimetria da informação, em que alguns atores, pela posição estratégica que ocupam, acabam tendo acesso a informações privilegiadas, conforme demonstra Torres (2004):

Assim, alguns setores têm acesso um volume maior e qualitativamente melhor de informações que necessariamente não estão disponibilizadas para outros participantes do jogo político, resultando em uma ação coletiva muito mais rica, precisa e sofisticada por parte dos atores mais bem informados, com importantes conseqüências para o resultado final das disputas sociais. Enfim, o acesso à informação dificilmente é igualitário para todos os atores envolvidos em determinado contexto político, gerando resultados diferenciados quanto ao acesso e ao processamento dessa importante ferramenta, implicando ações estratégicas com níveis variáveis de racionalidade coletiva. (TORRES, 2004, p. 45)

Em conjunto, esses três fatores podem comprometer o processo de controle social da administração pública, uma vez que a informação é subsídio primordial para esse processo.

Dessa forma, o processo de controle da administração pública, seja por meio dos controles procedimentais clássicos ou pelo controle social, não pode prescindir da exigência de prestação de contas ou *accountability*, como vem sendo contemporaneamente denominada.

### **2.3 *Accountability* como instrumento de legitimação do poder**

Uma dicotomia parece marcar o termo *accountability*: se não há dúvida da importância do tema para a vida em sociedade, sua definição ainda implica um esforço de acadêmicos e pesquisadores para encontrar um conceito mais compreensível para o termo, sobretudo pelos cidadãos que, a rigor, são simultaneamente seus principais beneficiários e garantidores. Como aponta Bovens (2006):

Nowadays, accountability has become a Good Thing, of which it seems we cannot have enough (Pollit 2003,89). As a concept, however, ‘accountability’ is rather elusive. It has become a hurrah-word, like ‘learning’, ‘responsibility’, or ‘solidarity’, to which no one can object. It is one of those evocative political words that can be used to patch up a rambling argument, to evoke an image of trustworthiness, fidelity, and justice, or to hold critics at bay (BOVENS, 2006, p.7, grifo do autor)

Embora tenha adquirido o status de ícone no mundo político contemporâneo, *accountability* está intimamente relacionada com a idéia de controles e limites ao poder, apontada por Pessanha (2007, p.140) como “pedra angular do moderno estado democrático”.

Ainda que não seja consensual, a ideia central do termo *accountability* pressupõe que um ator A deve prestar contas a um ator B que tem o direito de pedir que essas contas lhe sejam prestadas. *Accountability* poderia ser traduzida como uma relação entre o dever de um ator e o direito de outro. Mas para que o ator B não abuse do seu direito de poder avaliar o ator A, o processo de *accountability* pressupõe a existência de padrões de operação que permitam analisar o desempenho do ator A. Somente se esses padrões forem descumpridos, o ator A incorre em sanções que podem ser impostas pelo ator B.

Essa ideia está presente na definição de *accountability* proposta por Grant e Keohane (2005):

Accountability, as we use the term, implies that some actors have the right to hold other actors to a set of standards, to judge whether they have fulfilled their responsibilities in light of these standards, and to impose sanctions if they determine that these responsibilities have not been met. Accountability



presupposes a relationship between power-wielders and those holding them accountable where there is a general recognition of the legitimacy of (1) the operative standards for accountability and (2) the authority of the parties to the relationship (one to exercise particular powers and others to hold them to account). The concept of accountability implies that the actors being held accountable have obligations to act in ways that are consistent with accepted standards of behavior and that they will be sanctioned for failures to do so (GRANT; KEOHANE, 2005, p.29-30).

Grant e Keohane (2005, p.30) fazem uma distinção entre *accountability* e o sistema de *checks and balances*, característico do processo de separação entre poderes. Enquanto este pressupõe um controle *ex-ante*, de forma a evitar que uma determinada ação “fora do padrão estabelecido” seja adotada, o primeiro é uma forma de controle *ex-post*, ou seja, avalia determinada ação após sua execução. Mas não se pode negar a relação estreita entre esses dois mecanismos: obviamente, o controle prévio contribui para que ações “fora dos padrões” deixem de acontecer; a certeza de mecanismos posteriores de controle com possibilidade de sanções é um forte incentivo para a diminuição da ocorrência desse tipo de ação. Conforme aponta Mainwaring (2003), a distinção entre *accountability* e *checks and balances* considera “whether an actor has the constitutional/legal capacity to request an accounting of a public official’s (or agency’s) discharge of duties or to impose sanctions on that official” (MAINWARING, 2003, p.17).

Similarmente a Grant e Keohane, Flórez (2006) estabelece uma ligação entre as ideias de prestação de contas e responsabilidade pelos atos realizados:

El concepto de rendición de cuentas está muy ligado al término responsabilidad, es decir, de responder por los actos, pues implica la capacidad de garantizar que las autoridades del Estado respondan por sus acciones. El acto de exigir cuentas a los funcionarios públicos supone el uso de três mecanismos definidos. En primera instancia, las autoridades deben estar obligadas a informar al público y a las instituciones sobre sus decisiones y ser conscientes de que su conducta es vigilada desde afuera. En segundo lugar, quienes ejercen el poder deben dar explicaciones y justificar sus decisiones y acciones cuando así lo demanden los ciudadanos u otras autoridades o instituciones públicas. En tercer lugar, para pedir explicaciones a los representantes populares cuando existen evidencias de abusos de poder o de la confianza del público, se requiere que esa conducta esté sujeta a sanciones (FLÓREZ, 2006, p.132).

A possibilidade de imposição de sanções destaca-se assim como um traço distintivo das instituições de *accountability* para assegurar sua autonomia e efetividade. Nesse sentido, O’Donnel (*apud* PESSANHA, 2007, p.143) assinala a possibilidade de remoção de uma pessoa de seu cargo e a aplicação de penalidades civis e criminais como sanções admissíveis. Flórez (2006, p.132-133) vai mais além, relacionando cinco tipos de sanções a que estão

sujeitos aqueles que exercem cargos e funções públicas: política, administrativa, civil, penal e fiscal. A primeira refere-se à perda do cargo tanto por uma derrota eleitoral como por *recall*. A sanção administrativa é um mecanismo de controle interno quando são infringidas regras, procedimentos ou condutas éticas. A sanção civil implica a reparação de danos e prejuízos ocasionados pela violação cometida. Enquanto a sanção penal é aplicada em casos de delitos e contravenções, a fiscal leva à indenização do Estado ou a grupos de cidadãos que tenham sido lesados por danos pecuniários ou à propriedade.

O'Donnel (1998) estabelece duas dimensões para *accountability*: vertical e horizontal. A primeira manifesta-se sob a forma de ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, sobre aqueles que exercem cargos ou funções no Estado, independente de serem eleitos ou não. Para O'Donnel, as eleições configuram o principal canal de *accountability* vertical. A dimensão horizontal se expressa pela

[...] existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNEL, 1998, p.40)

Em texto mais recente, O'Donnel (2007, p.124-125) distingue dois tipos de instituições de *accountability* horizontal: “*de balance*” e “*asignadas*”. As instituições de *accountability* horizontal “*de balance*” correspondem aos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e a forma de controle que cada um exerce sobre os demais, normalmente com previsão constitucional. Já as instituições de *accountability* horizontal “*asignadas*” são aquelas, segundo O'Donnel (2007), legalmente encarregadas de “supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales” (O'DONNEL, 2007, p.125). Entre as instituições de *accountability* horizontal “*asignadas*”, incluem-se “ombudsmen, auditorías, controladores, conseils d’etat, fiscalías, contralorías y similares” (O'DONNEL, 2007, p.125).

O'Donnel (2007) destaca que a criação dessas instituições está intimamente relacionada às limitações das instituições do tipo “*de balance*”, assim descritas:

Una es que las instituciones de balance (ejecutivo, legislativo y judicial) tienden a actuar de manera reactiva y, por lo tanto, intermitentemente frente a presuntas transgresiones de otras instituciones estatales. Una segunda limitación es que las acciones tendientes a la AH [accountability horizontal] de las instituciones de balance tienden a ser mui dramáticas. Estas acciones suelen crear conflictos altamente visibles y costosos entre las supremas

instituciones estatales. Estos conflictos se agudizan más aún cuando, en los regímenes presidencialistas, involucran poderes – el ejecutivo y legislativo – que comparten legitimidad electoral. En tercer lugar, los actores en estos conflictos son a menudo percibidos como motivados por razones partidárias, lo que contribuye al agravamiento y dificultades para solucionar el conflicto dado. Finalmente, debido a sus propias funciones específicas y, consecuentemente, al foco de atención de sus líderes, las instituciones de balance son un instrumento de control muy tosco para la creciente complejidad de las instituciones estatales y sus políticas (O’DONNEL, 2007, p.125)

As vantagens das instituições de accountability horizontal “*asignadas*” residem i) no caráter proativo e contínuo das ações desses órgãos; ii) nos critérios técnicos profissionais e “apolíticos” utilizados para restringir a dramaticidade e conflituosidade das questões avaliadas e iii) na possibilidade de desenvolvimento de capacidades específicas para a avaliação de complexas políticas estatais (O’DONNEL, 2007, p.126).

De maneira similar, Pessanha (2007) assinala que a abrangência das funções do Poder Legislativo, que incluem a fiscalização financeira e orçamentária e o controle do desempenho governamental, além da elaboração de leis e representação de interesses, ensejou a criação de órgãos de apoio específicos para a realização da atividade do controle:

A ineficácia e a inexperiência do Parlamento na fiscalização dos gastos públicos, entretanto, aliada à desejável imparcialidade desse tipo de atividade, justificaram a criação de instituições superiores de controle específicas destinadas ao controle da administração pública. Essas instituições assumiram historicamente dois desenhos institucionais distintos – o tribunal de contas e a auditoria geral – e se constituem nas mais importantes instituições de accountability não-eleitoral (PESSANHA, 2007, p.144)

Para garantir a efetividade da *accountability* horizontal, que considera deficiente em muitos países, especialmente na América Latina, O’Donnel (1998) enumera alguns pontos fundamentais: i) garantir aos partidos de oposição de ampla base eleitoral a direção dos órgãos de *accountability* encarregados de investigar casos de corrupção; ii) garantir que os órgãos de *accountability* tenham independência e autonomia administrativa, orçamentária e financeira e que sejam formados por profissionais qualificados; iii) existência de um poder Judiciário independente, autônomo e altamente profissionalizado; iv) implementação desses recursos com um espírito madisoniano de descrença prudente nas inclinações republicanas; v) garantir que os mais pobres e fracos sejam tratados de forma decente pelos agentes estatais; vi) disponibilidade de informação confiável e adequada; vii) atuação conjunta dos atores domésticos – mídia e organizações de *accountability* vertical – e de organizações e redes

internacionais; e finalmente viii) a existência de políticos e líderes institucionais cuja conduta sirva de exemplo (O'DONNEL, 1998, p 49-51).

Se, originalmente, a dimensão de *accountability* vertical proposta por O'Donnel (1998) estava praticamente restrita ao processo eleitoral, a partir da definição de *accountability* social proposta por Smulovitz e Peruzzotti, essa dimensão ganha novos contornos, passando a abranger ações de movimentos sociais e da mídia que ocorrem a qualquer tempo nos intervalos entre eleições (O'DONNEL, 2007, p.130). Segundo Smulovitz e Peruzzotti (*apud* O'DONNEL, 2007) *accountability* social

[...] es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de instituciones horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionalizadas como no institucionalizadas. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas (SMULOVITZ; PERUZZOTTI *apud* O'DONNEL, 2007, p.128)

Para Smulovitz e Peruzzotti (2003), a medida da eficiência dessa forma de *accountability* está relacionada à avaliação por políticos e burocratas dos custos reputacionais que a mobilização social ou a denúncia pela mídia podem acarretar. Nesse sentido, Smulovitz e Peruzzotti (2003) assinalam

If public officials become concerned about the reputational costs that social mobilization or criticism from the press may involve, the officials may attempt to minimize them by making or reversing decisions in ways that may appear responsive to the perceived public flaws. Those decisions could entail the activation of judicial procedures, of parliamentary investigative commissions, or of policy changes (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2003, p.313).

Dessa forma, segundo Smulovitz e Peruzzotti (2003), os casos mais bem sucedidos de *accountability* social residem na conjugação de mobilização social, exposição na mídia e ações legais, porque a tarefa do controle, além de estar distribuída por diferentes instâncias, atrai constantes olhares externos para a questão, que tendem a não deixar que o problema seja esquecido ou minimizado. Instaura-se uma lógica de controle mútuo, assim descrita por Smulovitz e Peruzzotti (2003)

When the three strategies coexist, each one controls the other and compels its consideration. The media observes and reports on the organization and mobilization of civil society. The organization of the civil society listens and

impels the media, and at the same time, activates legal actions. This continuous and reciprocal observation forces states institutions to give preferential treatment to a problem (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2003, p.327).

Ainda que ressalte a importância individual de cada uma das instâncias de *accountability* horizontal (“*de balance*” e “*asignadas*”) e de *accountability* vertical (eleitoral e social), O’Donnel (2007) assevera que as interrelações entre essas dimensões configuram os fenômenos mais interessantes e politicamente importantes, sendo fundamentais para o funcionamento adequado de um regime democrático. O’Donnel (2007) destaca:

[...] la AH [*accountability* horizontal] es una importante generadora de información que se torna disponible públicamente. Las relaciones entre las instituciones de balance generan importantes flujos de este tipo de información, porque es legalmente obligatorio y porque um indebido silencio generaría acciones de AH. Por su parte, algunas instituciones asignadas pueden hurgar en los que a veces son ámbitos recónditos de las que controlam. A veces esto aporta información que circula libremente. Esta información puede ser utilizada por los que ejercen *accountability* vertical, no sólo electoral, sino también para acciones de *accountability* social. Poca de esta información existiría si no fuera por el funcionamiento de la AH. De hecho, la dispobinilidad pública de esta información es um efecto lateral, no necesariamente buscado, del funcionamiento de instituciones de balance y asignadas. Este efecto provee eslabones que, al menos potencialmente, fortalecen la *accountability* electoral y la vertical social (O’DONNEL, 2007, p.131-132)

À luz da discussão da imprescindibilidade e das formas de controle e *accountability* sobre o Estado em sua dimensão mais ampla, apresenta-se a seguir como se realizam esses processos sobre o Poder Executivo brasileiro, esfera de poder em que estão inseridas as agências reguladoras.

## **2.4 Formas de controle e *accountability* sobre o Poder Executivo brasileiro**

Considerando-se que controle e *accountability* apresentam-se profundamente imbricados, é apresentada a seguir (quadro 2.2) uma síntese de objetivos e papéis desempenhados pelos principais órgãos, instâncias ou eventos sobre o Poder Executivo brasileiro, considerando-se as dimensões de *accountability* (horizontal e vertical) propostas por O’Donnel e tratadas na subseção 2.3 deste capítulo e os níveis de controles existentes, sendo: interno ou intra-orgânico, quando funciona dentro de um mesmo órgão estatal, e externo ou interorgânico, quando exercido por um órgão diferente daquele que praticou o ato, conforme apresentado na subseção 2.2.1.

Embora originalmente os conceitos de controle interno e externo, propostos por juristas, estejam vinculados apenas ao âmbito dos poderes legalmente constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), o objetivo desse quadro é expandir esse conceito de controle interno e externo para outras instâncias e eventos que, contemporaneamente, exercem papéis similares sobre a Administração Pública brasileira.

**Quadro 2.2 Classificação de órgãos / instâncias / eventos segundo dimensão de *accountability* e nível de controle realizado sobre o Poder Executivo**

Órgão / instância / evento	Objetivos	Nível de controle realizado segundo posição em relação ao órgão controlado		Dimensão de <i>accountability</i> segundo O'Donnel	
		Interno	Externo	Horizontal	Vertical
<b>Poder Executivo (CGU e Ouvidoria Geral da União)</b>	Avaliar a execução dos orçamentos da União; fiscalizar a implementação dos programas de governo; fazer auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais; desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção; apurar possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e aplicar as devidas penalidades etc. A CGU conta em sua estrutura com a Ouvidoria Geral da União, responsável por i) receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões sobre atos do Poder Executivo Federal, ii) coordenar tecnicamente as demais Ouvidorias do Executivo Federal, iii) produzir indicadores de satisfação dos usuários dos serviços públicos federais.	X		X	
<b>Poder Legislativo (TCU)</b>	Avaliar os atos do Poder Executivo quanto à legalidade e conveniência pública, objetivando garantir os interesses do Estado e da comunidade. O Poder Legislativo conta com o apoio do TCU, responsável por apreciar as contas do Presidente da República; julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta; realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes; prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional; aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei; entre outras		X	X	
<b>Poder Judiciário</b>	Controlar atos e contratos do Poder Executivo que representem lesão ou ameaça de lesão aos direitos dos cidadãos, individual ou coletivamente.		X	X	
<b>Mídia</b>	Divulgar e apurar denúncias de atos praticados pelos governantes		X		X
<b>Ação organizada da sociedade</b>	Articular demandas e denúncias		X		X
<b>Eleições</b>	Garantir o rodízio de poder, premiando ou punindo governantes com sua reeleição ou não		X		X

Fonte: elaboração própria a partir de O'DONNEL, 1998, 2007; MEIRELLES, 2005

A despeito de sua autonomia, considerada por diversos teóricos da regulação como requisito fundamental para sua efetividade e que tem levado à falsa concepção de completa independência, as agências reguladoras, como órgãos integrantes do Poder Executivo, estão sujeitas à mesma obrigatoriedade de controle e prestação de contas que incidem sobre os demais órgãos. Conforme salienta Marques Neto (2005a)

De um lado, pelo fato da moderna regulação se efetivar, no mais das vezes, por meio de entes dotados de autonomia reforçada ou de independência (entre nós, a regra hoje é que tais atividades sejam exercidas por agências independentes) o que muitas vezes faz o debate acerca do controle desviar para iniciativas de se subordinar a atividade do regulador ao poder político. De outro, há a dificuldade que temos de bem entender a amplitude da atividade regulatória e divisar precisamente as competências que ela envolve. Por fim, creio que há o problema de saber ao certo quais os critérios a serem utilizados para exercer tais controles, adequando o regime geral de controle da Administração Pública às especificidades da atividade de regulação (MARQUES NETO, 2005a, p.200-201)

Dessa forma, a especificidade que as agências reguladoras representam no arcabouço dos órgãos da Administração Pública tem levado alguns acadêmicos a analisarem as principais formas de controle e *accountability* desses órgãos, conforme apresentado a seguir.

## 2.5 Formas de controle e *accountability* sobre as agências reguladoras

A captura regulatória, seja pelo mercado, por políticos eleitos ou mesmo pelos burocratas, tem sido um dos maiores desafios dos estudiosos da regulação. Se o desenho institucional dos órgãos reguladores foi elaborado para garantir efetividade e credibilidade ao processo regulatório, como assegurar que esses mesmos órgãos não se desviem de seus objetivos? Lodge (2004) assinala que a ausência de transparência e *accountability* por parte dos órgãos reguladores compromete o processo de controle desses órgãos abrindo espaço para possíveis desvios:

These involve **agency drift** by the regulated actor(s) through the evasion of control in the pursuit of self-interested action (potentially leading to ‘capture’ of the regulatory regime; Stigler, 1971), **bureaucratic drift** by regulatory and bureaucratic authorities enforcing regulation through selective or biased attention, budget – and turf – maximization strategies, and, finally, **coalitional drift**, where the governing coalition seeks to move beyond the policy preferences established by the enacting coalition (LODGE, 2004, p.126, grifos do autor).

A primazia no processo regulatório por meio de agências reguladoras independentes levou os Estados Unidos a também discutirem pioneiramente as formas de controle desses

órgãos. De acordo com Melo (2001, p.61), nos Estados Unidos, durante os anos 1970, a principal crítica era a ausência de informação e de instrumentos que permitissem ao Congresso e ao Judiciário exercerem controle efetivo sobre as agências reguladoras. McCubbins e Schwartz (1984), ao apresentarem os controles do tipo “patrulha de polícia” e “alarme de incêndio”, estabeleceram as bases para um novo patamar de discussão acerca do tema, mostrando que tais formas de controle seriam indiretas e distintas das tradicionalmente utilizadas. O controle do tipo “patrulha de polícia” é

[...] analogous to the use of real police patrols, police patrol oversight is comparatively centralized, active, and direct: at its own initiative, Congress examines a sample of executive-agency activities, with the aim of detecting and remedying any violations of legislative goals and, by its surveillance, discouraging such violations. An agency’s activities might be surveyed by any of a number of means, such as reading documents, commissioning scientific studies, conducting field observations, and holding hearings to question officials and affected citizens (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p.166).

Por sua vez, o controle do tipo “alarme de incêndio”

[...] is less centralized and involves less active and direct intervention than police-patrol oversight: instead of examining a sample of administrative decisions, looking for violations of legislative goals, Congress establishes a system of rules, procedures, and informal practices that enable individual citizens and organized interest groups to examine administrative decisions (sometimes in prospect), to charge executive agencies with violating congressional goals, and to seek remedies from agencies, courts, and Congress itself. Some of these rules, procedures, and practices afford citizens and interest groups access to information and to administrative decision-making processes. Others give them standing to challenge administrative decisions before agencies and courts, or help them bring alleged violations to congressmen’s attention. Still others facilitate collective action by comparatively disorganized interest groups. Congress’s role consists in creating and perfecting this decentralized system and, occasionally, intervening in response to complaints. Instead of sniffing for fires, Congress places fire-alarm boxes on street corners, build neighborhood fire houses, and sometimes dispatches its own hook-and-ladder in response to an alarm (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p.166).

A predominância do controle do tipo “alarme de incêndio” em detrimento ao “patrulha de polícia” gerou a sensação de que não havia controle, quando na verdade o controle é indireto.

Kiewiet e McCubbins (*apud* MEIRELLES; OLIVA, 2006, p.553), dentro da abordagem principal-agente, em que os parlamentares (principais) delegam poderes aos reguladores (agentes), definiram quatro mecanismos que permitem ao Legislativo aumentar



seu controle sobre as agências reguladoras: desenho contratual; triagem e seleção; controle institucional; e monitoramento e prestação de contas.

O desenho contratual, proposto por Kiewiet e McCubbins (*apud* MEIRELLES; OLIVA, 2006, p.553), como primeiro instrumento de controle, compreende as regras e compromissos estabelecidos de forma a garantir que os interesses dos principais sejam respeitados pelos agentes, prevendo-se inclusive incentivos para compensação em caso de atuação consonante com as preferências dos principais e punição de comportamentos indesejáveis ou discrepantes. Por meio da triagem e seleção, Kiewiet e McCubbins (*apud* MEIRELLES; OLIVA, 2006, p.553) advogam a possibilidade de os principais selecionarem agentes que compartilhem suas preferências e interesses.

Já o controle institucional engloba o poder de veto e o controle orçamentário. A possibilidade de conceder ou liberar recursos para a atividade regulatória é uma poderosa ferramenta de controle nas mãos dos parlamentares norte-americanos, a quem cabem as atribuições fundamentais relacionadas à definição e aprovação dos diversos órgãos da administração pública. Calvert, McCubbins e Weingast (1989, p.603) ampliam a ideia de controle institucional, incluindo a possibilidade assegurada ao Congresso norte-americano de legislação direta. Nesse caso, os parlamentares podem legislar direto sobre uma matéria, caso tenha sido editada uma regulamentação contrária a seus interesses. Nesse caso, é revogada a decisão do órgão regulador em um processo conhecido como *overruling*. Contudo, embora seja possível, essa medida é de difícil implementação, tendo em vista que, ao agir assim, o Congresso estará justamente contrariando os argumentos utilizados para o processo de delegação: credibilidade regulatória, aumento da eficiência técnica, transferência de responsabilidade por decisões politicamente impopulares e incerteza política. Calvert, McCubbins e Weingast (1989, p.602) incluem ainda a possibilidade de demissão dos agentes como forma de controle institucional. No caso de dirigentes com mandatos fixos, tal solução é inviável. Em alguns casos, como no Brasil, esse controle pode ser feito por meio da não recondução de um diretor ao término de seu mandato.

Por fim, o monitoramento e prestação de contas são apontados por Kiewiet e McCubbins (*apud* MEIRELLES; OLIVA, 2006, p.555-556) como instrumentos fundamentais para o controle dos agentes. Aqui se incluem as exigências aos agentes de compartilhamento de informações e acesso a dados internos, possibilidade de realização de auditorias e processos de investigação por meio de comissões parlamentares e a obrigatoriedade de

cumprimento de requisitos procedimentais conforme estabelecido pelo *Administrative Procedures Act* (APA). Editada em 1946, essa lei, segundo descreve Melo (2001, p.62), estabelece a obrigatoriedade de as agências anunciarem antecipadamente possíveis alterações na legislação e solicitarem contribuições a respeito do tema a todos os atores envolvidos. Ao apresentarem a proposta final, as agências devem ainda justificar as opções adotadas frente às que foram apresentadas pelos atores.

Contudo, alguns autores divergem quanto à eficácia desse processo administrativo como forma de controle das agências. Balla e Wright (2001, p. 810-811) salientam a falta de critérios claros para a definição dos grupos de interesse enquanto Mashaw (*apud* MEIRELLES; OLIVA, 2006, p.556) destaca que os grupos de interesses atendidos em um determinado processo administrativo podem não representar os interesses dos grupos que os legisladores buscam beneficiar. Já McCubbins, Noll e Weingast (1987, p.273) são favoráveis às exigências propostas pelo APA, tendo em vista que o acompanhamento e a participação dos grupos de interesse no processo de elaboração de uma determinada regulamentação tende a acionar o controle do tipo “alarme de incêndio”.

Moe (1985, p.1101) assinala que a habilidade de um principal para influenciar o agente depende tanto dos mecanismos de controle disponíveis como do uso efetivo desses mecanismos. Thatcher (2005, p. 350) complementa: “principals must have the desire and energy to use the controls; many different applications of controls are possible”.

Controlar uma agência implica custos. Thatcher (2005, p.350) destaca que, para os políticos eleitos, ativar os mecanismos de controle pode significar a redução do próprio valor de uma agência reguladora independente, ou seja, as razões pelas quais os poderes foram a ela delegados. Além disso, não podem ser desconsiderados os custos de tempo, recursos legislativos, obtenção de informação e barganha com parceiros políticos, todos inerentes ao processo de controle das agências.

A partir dos instrumentos de controles apontados como importantes por diversos autores, tais como: indicação e demissão dos dirigentes das agências, liberação de recursos financeiros e humanos, possibilidade de reversão das normas editadas pelas agências e alteração legal do desenho institucional das agências, que permite aos políticos reduzir as chamadas “perdas de agência” (*agency losses*), resultantes do processo de delegação de poder a órgãos independentes, Thatcher (2005) analisou como os políticos eleitos na Europa efetivamente utilizam esses instrumentos. Foram comparados órgãos reguladores que atuavam

em setores como energia, água, telecomunicações, correios, transporte, mercado financeiro, entre outros, na Grã-Bretanha, França, Itália e Alemanha. Tais países foram escolhidos por Thatcher em virtude de sua importância econômica e formas de representação de diferentes “variedades de capitalismo”.

Os dados analisados mostraram que os políticos eleitos raramente utilizam os instrumentos disponíveis, seja indicando parceiros políticos para as agências, revertendo normas editadas pelas agências ou mesmo reduzindo o orçamento das agências (THATCHER, 2005, p.363).

Thatcher (2005) aponta ainda alguns casos em que reformas realizadas, ao invés de simplesmente de extinguirem as agências, aumentaram o poder conferido a elas, seja por meio de fusão entre agências existentes ou pela transferência de poderes de um órgão para outro: i) na Grã-Bretanha, a criação da Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem), em 2000, responsável pela regulação dos setores de gás e eletricidades, e da Office of Telecommunication (Ofcom), em 2003, para a área de telecomunicações e radiodifusão, se deu a partir da fusão de agências já existentes; ii) também na Grã-Bretanha, a *Financial Services Authority* (FSA), criada em 1997, absorveu poderes do *Securities and Investment Board* (SIB), do Banco da Inglaterra e do Tesouro; iii) na França, em 2003, a criação da *Autorité des Marchés Financiers* (AMF) se deu a partir da fusão da *Comission des Opérations de Bourse* (COB) e da *Comission des Marchés Financiers*, um órgão de autoregulação (THATCHER, 2005, p.362).

De maneira similar, outras ações fortaleceram o status de independência das agências reguladoras, como no caso da *Comissione per le società e la borsa* (CONSOB), responsável pela regulação da bolsa de valores que teve sua independência e personalidade jurídica estabelecidas por lei em 1986, assim como ocorreu com a AMF, na França, em 2003. (THATCHER, 2005, p.362).

Da mesma forma, algumas agências ganharam poderes adicionais para impor sanções, solicitar informações ou recusar autorizações comerciais para os regulados. Citam-se aqui os exemplos do *Competition Act* de 1998 que deu a *U.K. Competition Commission* o poder de impor pesadas multas por comportamentos anticompetitivos, bem como os poderes concedidos a FSA para realizar ações civis e criminais na regulação dos serviços financeiros. (THATCHER, 2005, p.363).

Também a dependência financeira das agências em relação aos políticos foi mitigada com a aprovação de reformas que permitiram a elas cobrar taxas e multas do setor regulado, como aconteceu com a FSA, CONSOB e AMF (THATCHER, 2005, p.363).

Mesmo a possibilidade de controle da agência por meio da indicação de seu corpo diretivo foi reduzida na Grã-Bretanha, uma vez que as indicações passaram a estar sujeitas a procedimentos recomendados no *Nolan Report*, entre os quais se incluem a divulgação e a seleção aberta, e na França, quando em 1990 uma lei determinou que os membros do COB deveriam ser indicados por órgãos financeiros, judiciais e profissionais (THATCHER, 2005, p.363).

Ainda que aparentemente os dados contradigam a literatura, Thatcher (2005, p.363-364) aponta sua importância para se buscar determinar as razões pelas quais os políticos europeus não utilizam esses mecanismos de controle. Segundo Thatcher (2005), duas interpretações são possíveis.

Segundo Thatcher (2005, p. 364-366), a primeira é que as “perdas de agência” são baixas devido ao uso de métodos alternativos de controle das agências utilizados pelos políticos europeus. Um deles é a indicação de dirigentes baseado em preferências políticas similares e não apenas em filiação partidária. Estreitas relações informais entre dirigentes das agências e políticos, que normalmente fazem parte das mesmas comunidades acadêmicas e de especialistas, contribuem para que não haja desvios entre os interesses dos principais e agentes. Acrescente-se também que muitos dirigentes têm uma extensa vida pública, ocupando cargos no governo ou participando de comitês e comissões. O resultado desse padrão de recrutamento é o desenvolvimento de estreitos laços entre os membros das agências e os *policy makers*, favorecendo a compartilhamento dos mesmos interesses e preferências. Ademais, como buscam desenvolver uma carreira pública, muitos dirigentes têm expectativa de receberem indicações futuras para outros cargos. Ressalte-se que, nos Estados Unidos, a tendência é que os dirigentes passem a ocupar cargos na indústria regulada e não em outros órgãos públicos. Outro fator significativo é que as agências reguladoras européias além de serem pequenas, em termos de recursos humanos e financeiros disponíveis, contam com um desenho institucional que garantem aos políticos um amplo controle sobre elas. Nesse caso, o que se verifica é um comportamento racional antecipado dos dirigentes das agências que tendem a não contrariar os interesses dos políticos, sendo por isso premiados, inclusive com aumento de orçamento e recondução ao cargo ao término do mandato. Por último, Thatcher

aponta que, embora não tenha a obrigatoriedade do cumprimento de um rigoroso procedimento administrativo, as decisões das agências estão sujeitas à revisão judicial. Para Thatcher (2005, p. 366) essa primeira interpretação demonstra que, na verdade, as agências reguladoras apresentam pouca independência efetiva dos políticos eleitos, tendendo a seguir sempre os interesses e preferências de quem lhes delegou o poder.

Na segunda interpretação proposta por Thatcher (2005, p.366), as “perdas da agência” aceitas pelos políticos representam um equilíbrio entre os benefícios da concessão de autonomia às agências e os custos de utilização dos controles formais. A regulação do transporte ferroviário britânico, nos anos 1990, é um exemplo clássico do perigo de se reduzir a independência das agências por meio de controles pós-delegação. Segundo Lodge (*apud* THATCHER, 2005, p.367), sucessivas reformas levaram esse setor a ser regulado pela *Strategic Rail Authority* (SRA). Contudo, a despeito da existência do órgão regulador, ministros passaram a intervir diretamente nas decisões da SRA, além de promoverem trocas sucessivas no comando da agência. Além disso, acusado de ser o responsável por dificuldades enfrentadas por diversos setores industriais, não apenas o ferroviário, o governo cedeu às fortes pressões públicas e políticas e aumentou os subsídios para as indústrias. Simultaneamente, a perda do chamado compromisso crível entre governo e setor privado levou ao aumento do valor de empréstimo para investimentos para a empresa privatizada do setor ferroviário, a *Railtrack*. Em 2001, a grave crise financeira enfrentada pela empresa levou o governo a criar uma nova estatal para o setor, a *Network Rail*. Dessa forma, as intervenções diretas do governo na regulação do setor ferroviário, além de comprometerem a credibilidade regulatória, representaram elevados custos financeiros (THATCHER, 2005, p.367-368).

Thatcher (2005, p.368) aponta que os custos de implementação de controles também variam de acordo com o arcabouço político-institucional de cada país. Dessa forma, na Grã-Bretanha, de regime parlamentar bipartidário, os custos são menores do que em países em que o governo depende de amplas coalizões. Ademais, o temor de críticas e reclamações quanto ao mal uso do poder também configura muitas vezes um fator impeditivo. O presidente francês Jacques Chirac foi duramente atacado quando decidiu indicar Jean-Michel Hubert, que havia trabalhado com ele na Prefeitura de Paris, para a direção da recém-criada agência reguladora francesa de telecomunicações, ao invés de Bruno Lasserre, um técnico altamente qualificado (THATCHER, 2005, p.368).

Por fim, Thatcher (2005) ressalta que indicações e demissões de dirigentes e reduções orçamentárias podem ser ineficazes:

They are blunt instruments for gaining greater control by elected politicians. Lower budgets may not influence senior officials, can reduce IRA effectiveness, and increase costs for third parties, while the political appointees nominally at the top of the IRAs are in fact highly dependent on low-level staff and can face strong organizational cultures (THATCHER, 2005, p.368)

De acordo com essa segunda linha explicativa, Thatcher (2005) admite que, na prática, efetivamente as agências reguladoras são independentes dos políticos e configuram realmente uma “terceira força” dentro do processo regulatório, um ator com preferências e interesses distintos daqueles de quem recebeu a delegação. Entre as razões apresentadas pelo autor para explicar porque os políticos optam por não utilizar os recursos de controle estabelecidos no momento de criação da agência, destacam-se: a) a dificuldade de se escolher um nível apropriado de autonomia, considerando-se custos e benefícios futuros; b) os custos de controle revelam-se maiores do que o inicialmente esperado no momento de criação da agência, e c) a conscientização pelos políticos de que, muitas vezes, é mais vantajoso não politizar ou controlar as agências reguladoras (THATCHER, 2005, p 368-369).

Para Lodge (2004), a ascensão do chamado “Estado Regulador” renovou o debate acerca da *accountability* e transparência junto aos meios de comunicação, opinião pública, investidores e grupos de interesse. Questões sobre quem ou o quê deve ser *accountable*, para quem e em que termos tornaram-se cruciais em qualquer regime regulatório, bem como a reorganização do desenho governamental, dos mecanismos de controle e das relações entre os diversos atores envolvidos. O autor destaca que as discussões acerca de *accountability* e transparência, tradicionalmente restritas a *inputs* e canais parlamentares que obrigam reguladores a prestarem contas, praticamente ignoram dimensões mais amplas nas quais o processo regulatório pode e deve ser mais transparente e *accountable*.

Convencido de que a adoção de *accountability* e transparência apresenta relação estreita com as características institucionais de cada país, Lodge (2004, p.128) aponta algumas alternativas para a adoção de formas de controle em sistemas regulatórios. Para esse autor, como qualquer sistema de controle, a atividade regulatória pressupõe três elementos centrais: i) detectores, que objetivam obtenção de informação; ii) ativadores, que visam mudança de comportamento e iii) mecanismos de fixação de normas. A partir desses três elementos, o autor constrói cinco dimensões cruciais relacionadas à *accountability* e transparência em sistemas regulatórios, a saber:

[...] i) the accountability and transparency of the decision-making process involved in the setting of rules and standards; ii) the transparency of the rules to be followed; iii) the accountability and transparency of the activities of regulated actors; iv) the accountability and transparency of the activities of regulating actors and v) the accountability and transparency of so-called feedback processes (LODGE, 2004, p.128).

Dessa forma, o autor expande o escopo de análise do processo de *accountability* e transparência dentro da regulação para além da simples ênfase no processo de tomada de decisão, passando a englobar as diversas relações multidimensionais possíveis em qualquer sistema regulatório. Dentro dessa visão, os diversos atores, e não apenas o Estado, devem ser *accountables* e transparentes.

Com o intuito de ilustrar os mecanismos apropriados para garantir a prestação de contas e a transparência dos diversos atores envolvidos no processo regulatório dentro das cinco dimensões propostas, Lodge propõe um conjunto de “ferramentas de transparência” (quadro 2.3).

**Quadro 2.3 Ferramentas de transparência e *accountability***

Orientação das ferramentas	Forma de ativação das ferramentas	
	Individual	Coletiva
<i>Orientada para demandas</i>	Voz	Representação
<i>Orientada para resultados</i>	Escolha	Informação

Fonte: LODGE, 2004, p.129

Os quatro mecanismos básicos que, na visão de Lodge (2004), potencialmente contribuem para o aumento da transparência e da *accountability* são classificados de acordo com duas dimensões: i) a forma de ativação das ferramentas, se individual ou coletivamente, e ii) a orientação das ferramentas, se voltadas para as demandas, objetivando assegurar a qualidade do processo decisório e da provisão de serviços, ou para os resultados, possibilitando a avaliação dos resultados da regulação e do processo regulatório em si. Dessa forma, representação e informação configuram-se como ferramentas coletivas, tornando o processo regulatório mais transparente de forma massiva, enquanto voz e escolha são ferramentas de uso individual. Por sua vez, voz e representação são consideradas ferramentas de expressão de demandas sobre o processo regulatório, enquanto escolha e informação incidem sobre os resultados. Analisadas individualmente, tem-se que a voz é a forma de expressão individual das preferências dos cidadãos, o que lhes permite uma ação *ex ante* sobre o processo regulatório. Por sua vez, a representação, que também possui um caráter antecipatório de demandas, é a forma de ação coletiva sobre o processo decisório,

assegurando a defesa dos interesses dos atores envolvidos. A escolha incide sobre a seleção dos prestadores dos serviços, enquanto a informação busca corrigir a assimetria de informação tão característica do processo regulatório em suas diversas instâncias, seja entre reguladores e regulados, políticos e burocratas, burocratas e cidadãos, cidadãos e regulados etc. (LODGE, 2004, p.129).

Considerando-se que o uso dessas ferramentas apresenta-se diretamente relacionado à forma de administração escolhida por um determinado governo, Lodge (2004) associa tais ferramentas a três doutrinas diferentes da Administração Pública – *fiduciary trusteeship*, *consumer sovereignty* e *citizen empowerment* –, bastante distintas ideologicamente no que se refere a mecanismos e procedimentos utilizados, instituições públicas e responsabilidade dos atores dentro do processo regulatório, para explicar como podem ser utilizados e estabelecidos os mecanismos de *accountability* e transparência.

Particularmente proeminente na administração pública dita tradicional, a doutrina *fiduciary trusteeship* entende a regulação como um processo em que, dado os altos custos de informação, os regulados sabem mais, enquanto os consumidores conformam um grupo dividido com pouca capacidade de ação coletiva. Devido à falta de experiência e conhecimento técnico, tais consumidores tendem a aceitar decisões de uma burocracia tecnocrática orientada para o interesse público, capaz de conter os interesses privados concentrados e resistir a pressões por respostas imediatas. Nesse caso, a regulação deve ser exercida de forma legalmente estruturada, com o intuito de reduzir a ação discricionária e o grau de arbitrariedade do processo decisório. Bastante restrita, a *accountability* limita-se ao processo de supervisão e revisão das decisões por autoridades e especialistas técnicos. Em termos de transparência, a ênfase recai na representação, por meio de políticos eleitos e comissões técnicas, com pouco espaço para a vocalização de preferências pelos cidadãos, normalmente representados pelos políticos eleitos (LODGE, 2004, p.130-131).

De forma oposta, a doutrina *consumer sovereignty* encara os cidadãos como os melhores juízes de suas necessidades, a quem deve ser permitido tomar decisões no que concerne à escolha da provisão de serviços públicos e respectivos riscos inerentes. Considera-se que os cidadãos dispõem de informação necessária e suficiente para a tomada de decisão que, por sua vez, servirá para conformar a ação dos provedores de servidos. Estimula-se assim a competição entre esses provedores, que tendem a se tornar mais transparentes de forma a conquistar os consumidores, uma vez que esses podem fazer uso de suas escolhas voluntárias



para o consumo de qualquer bem. Nesse caso, ser *accountable* e transparente é condição de sobrevivência para os provedores de serviços. Dentro dessa doutrina, as ferramentas informação e escolha são preponderantes, tendo em vista que cidadãos bem informados poderão fazer escolhas mais conscientes (LODGE, 2004, p.131-132).

Crítica em relação às doutrinas anteriores, que tendem a concentrar o poder regulatório nas mãos de um processo decisório elitista ou em indivíduos com claras vantagens sobre outros, dadas as diferentes capacidades de compreensão da complexidade do mercado, a doutrina *citizen empowerment* defende a necessidade de uma participação mais efetiva de indivíduos e grupos no processo decisório e no controle das ações dos reguladores e regulados. Os mecanismos de *accountability* e transparência têm a função primordial de reduzir a distância entre reguladores e regulados, que tem maior acesso a informações, e os cidadãos. Voz, representação e informação são as ferramentas mais indicadas para fortalecer a *accountability* e a transparência, cabendo um papel restrito à escolha (Lodge, 2004, p.133).

Os pressupostos das três doutrinas e as ferramentas de *accountability* e transparência mais utilizadas por elas estão sinteticamente apresentados no quadro 2.4

**Quadro 2.4 Ferramentas de transparência segundo doutrinas de administração pública**

	<i>Fiduciary trusteeship</i>	<i>Consumer sovereignty</i>	<i>Citizen empowerment</i>
<i>Locus de autoridade</i>	Burocracia tecnocrática	Consumidor individual	Participação no processo de decisão coletiva
<i>Escolha</i>	Eleição de representantes políticos	Eleição de reguladores e políticos Escolha de padrões regulatórios e de serviços públicos	Discurso público e escolha entre valores conflitantes
<i>Voz</i>	Audiências públicas Correspondências paa autoridades e representantes políticos	Reclamações	Demandas localizadas e encorajamento a valores compartilhados
<i>Representação</i>	Conselho de consumidores	Competição entre grupos de interesses	Envolvimento direto do cidadão Mandatos rotativos Pressões de grupos pares
<i>Informação</i>	Relatórios anuais Declarações do governo e dos reguladores	Benchmarking Requisitos de transparência financeira	Mandatos rotativos de representantes Avaliação das ações dos reguladores e regulados Exposição de visões distintas

Fonte: LODGE, 2004, p.133

Tendo em vista as diferenças subjacentes à cada doutrina, Lodge (2004) compara como as cinco dimensões de transparência e *accountability*, consideradas relevantes dentro de qualquer regime regulatório, se apresentam dentro de cada uma delas (quadro 2.5)

**Quadro 2.5 *Accountability* e transparência nos regimes regulatórios segundo doutrinas de administração pública**

<b>Dimensões</b>	<b><i>Fiduciary Trusteeship</i></b>	<b><i>Consumer Sovereignty</i></b>	<b><i>Citizen Empowerment</i></b>
<b><i>Processo decisório voltado para a fixação de normas</i></b>	Legislativo e processo decisório tecnocrático	Competição entre um conjunto de regras e escolha individual	Retórica da inclusão de distintos pontos de vista
<b><i>Transparência das regras a serem seguidas</i></b>	Padrões profissionais e legalidade	Obrigações contratuais e leis de competição	Publicidade das normas e acesso às regras procedimentais
<b><i>Accountability e transparência das atividades dos regulados</i></b>	Supervisão por meio do controle dos especialistas, competição política, representação dos consumidores	Competição e critérios definidos, revelação das informações exigidas, foco nos indivíduos	Supervisão por meio das leis de participação
<b><i>Accountability e transparência das atividades dos reguladores</i></b>	Informação das responsabilidades e legalismo	Competição entre normas e entre agências, mecanismos de escolha, revelação de informações e correção legal	Envolvimento, supervisão de mandato, envolvimento de grupos de interesse
<b><i>Accountability e transparência dos processos de avaliação</i></b>	Revisão por especialistas (comissões e força tarefa)	Evolução da ordem competitiva, ajuste mútuo por meio dos processos de descoberta	Participação imediata, inclusão de bases afetadas

Fonte: LODGE, 2004, p.135

O estudo desenvolvido por Lodge (2004), ao tratar das múltiplas dimensões do processo regulatório, expande a ideia de *accountability* e transparência. Mais do que benefícios em si mesmos, tornam-se instrumentos de alocação e negociação de poder dentro de uma sociedade, contribuindo sobremaneira para evitar que o órgão regulador se desvie dos seus objetivos.

A partir da discussão teórica de como têm sido realizadas as formas de controle e *accountability* das agências reguladoras de um modo geral, parte-se agora para a análise de como tem sido esse processo nas agências reguladoras brasileiras.

## **2.6 Formas de controle e *accountability* sobre as agências reguladoras brasileiras**

Em virtude de suas especificidades, a regulação, segundo Marques Neto (2005a), demanda uma forma de controle específica em que se conjuguem os seguintes fatores:

Primeiro, um controle que não se resume à verificação *ex post factum* e sim que se exerça concomitantemente ao exercício da regulação. Segundo, porque esse controle não haverá de ser exercido apenas pelos órgãos de controle interno e externo integrantes do aparelho do Estado, mas a partir da perspectiva de participação ativa do administrado (o que coloca a necessidade de se discutir os mecanismos de participação popular e controle social do regulador). Terceiro, porque este controle não poderá se manifestar pelo prisma da verificação exclusivamente formal da observância de prescrições legais, mas deverá também reunir um elemento de verificação do conteúdo da atividade regulatória sob os prismas da subsidiariedade e da proporcionalidade. Quarto, há o fato de ser inerente à atividade regulatória a conferência de margens de delegação legislativa para que o regulador normatize o setor regulado o que torna o controle de legalidade tanto mais complexo. Por fim, há o fato de que a moderna regulação demanda que seu exercício seja preferencialmente cometido a órgãos dotados de autonomia reforçada ou independência (forma de permitir o distanciamento dos interesses – privados e públicos – que incumbe ao regulador mediar e equilibrar), o que faz o controle um pouco mais *sui generis* em relação aos mecanismos tradicionais de controle da Administração pública (MARQUES NETO, 2005a, p.219-220).

Contudo, se a autonomia das agências reguladoras sempre foi ponto pacífico entre os proponentes desse modelo, a sua forma de controle parece ter sido relegada a segundo plano, embora sua importância seja admitida como instrumento de legitimação e de combate às críticas de déficit democrático dessas instituições.

Nas recomendações feita pelo Conselho da Reforma do Estado (CRE)<sup>4</sup> acerca da construção do marco legal dos entes reguladores, enquanto os requisitos de autonomia e independência são bem definidos, o controle aparece apenas em dois itens:

- c) as atribuições e competências privativas do ente regulador, exercidas em caráter definitivo, ressalvado o controle de legalidade; [...]
- f) a participação de usuários, consumidores e investidores na elaboração de normas específicas ou na solução amigável de controvérsia relativa à prestação do serviço, mediante audiências públicas (BRASIL,1997c, p.28-29)

Por essas recomendações, pode-se perceber uma tentativa de redução de controle das agências apenas à dimensão legal de seus atos e à utilização das audiências públicas, enquanto instrumento de controle social, como forma de legitimação das decisões.

Essas recomendações acabaram influenciando as legislações de criação das agências reguladoras brasileiras (quadro 2.6).

---

<sup>4</sup> O Conselho de Reforma do Estado (CRE) foi instituído por meio do Decreto nº 1.738, de 8 de dezembro de 1995, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com o objetivo de propor sugestões relativas à reforma do aparelho do Estado à Câmara da Reforma do Estado.

**Quadro 2.6 Autonomia e formas de controle das agências estabelecidas em suas leis de criação**

<b>Agência</b>	<b>Legislação</b>	<b>Autonomia</b>	<b>Instrumentos de controle</b>
<i>Aneel</i>	Lei nº 9.427/96	Art. 1º - Autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia	Art. 4º. § 1º - Ouvidoria Art. 4º. § 3º - Audiência pública Art. 7º - Contrato de gestão
<i>Anatel</i>	Lei nº 9.472/97	Art. 8º - regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações § 2º - A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.	Art. 8º § 1º - Ouvidoria Art. 33 e 34 - Conselho Consultivo Art. 42 - Consulta pública
<i>ANP</i>	Lei nº 9.478/97	Art. 7º - regime autárquico especial	Art. 19 - Consulta pública
<i>Anvisa</i>	Lei nº 9.782/99	Art. 3º - autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde Párrafo único - A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada pela independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.	Art. 9º - Ouvidoria Párrafo único - Conselho Consultivo Art. 19 - Contrato de gestão
<i>ANS</i>	Lei nº 9.961/00	Art. 1º - autarquia sob o regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde Párrafo único - A natureza de autarquia especial conferida à ANS é caracterizada por autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, autonomia nas suas decisões técnicas e mandato fixo de seus dirigentes.	Art. 5º - Ouvidoria - Párrafo único - Conselho Consultivo Art. 14 e 15 - Contrato de gestão Art. 4º VIII - Câmara Técnica (a lei facultou a ANS a possibilidade de deliberar sobre formação de câmaras técnicas)
<i>ANA</i>	Lei nº 9.984/00	Art. 3º - autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente	Não há previsão
<i>Antaq</i>	Lei nº 10.233/01	Art. 21 - submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas ao Ministério dos Transportes § 2º - O regime autárquico especial conferido à ANTT e à ANTAQ é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes.	Art. 52 - Ouvidoria Art. 68 - Audiência pública
<i>ANTT</i>	Lei nº 10.233/01	Art. 21 - submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas ao Ministério dos Transportes § 2º - O regime autárquico especial conferido à ANTT e à ANTAQ é caracterizado pela independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes.	Art. 25 - Associações de usuários para o setor de transporte ferroviário Art. 52 - Ouvidoria Art. 68 - Audiência pública
<i>Ancine</i>	MP nº 2.228-1/01	Art. 5º - autarquia especial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, [...], dotada de autonomia administrativa e financeira.	Art. 8º - §4º - Ouvidoria -Geral e Auditoria
<i>Anac</i>	Lei nº 11.182/05	Art. 1º - submetida a regime autárquico especial, vinculada ao Ministério da Defesa Art 4º - A natureza de autarquia especial conferida à ANAC é caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes	Art. 9º - Ouvidoria e Conselho Consultivo Art. 27 - Audiência pública

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL, 1996, 1997b, 1997c, 1999a, 2000b, 2000c, 2001c, 2001d, 2005c

A descrição da forma de autonomia aparece de forma explícita em oito das dez legislações, com exceção apenas das leis de criação da Aneel e da ANP, que apenas explicita a natureza de autarquia de regime especial das agências. As formas de controle ficaram restritas a alguns instrumentos de controle social: ouvidorias, conselhos consultivos, audiências e consultas públicas. Em apenas três agências (Aneel, Anvisa e ANS) é previsto o contrato de gestão como instrumento de controle da agência pelos respectivos ministérios, o que caracteriza uma forma de controle administrativo. De todas, apenas a Ancine é criada com uma unidade de Auditoria, que é um órgão de controle administrativo interno. Note-se que esses instrumentos e instâncias de controle não estão presentes da mesma forma em todas as agências. A ANA destaca-se, negativamente, por não apresentar expressamente nenhuma forma de controle em sua legislação.

Embora o controle social tenha adquirido centralidade na forma de controle das agências reguladoras, esses órgãos, como integrantes do aparato público estatal brasileiro, dentro da lógica de separação de poderes que constitui um princípio fundamental da Constituição brasileira, estão sujeitos, *constitucionalmente*, aos controles procedimentais clássicos, quais sejam: controle administrativo, controle parlamentar e controle judicial. Ressalte-se que o fato de tais controles não estarem explicitamente previstos nas legislações de criação das agências, conforme verificado no quadro 2.6, não as exime da mesma obrigatoriedade de controle interno e externo a que estão sujeitos todos os órgãos públicos, diretos e indiretos, nos três níveis de governo, ainda que em graus e formas diferenciados. Afinal essa é uma das características do Estado Democrático de Direito, conforme estabelecido no art. 1º e no art. 70 da Constituição Federal. Conforme assevera Amaral (2008)

[...] a idéia de independência no Estado de Direito não é absoluta, na medida em que deve comportar sempre a noção de controle. A limitação da autoridade consubstancia, assim, uma idéia fundamental do Estado moderno. Nesse contexto, a independência como característica basilar das agências reguladoras não afasta a necessidade de controle, antes até não prescinde de sua existência. Com efeito, a legitimidade de suas decisões deve ser aferida de forma constante pelos diversos meios de controle, não apenas o legislativo, o administrativo e o jurisdicional, mas principalmente o controle social. A entidade reguladora é entidade que se compatibiliza, portanto, com o princípio da separação de poderes e com o sistema de freios e contrapesos (AMARAL, 2008, p.76)

Nesse sentido, as próximas subseções discutem como se processam sobre as agências reguladoras o controle administrativo, o controle parlamentar e o controle judicial, bem como o controle social e as ferramentas de transparência e *accountability* por elas utilizadas.

### 2.6.1 Controle administrativo sobre as agências reguladoras brasileiras

O limite do controle administrativo das agências reguladoras ainda é uma questão bastante controversa dentro do Direito. Contudo, mesmo como autarquias especiais, por estarem inseridas no bojo da Administração Indireta, as agências reguladoras submetem-se ao controle finalístico (também chamado tutela), necessário para que não se afastem dos fins para os quais foram criadas, conforme salienta Guerra (2005):

Com efeito, a descentralização administrativa, mesmo por meio autárquico de regime especial, não se destina a viabilizar condutas distintas da orientação da administração central, e que possam divergir, em prejuízo do administrado, das políticas públicas e estratégias do governo (GUERRA, 2005, p. 253)

Especialmente no que se refere ao contrato de gestão como instrumento de controle administrativo, os juristas têm opiniões distintas. Assim, para Souto (2005)

Os Ministérios e Secretarias exercem sobre os órgãos de sua estrutura administrativa um controle interno, utilizando-se da hierarquia (controle por subordinação) e sobre as pessoas da Administração Indireta (controle externo e por vinculação) um controle finalístico (supervisão ou tutela), podendo ser instrumentalizado em contrato de gestão. A este último ficam sujeitas as agências reguladoras, já que, como dito, a independência não afasta a incidência da norma constitucional que as submete à direção superior do chefe do Poder Executivo (SOUTO, 2005, p.357)

Por outro lado, Marques Neto (2005b) insiste que

[...] é incompatível com a moderna regulação estatal qualquer mecanismo de controle hierárquico a ser exercido sobre as agências pelo Executivo. Da mesma forma, nos parece que o exercício do controle da atividade regulatória pelo Executivo não pode ser feito através dos famigerados contratos de gestão. Parece descabido tanto tratar o descumprimento de metas para a regulação estatal como um ilícito contratual, como pretender que as agências travem com o núcleo central do Estado uma relação mediada pelo contrato e não por meio de lei e dos marcos de políticas públicas legalmente previstos (MARQUES NETO, 2005b, p.125)

A despeito da controvérsia existente, como apresentado no quadro 2.6, três agências (Aneel, Anvisa e ANS) possuem contrato de gestão, cuja responsabilidade pela verificação das metas estabelecidas cabe ao ministério ao qual a agência está vinculada.

Além disso, as agências reguladoras, como integrantes da estrutura do Poder Executivo, estão sujeitas a auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), responsável pelo controle da gestão operacional, patrimonial, de recursos humanos e de suprimento de bens e serviços de todos os órgãos do Executivo federal. As Ouvidorias das agências são coordenadas tecnicamente pela Ouvidoria Geral da União, que integra a CGU.

Da mesma forma, as Corregedorias e Auditorias das agências reguladoras também estão tecnicamente ligadas à CGU.

### **2.6.2 Controle parlamentar sobre as agências reguladoras brasileiras**

Como órgãos da administração indireta, as agências reguladoras estão submetidas ao controle exercido pelo Congresso Nacional no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, por meio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Uma das formas de controle do Legislativo sobre as agências reguladoras se assenta no Art. 49, V, da Constituição Federal que assegura ao Congresso Nacional a possibilidade de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”(BRASIL, 2005a, p.55). Nesse caso, objetiva-se evitar que as agências reguladoras exorbitem de seu poder de editar normas, passando a elaborar políticas públicas, tarefa que, como visto, cabe apenas aos poderes Legislativo e Executivo. Às agências é reservado o papel de implementação das políticas públicas estabelecidas, bem como o de fornecimento de informações que possam auxiliar o processo de elaboração dessas políticas.

As Comissões Parlamentares constituem-se em importantes instâncias de controle sobre as agências reguladoras tendo em vista que, de acordo com o art. 58, § 2º da Constituição Federal, lhes são asseguradas as seguintes prerrogativas:

- II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (BRASIL, 2005a, p.62)

No que tange ao controle das ações da Administração Pública pelo Poder Legislativo, merece destaque o papel que vem sendo desempenhado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Instituídas por um prazo determinado com poderes de investigação específicos de autoridades judiciais, essa comissão tem a responsabilidade de apurar um fato específico considerado de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país. Dependendo do resultado da investigação realizada, as

conclusões de uma CPI podem ser encaminhadas ao Ministério Público para que seja promovida a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

No desempenho de suas atividades, os parlamentares, de forma individual ou por meio de Comissões, dispõem dos seguintes instrumentos:

- a) Requerimento de Informação (RIC): proposição que permite aos parlamentares ou comissões do Legislativo solicitarem informações;
- b) Requerimento (REQ): tipo de proposição por meio da qual o parlamentar pode requerer documentos e informação a Ministro de Estado, convocar autoridades para participar de audiências públicas, entre outros;
- c) Proposta de Fiscalização e Controle (PFC): proposição legislativa por meio da qual os deputados ou as comissões podem solicitar apuração de irregularidades no âmbito da administração pública tanto ao Tribunal de Contas da União (TCU) como a outras comissões do Congresso; e
- d) Indicação (INC) – tipo de proposição que permite a qualquer deputado solicitar ações aos órgãos da administração direta ou indireta, bem como enviar projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva ou sugerir a manifestação de uma ou mais comissões acerca de um determinado assunto, objetivando elaboração de projeto relativo ao tema.

Para Oliva (2006), esses instrumentos configuram “intenções de accountability”, e seu mapeamento “permite apreciar, mesmo que preliminarmente, a evolução da ‘demanda por controle’ da atividade regulatória” (OLIVA, 2006, p.167, grifo do autor).

Além disso, o Congresso Nacional conta ainda com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), que tem as seguintes tarefas:

- I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa e perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as



melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa causada ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (BRASIL,2005a, p.67-68).

O TCU constitui-se em um tribunal administrativo colegiado, composto por nove ministros, todos vitalícios. Desse total, seis são indicados pelo Congresso Nacional, cabendo ao presidente da República nomear os outros três, após terem sido aprovados pelo Senado Federal. Entre esses, apenas um é de livre escolha do presidente. Os outros dois são escolhidos de uma lista tríplice elaborada pelo próprio tribunal, a partir de critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente, em que constam funcionários de carreira do TCU, concursados, auditores e procuradores. Em geral, as deliberações do Tribunal são tomadas pelo Plenário ou por uma das duas Câmaras, em casos previstos no regimento, sob o formato de acórdãos.

A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, garante ao TCU a possibilidade de aplicação de multas de até cem do valor atualizado do dano causado ao Erário, além de multas por i) contas julgadas irregulares de que não resulte débito; ii) ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; iii) ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário; iv) não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal; v) obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

vi) sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; e vii) reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Além da aplicação de multas, se a maioria absoluta dos membros do TCU considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado para exercer cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um período que varia de cinco a oito anos.

Acerca do controle exercido pelo TCU sobre as agências reguladoras, assinala Marques Neto (2005a)

[...] entendo que além de auxiliar o Congresso, oferecendo o suporte técnico eventualmente demandado, a competência dos Tribunais de Contas para controlar a atividade dos reguladores decorre diretamente da atividade regulada. É dizer: versando a regulação sobre bens ou serviços públicos, competirá à Corte de Contas controlar a atividade do regulador para apurar se a regulação está prestando a bem curar os interesses do patrimônio público, cuidando para que a atividade (operação) dos reguladores seja consentânea com a preservação destes. Note-se, porém, que dentro do conjunto de interesses tutelados pelos órgãos de regulação (consumidores, interesses do Estado, competidores, cadeia econômica, prestadores de serviços), cabe aos Tribunais de Contas exercer o controle apenas no tocante aos interesses afetos ao poder público. Não tem os Tribunais de Contas [...] competência para tutelar, por exemplo, interesses de consumidores (imiscuindo-se em política tarifária) ou da concorrência mais ou menos ampla no setor regulado. Admiti-lo seria aquiescer com a possibilidade dos Tribunais de Contas se substituírem nas competências dos órgãos de regulação, sem terem eles poderes para exercer tais competências ou meios para adequadamente engendrar o necessário equilíbrio de interesses intrínsecos à regulação. (MARQUES NETO, 2005a, p.245-246)

Martins *et al* (2005, p.34) apontam que o TCU, além de avaliar a atuação dos entes reguladores quanto aos resultados, economicidade, eficiência e efetividade, busca identificar e recomendar práticas de gestão regulatória e criar um histórico de políticas de regulação que auxiliem o processo de tomada de decisão.

Com o intuito de desenvolver essas atividades, Gomes (2005, p.69) cita a criação de uma unidade específica para a fiscalização da regulação sob a perspectiva do desempenho e não apenas da conformidade. Entre as práticas de controle dessa unidade, destacam-se as referentes ao controle concomitante de novas concessões (desde 1995); à auditoria de desempenho nas agências (desde 1999); à auditoria, avaliação e revisão de processos regulatórios (desde 2000), ao controle concomitante da revisão periódica de tarifas do setor de distribuição de energia elétrica (desde 2002).

Objetivando estimular o diálogo e a cooperação entre os atores envolvidos no processo regulatório e intensificar a produção de conhecimento nesse setor, o TCU criou o Centro de Estudos de Regulação e Controle (CERC), responsável por sistematizar e disseminar informações sobre a regulação da infraestrutura e seu controle, incluindo as áreas de competição de mercado, concessão, permissão e autorização, parceria público privada, privatização, regulação econômica, regulação técnica, relação com o usuário e universalização dos serviços de infra-estrutura. O Centro dedica-se ao estudo dos setores de energia elétrica, petróleo e gás, postal, telecomunicação e transportes aéreo, aquaviário, ferroviário e rodoviário. Note-se que as áreas de regulação social, que incluem saúde suplementar, vigilância sanitária, recursos hídricos e produção audiovisual, não estão diretamente contempladas nesse centro, embora o aprimoramento trazido por esse centro de estudos tenda a se refletir também no controle desses setores que também são regulados por agências autônomas no Brasil.

Para Martins *et al* (2005, p.35), contudo, o TCU não tem sido tão eficiente e efetivo quanto poderia, concorrendo para tal, as seguintes causas (quadro 2.7):

**Quadro 2.7 Fatores que dificultam atuação do TCU no controle externo sobre a regulação**

<b>Quesitos</b>	<b>Causas</b>
<i>Aquisição e difusão de conhecimentos sobre regulação e seu controle</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dificuldade de acesso a fontes de informações a respeito de doutrinas, teorias e práticas de privatização, reforma regulatória e regulação estatal</li> <li>2. Falta de conhecimento consolidado sobre reforma regulatória e regulação estatal, notadamente em literatura nacional</li> <li>3. Falta de ações sistemáticas voltadas à capacitação e à especialização do corpo técnico</li> <li>4. Inexistência de modelo de educação corporativa que contemple o controle da regulação</li> </ol>
<i>Sistematização, consolidação e desenvolvimento de métodos e técnicas aplicados ao controle externo da regulação</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escassez de métodos e técnicas já desenvolvidos no controle da regulação</li> <li>2. Necessidade de consolidação e sistematização dos métodos e das técnicas já empregados pelo TCU no exercício do controle da regulação</li> <li>3. Dificuldade de acesso a bases de dados e de conhecimento das informações disponíveis no âmbito das agências reguladoras</li> </ol>
<i>Organização, gestão e planejamento das atividades de controle da regulação</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência de definição clara do papel e da extensão do controle do TCU sobre os entes reguladores</li> <li>2. Necessidade de aperfeiçoamento do modelo de planejamento, de organização e de gestão do controle externo da regulação</li> <li>3. Incerteza sobre a estrutura ideal necessária ao controle eficiente e efetivo da regulação</li> </ol>
<i>Estratégia de comunicação das atividades de controle da regulação</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta estratégia de comunicação e divulgação do controle da atividade regulatória que atenda aos diversos públicos destinatários das informações, determinações e recomendações de controle</li> <li>2. Grau insuficiente de interação com o público relacionado aos processos de desestatização e de regulação</li> </ol>

Fonte: MARTINS *et al*, 2005, p.35

Outro problema apontado por Figueiredo (2003, p.185) para a efetividade do TCU diz respeito à soberania dos ministros do Tribunal que lhes permite discordar da análise feita pelos técnicos. Nesse sentido, a técnica termina por se subordinar ao aspecto político da questão em julgamento. Destaca Figueiredo (2003)

However, the improvements in the TCU's technical expertise and capacity for auditing government accounts have outpaced its capacity to impose policy changes and sanctions against the misuse of public resources. The recommendations contained in the reports prepared by the TCU's technical personnel are usually not followed by its board of ministers for political reasons. One example is a recent scandal related to the construction of a building for the Labor Courts in São Paulo, which was disclosed by a CPI formed by the Senate. The chief justice of the tribunal was proved to have embezzled more than 2000 million Reais (over US\$ 50 million) from the construction of the building. Irregularities in the expenditures for the construction had been detected and the TCU was notified in 1992, but only in 1998 did the TCU's board of ministers decide to include that construction in a list of illicit public works (FIGUEIREDO, 2003, p.185-186).

### **2.6.3 Controle judicial sobre as agências reguladoras brasileiras**

Por força do princípio da jurisdição una, os atos administrativos das agências reguladoras estão sujeitos ao controle do Poder Judiciário. Na verdade, segundo Marques Neto (2005b), a autonomia das agências implica maior controle pelo Judiciário, tendo em vista que “trata-se a atividade regulatória de grande repercussão não apenas para o interesse dos regulados, como para o interesse da coletividade em geral. O que torna o controle judicial imprescindível” (MARQUES NETO, 2005b, p. 127).

E a discricionariedade das agências reguladoras, que muitas vezes tem sido utilizada como obstáculo ao controle, na verdade, para Marques Neto (2005b, p.127) se configura como razão ainda maior para a robustez do controle, especialmente o judicial.

Nesse sentido, Marques Neto (2005b) aponta que, além do controle da legalidade dos atos, tarefa precípua do Poder Judiciário sobre atos administrados, é importante o controle da “obediência aos requisitos da necessidade, adequação e da ponderação da medida regulatória em função dos objetivos da regulação” (MARQUES NETO, 2005b, p. 127).

### **2.6.4 Controle social sobre as agências reguladoras brasileiras**

Como visto anteriormente, a forma de controle prioritariamente estabelecida no marco regulatório das agências foi o controle social, intimamente relacionado a um controle prévio à

edição de normas e regras para o setor, por meio da participação dos diversos atores no processo decisório. Segundo destaca Moreira Neto (2003)

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 (MOREIRA NETO, 2003, p.202-203, grifos do autor).

Os instrumentos e instâncias normalmente utilizados para permitir a manifestação desses atores são a formação de conselhos consultivos e a realização de câmaras técnicas, consultas públicas e audiências públicas (FERREIRA,2003,p.594-599; MATTOS,2005,p.114; ASENSI, 2009, p.92-97).

Os conselhos consultivos normalmente reúnem representantes dos entes regulados, de usuários de serviços, de entidades de defesa do consumidor e da concorrência e de outras instâncias do governo, com o objetivo de permitir a discussão sobre normas a serem editadas para o setor. Já as câmaras técnicas normalmente são constituídas com um menor número de integrantes com o intuito de discutir em profundidade um assunto específico que será objeto de resolução. São realizadas previamente à elaboração das minutas de normas. Na verdade, tanto os conselhos consultivos como as câmaras técnicas acabam configurando o que Cunnil Grau (2006) considera uma institucionalização do controle social. Ou seja, o próprio Estado define quem, como, com que recursos e onde pode ser aplicado o controle social. Como destaca Asensi (2009, p.96): “o conselho consiste muito mais numa representação que se constitui sem voto, mas sim por indicação, do que por participação efetiva da sociedade civil”.

As audiências públicas são eventos abertos à participação de qualquer pessoa que tem o direito de fazer críticas ou sugestões sobre um tema determinado. As consultas públicas seguem o mesmo princípio das audiências. A principal diferença é que normalmente são realizadas por meio da internet, em que os interessados podem propor sugestões às minutas de resoluções e normas a serem editadas.

Assim como acontece com os conselhos e câmaras técnicas, as audiências e consultas públicas não têm caráter deliberativo, o que acaba restringindo sua força. Nesse sentido, aponta Asensi

[...] a legislação é omissa em relação ao caráter vinculante das decisões construídas nas audiências públicas. Admitir que a audiência pública é requisito de validade da decisão não significa que a decisão realizada no interior da audiência seja vinculante para os diretores das agências (ASENSI, 2009, p.97)

Também as Ouvidorias podem ser consideradas uma instância de controle social, tendo em vista seu papel de receber e encaminhar reclamações.

Dessa forma, embora a participação da sociedade tenha sido incluída no desenho institucional das agências como forma de legitimação das decisões, o caráter apenas consultivo e não deliberativo desses instrumentos e instâncias acaba comprometendo sua efetividade.

### **2.6.5 Transparência e *accountability* nas agências reguladoras brasileiras**

Considerando-se as ferramentas de transparência segundo as doutrinas de administração pública, apresentadas no quadro 2.4 nesse capítulo, percebe-se que as agências reguladoras brasileiras se baseiam prioritariamente na doutrina *Fiduciary Trusteeship*, embora apresentem alguns instrumentos mais afeitos às outras duas doutrinas analisadas.

O “Locus de autoridade” das agências repousa notadamente na burocracia tecnocrática, ainda que a participação no processo de decisão coletiva, característica da doutrina *Citizen Empowerment*, venha sendo incentivada por meio da realização de audiências e consultas públicas, como forma de reduzir a distância entre reguladores, regulados e cidadãos.

Considerando-se a “Voz” e a “Representação” como ferramentas de expressão de demandas, de forma individual ou coletiva, percebe-se no desenho institucional das agências a preocupação com a formação de conselhos consultivos e de consumidores e a realização de câmaras técnicas, típicos da doutrina *Fiduciary Trusteeship*. A criação de *call centers* e ouvidorias insere-se na lógica da utilização da “Reclamação” (*Consumer Sovereignty*) como mecanismo de aperfeiçoamento dos serviços providos pelos regulados e das ações das agências reguladoras. Recentemente, pode-se dizer que o incentivo à portabilidade tanto nos casos de telefonia fixa e móvel, como no caso dos planos de saúde, ainda que reduzida à

esfera dos planos individuais, está relacionado à utilização da ferramenta “Competição” (*Consumer Sovereignty*) como forma de expressão de insatisfação.

Em se tratando de “Informação” é patente a utilização de relatórios anuais como forma de divulgação de resultados alcançados. Para permitir comparabilidade entre os provedores de serviços, algumas agências têm buscado ainda a divulgação de índices de reclamações e de indicadores de qualidade dos serviços ofertados pelas empresas reguladas.

No que tange às cinco dimensões de transparência e *accountability* consideradas relevantes por Lodge (2004) dentro dos sistemas regulatórios e sumarizadas no quadro 2.5 desse capítulo, novamente constata-se a predominância dos princípios e instrumentos da doutrina *Fiduciary Trusteeship*.

Dessa forma, o “processo decisório para edição de normas” reside na tecnocracia, embora a existência de conselhos consultivos institucionalizados e a realização de câmaras técnicas, audiências e consultas públicas tenham o intuito de garantir o que a doutrina *Citizen Empowerment* entende como retórica de inclusão de distintos pontos de vista. Contudo, o caráter apenas consultivo dessas instâncias reduz sua efetividade.

No caso da “transparência das regras a serem seguidas”, constata-se prioritariamente a utilização de padrões profissionais e legalidade (*Fiduciary Trusteeship*), ainda que as agências tornem públicas as normas (*Citizen Empowerment*).

A dimensão “*accountability* e transparência das atividades reguladas”, cujo propósito principal, segundo Lodge (2004, p.134) é evitar a captura dos reguladores ou a chamada “*creative compliance*” da regulação, ainda é pouco desenvolvida dentro do sistema regulatório brasileiro. Nessa dimensão, destaca-se a atuação da imprensa e dos órgãos de defesa dos consumidores e da concorrência.

Em termos de “*accountability* e transparência das atividades dos reguladores” verifica-se, conforme analisado anteriormente, a utilização dos controles procedimentais clássicos e do controle social, mas de forma muitas vezes institucionalizada, como no caso dos conselhos consultivos que passam a integrar a estrutura do processo decisório sem caráter deliberativo.

Por fim, constata-se que, nos termos propostos por Lodge (2004), “*accountability* e transparência dos processos de avaliação”, em que são propostas revisões por especialistas e pelos atores do processo regulatório dos padrões e atividades desenvolvidas pelos reguladores, ainda são praticamente inexistentes na realidade brasileira.

## 2.7 Algumas considerações

Pode-se depreender desse capítulo que a racionalidade embutida na escolha do desenho regulatório por meio de agências reguladoras independentes baseia-se na necessidade antevista pelo governo de assegurar à iniciativa privada a credibilidade necessária para que ela possa realizar os investimentos necessários ao desenvolvimento do país, especialmente a partir dos processos de privatização de empresas públicas e estabelecimento de concessões privadas para a provisão de serviços públicos, como aconteceu na Europa e no Brasil. O propósito de assegurar credibilidade está vinculado ao aprofundamento do processo de globalização e de disputas por investimentos, quando os governos se depararam com o desafio de atrair investidores para seus respectivos países. Para tanto, os governos buscam restringir a ação administrativa arbitrária e mudanças súbitas e indiscriminadas nas regras do jogo.

Especialmente no caso brasileiro, a opção por esse modelo regulatório insere no arcabouço político-institucional do país um órgão com características bastante diferentes da burocracia hierarquizada existente. Uma das características desse novo órgão é sua “independência” em relação ao Poder Executivo central. Embora mundialmentetenha sido consagrado o uso do termo “independência”, ele é pouco adequado, uma vez que nenhum órgão público é completamente independente. Autonomia é, na verdade, o termo mais indicado para se definir a liberdade de ação, dentro de determinados limites fixados por lei, conferida às agências.

Quatro fatores distintos asseguram às agências reguladoras federais brasileiras o grau de autonomia que as diferencia dos demais órgãos do Poder Executivo: i) as atribuições normativas, administrativas e contratuais que lhes possibilita determinar, controlar ou influenciar o comportamento dos entes regulados; ii) a indicação dos diretores pelo presidente da República com posterior aprovação pelo Senado Federal; iii) o mandato fixo para os dirigentes, vedada a exoneração em razão da simples vontade do presidente da República; e, por fim, iv) a vedação de anulação ou revogação dos atos das agências pelo Poder Executivo central, a quem cabe apenas a fixação das diretrizes gerais das políticas públicas a serem seguidas dentro do setor regulado.

Dessa forma, a autonomia das agências reguladoras parece representar, antes do atendimento de eventuais interesses circunstanciais, a estabilidade e a tecnicidade requeridas para o cumprimento das políticas públicas estabelecidas em suas respectivas leis de criação



pelos atores relevantes – Executivo e Legislativo. A discricionariedade concedida ao regulador não é de natureza política e sim técnica e operacional, sendo que as decisões devem respeitar o princípio da legalidade, como compete a qualquer órgão público.

Problemas do tipo principal/agente estão implícitos na autonomia conferida às agências. Ao escolherem estabelecer uma agência reguladora, os políticos eleitos (principais) deparam-se com a possibilidade de os interesses dos reguladores (agentes) divergirem dos seus, o que poderia resultar na chamada “perda de agência” (*agency loss*). A redução dos poderes conferidos aos agentes ou seu sistemático monitoramento e controle são alternativas propostas para a redução desse problema. Como os benefícios da delegação diminuem à medida que se aumentam os limites à discricionariedade dos agentes, a dificuldade reside em encontrar um ponto de equilíbrio entre delegação e limite de poder, ou seja, entre autonomia e controle, de forma a evitar, sobretudo, o problema da captura regulatória.

Outra crítica corrente a esse modelo de delegação às agências reguladoras reside no fato de que elas não possuem legitimidade política para definir diretrizes em sistemas democráticos, uma vez que não são presididas por representantes eleitos. A resposta encontrada para tal questão reside na legitimidade advinda de duas dimensões das agências: a procedimental e a substantiva.

A legitimidade procedimental das agências reguladoras é assegurada pelos seguintes fatores: i) criação das agências por meio de estatutos democraticamente promulgados que definem a autoridade legal e os objetivos das agências, ii) nomeação dos diretores das agências por políticos eleitos, iii) regras formais para a tomada de decisão, iv) possibilidade de participação pública na tomada de decisão, v) necessidade de justificativa para as decisões tomadas e vi) possibilidade de revisão judicial das decisões. Por sua vez, a legitimidade substantiva é alcançada por meio de: i) definição clara dos objetivos e limites de atuação das agências, ii) consistência em matéria de políticas adotadas, iii) conhecimentos, experiências e habilidades específicas dos reguladores para a solução de problemas, iv) capacidade de proteção de interesse difuso e v) profissionalismo para resistir à interferência externa e reduzir o risco do uso arbitrário da discricionariedade.

O desequilíbrio dos poderes no controle da agência é apontado ainda como outro problema a ser enfrentado. Nesse sentido, torna-se fundamental buscar o equilíbrio entre as agências reguladoras e as instâncias executivas, legislativas, judiciais e sociais de controle e de fixação de políticas públicas, de onde provém, em suma, a vitalidade e legitimidade desses

órgãos. Em um sistema múltiplo de controles, a agência está sob controle, ainda que aparentemente ninguém controle a agência. Dessa forma, a autonomia, enquanto requisito necessário para a eficiência regulatória, não pode ser desvinculada de alguma forma de controle que garanta sua legitimidade e credibilidade. Nesse sentido, apresentam-se fundamentais as práticas de controle que incidem normalmente sobre o Estado e seus órgãos, tanto os controles procedimentais clássicos como o controle social.

São considerados controles procedimentais clássicos aqueles que se assentam nos princípios da concepção democrática do poder: a necessária separação de poderes e o poder como mandato do povo. São previstos dois níveis de controle: interno ou intra-orgânico, quando funciona dentro de um mesmo órgão estatal, e externo ou interorgânico, quando exercido por um órgão diferente daquele que praticou o ato. Incluem-se aqui os controles administrativo, parlamentar e judicial, exercidos pelos Poderes sobre si e sobre os demais.

Ainda que inexista um consenso acerca do que seja efetivamente controle social sobre a administração pública, para Cunnil Grau (2006), o termo deve ser entendido sob uma perspectiva ampla, em que todos os atores, de forma individual ou coletivamente, têm o direito de exercer esse controle, sobre os diversos níveis e estruturas de governo. Tal controle, exercido de forma autônoma, pode se dar tanto sobre ações passadas, avaliando os resultados alcançados, como sobre a formulação de políticas futuras. Os recursos para o exercício desse controle podem ser diretos (poder de veto, eleições, deliberação pública) ou indiretos (recursos administrativos e judiciais). Especialmente na América Latina, verifica-se uma tendência à institucionalização do controle social. Ou seja, cabe ao próprio Estado a definição de quem, como, com que recursos e onde pode ser aplicado o controle social.

O processo de controle da administração pública, seja por meio dos controles procedimentais clássicos ou pelo controle social, não pode prescindir da exigência de prestação de contas ou *accountability*. Ainda que não seja consensual, a ideia central do termo *accountability* pressupõe que um ator A deve prestar contas a um ator B que tem o direito de pedir que essas contas lhe sejam prestadas. Para que o ator B não abuse do seu direito de poder avaliar o ator A, o processo de *accountability* pressupõe a existência de padrões de operação que permitam analisar o desempenho do ator A. Somente se esses padrões forem descumpridos, o ator A incorre em sanções que podem ser impostas pelo ator B.

O'Donnel (1998) estabelece duas dimensões para *accountability*: vertical e horizontal. A primeira manifesta-se sob a forma de ações realizadas, individualmente ou por algum tipo

de ação organizada e/ou coletiva, sobre aqueles que exercem cargos ou funções no Estado, independente de serem eleitos ou não. Os principais canais de *accountability* vertical são as eleições e as ações organizadas da sociedade civil, também chamadas de *accountability* social. A dimensão horizontal está vinculada aos órgãos que têm o poder legal para controlar outros órgãos dentro do governo. São identificados dois tipos de instituições de *accountability* horizontal: “*de balance*” e “*asignadas*”. As instituições de *accountability* horizontal “*de balance*” correspondem aos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e a forma de controle que cada um exerce sobre os demais, normalmente prevista constitucionalmente. Já as instituições de *accountability* horizontal “*asignadas*” são as auditorias, controladorias, tribunais de contas, ouvidorias e demais órgão de natureza similar legalmente encarregadas da supervisão das ações do governo em todas as instâncias.

A despeito de sua autonomia, as agências reguladoras federais brasileiras, como órgãos integrantes do Poder Executivo, estão sujeitas à mesma obrigatoriedade de controle e prestação de contas que incidem sobre os demais órgãos.

Contudo, se a autonomia das agências reguladoras sempre foi ponto pacífico entre os proponentes desse modelo, a sua forma de controle parece ter sido relegada a segundo plano, embora sua importância seja admitida como instrumento de legitimação e de combate às críticas de déficit democrático dessas instituições. Na recomendação feita pelo Conselho da Reforma do Estado (CRE) acerca da construção do marco legal dos entes reguladores, enquanto os requisitos de autonomia e independência são bem definidos, o controle aparece restrito apenas à dimensão legal de seus atos e à utilização das audiências públicas, enquanto instrumento de controle social, como forma de legitimação das decisões.

Essas recomendações acabaram influenciando as legislações de criação das agências reguladoras brasileiras. Conforme visto no quadro 2.6, a descrição da forma de autonomia aparece de maneira explícita em oito das dez legislações, com exceção apenas das leis de criação de duas agências (Aneel e ANP). Por sua vez, as formas de controle ficaram restritas a alguns instrumentos de controle social: ouvidorias, conselhos consultivos, audiências e consultas públicas, que não estão presentes da mesma forma em todas as agências. Em apenas três agências (Aneel, Anvisa e ANS) é previsto o contrato de gestão como instrumento de controle da agência pelos respectivos ministérios, o que caracteriza uma forma de controle administrativo. Uma agência (ANA) destaca-se, negativamente, por não apresentar expressamente nenhuma forma de controle em sua legislação.

Embora o controle social tenha adquirido centralidade na forma de controle das agências reguladoras, as agências reguladoras, como integrantes do aparato público estatal brasileiro, dentro da lógica de separação de poderes que constitui um princípio fundamental da Constituição brasileira, estão sujeitas, *constitucionalmente*, aos controles procedimentais clássicos, quais sejam: controle administrativo, controle parlamentar e controle judicial. Ressalte-se que o fato de tais controles não estarem explicitamente previstos nas legislações de criação das agências, não as exime da mesma obrigatoriedade de controle interno e externo a que estão sujeitos todos os órgãos públicos, diretos e indiretos, nos três níveis de governo, ainda que em graus e formas diferenciados.

No que tange ao controle administrativo, em que pese ser esta uma questão ainda controversa dentro do Direito, as agências reguladoras, como integrantes da estrutura do Poder Executivo, estão sujeitas a auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), responsável pelo controle da gestão operacional, patrimonial, de recursos humanos e de suprimento de bens e serviços de todos os órgãos do Executivo federal. As Ouvidorias das agências são coordenadas tecnicamente pela Ouvidoria Geral da União, que integra a CGU. Da mesma forma, as Corregedorias e Auditorias das agências reguladoras também estão tecnicamente ligadas à CGU. Ainda mais controversa é a utilização do contrato de gestão como forma de controle administrativo. Para alguns juristas, representa um cerceamento da autonomia do regulador. Contudo, três agências possuem contratos assinados com seus respectivos ministérios (Aneel, Anvisa e ANS).

Uma das formas de controle do Legislativo sobre as agências reguladoras se assenta na possibilidade de sustação dos atos normativos que excedam sua delegação legislativa. Ademais, a instauração de Comissões Parlamentares, especialmente as de Inquérito, são instrumentos importantes de que dispõem deputados e senadores para apurar fatos relevantes para a vida pública e a ordem constitucional, inclusive aqueles que dizem respeito às ações das agências reguladoras. Os parlamentares dispõem ainda de instrumentos, considerados “intenções de accountability”, que lhes permitem solicitar informações e propor fiscalizações sobre as agências. São eles: Requerimento de Informação (RIC), Requerimento (REQ), Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) e Indicação (INC).

Além disso, o Congresso Nacional conta ainda com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) que, além de avaliar a atuação dos entes reguladores quanto aos resultados, economicidade, eficiência e efetividade, busca identificar e recomendar práticas de gestão

regulatória e criar um histórico de políticas de regulação que auxiliem o processo de tomada de decisão. Contudo, no que tange ao controle realizado pelo TCU, a diversidade de órgãos da administração pública brasileira e a amplitude das atividades previstas configuram-se de antemão como um dos principais desafios a serem vencidos. Em relação às agências reguladoras, as dificuldades abrangem também a aquisição e difusão de conhecimentos sobre regulação e suas formas de controles; a sistematização, consolidação e desenvolvimento de métodos e técnicas aplicados ao controle da regulação, bem como a organização, gestão e planejamento dessas atividades de controle. Outro problema apontado para a efetividade do TCU diz respeito à soberania dos ministros do Tribunal que lhes permite discordar da análise feita pelos técnicos. Nesse sentido, a análise técnica parece se subordinar ao aspecto político da questão em julgamento.

E, se por força do princípio da jurisdição una, os atos administrativos das agências reguladoras já estão naturalmente sujeitos ao controle do Poder Judiciário, a autonomia que elas possuem implica ainda uma maior robustez desse controle.

Já o controle social das agências reguladoras está intimamente relacionado a um controle prévio à edição de normas e regras para o setor, por meio da participação dos diversos atores no processo decisório. Os instrumentos e instâncias normalmente utilizados para permitir a manifestação desses atores são a formação de conselhos consultivos e a realização de câmaras técnicas, consultas públicas e audiências públicas. Também as Ouvidorias podem ser consideradas uma instância de controle social, tendo em vista seu papel de receber e encaminhar reclamações.

Contudo, embora a participação da sociedade tenha sido incluída no desenho institucional das agências como forma de legitimação das decisões, o caráter apenas consultivo e não deliberativo desses instrumentos e instâncias acaba comprometendo sua efetividade.

Com o intuito de verificar como se dá na prática a busca pelo equilíbrio entre autonomia e controle no desenho de uma agência reguladora, o próximo capítulo apresenta o caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar.

### **CAPÍTULO 3 - Um Estudo de Caso: controle parlamentar e controle social sobre a Agência Nacional de Saúde Suplementar**

*A vida é muito discordada.  
Tem partes. Tem artes.  
(Guimarães Rosa)*

Esse capítulo tem início com uma reconstrução histórica do processo de conformação da Agência Nacional de Saúde Suplementar como instância reguladora do mercado de planos privados de saúde, fundamental para se entender como se deu a opção pela criação de uma agência reguladora no setor de saúde que, no Brasil, constitucionalmente, é “direito de todos e dever do Estado” (BRASIL, 2005a, p.141). Como se verá, o papel da chamada *accountability* social, durante a década de 1990, foi fundamental nesse processo, que terminará por oficializar a dualidade institucional da assistência à saúde no país, regulada de forma independente e com diferentes instrumentos, conformando um hibridismo no setor da Saúde em que convivem um Estado provedor, por meio do SUS, e um Estado Regulador, por meio de duas agências reguladoras, a ANS e a Anvisa, que, embora não seja objeto da discussão dessa dissertação, é aqui lembrada apenas para reforçar a escolha do desenho institucional adotado para a regulação de uma parcela do mercado de saúde no final dos anos 1990 no país.

Na seção 3.2, é apresentado o desenho institucional da ANS frente aos atributos considerados imprescindíveis por Majone (1997), Stern e Holder (1999), Gutiérrez (2003) e Correa *et al* (2006) para que um órgão regulador possa ser efetivo em suas ações: clareza de papéis e objetivos, autonomia/independência, processo decisório e “ferramentas para decisão”, previsibilidade, participação, transparência e *accountability*. Constata-se que o desenho institucional da ANS está muito próximo do ideal proposto pelos teóricos.

Na seção 3.3, analisam-se duas importantes formas de controle da agência: o controle parlamentar e o controle social, tendo em vista a relevância que essas formas de controle assumem na atividade regulatória, conforme ressalta Marques Neto (2005a):

A atividade regulatória é espécie do gênero atividade administrativa. Mas trata-se de uma atividade bastante peculiar. Com já pude observar em outra oportunidade, é na moderna atividade regulatória estatal que melhor se manifesta o novo paradigma do direito administrativo, de caráter menos autoritário e mais consensual, aberto à interlocução com a sociedade e permeado pela participação do administrado. Portanto o controle a ser exercido sobre essa atividade não poderá ser nem meramente reativo (como sói ocorrer com a Administração autoritária), nem meramente formal (devendo envolver também o controle dos resultados). Tampouco deverá ser

este controle exercido apenas pelos órgãos e mecanismos tradicionais, assumindo relevância o controle social e parlamentar da atividade dos reguladores (MARQUES NETO, 2005a, p.202)

### 3.1 Criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar

O atual sistema brasileiro de saúde reflete uma tendência mundial, em que a provisão dos serviços é feita por entes públicos e privados, além de ser financiada por meio de uma variedade de mecanismos, incluindo financiamento público, desembolso direto e seguros de saúde (OECD, 2004, p.26-28). No Brasil, os seguros de saúde são mais conhecidos como planos de saúde, que podem ser públicos<sup>5</sup> ou privados<sup>6</sup>. A conformação desse sistema é reflexo do processo de conformação da assistência médica individual como uma política pública, que surge intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento da Previdência Social no país.

A estrutura previdenciária brasileira é introduzida no Brasil com a publicação da Lei Eloy Chaves, em 24 de janeiro de 1923, quando são criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os trabalhadores do setor privado, tendo em vista que iniciativas semelhantes já haviam sido desenvolvidas para os funcionários públicos. A criação dessas caixas, que contavam com recursos públicos, era obrigatória para todas as empresas com mais de 50 empregados. Além de aposentadorias e pensões, essas caixas ofereciam também assistência médica aos empregados e suas famílias por meio da compra de serviços privados, tendo em vista a dificuldade de manutenção de serviços próprios (SANTOS, 2009, p.124; MENICUCCI, 2003, p.65).

Posteriormente, na década de 1930, o governo cria os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que absorvem as CAPs, reformulando assim o sistema previdenciário brasileiro. Organizados por categorias profissionais, e não mais por empresas, e pautados no modelo de seguro social, os IAPs passam a ter um caráter nacional.

Carvalho e Cecílio (2007) e Bahia (1999) apontam que esse é o início do sistema suplementar de saúde que irá se fortalecer ainda mais na década de 1950, quando, a partir do

---

<sup>5</sup> Planos públicos são aqueles vinculados a instituto ou instituição patronal de assistência ao servidor público civil e militar (Ripsa)

<sup>6</sup> Contrato de prestação continuada de serviços ou cobertura de custos assistenciais a preço pré-estabelecido ou pós-estabelecido, por prazo indeterminado, e com a finalidade de garantir, sem limite financeiro, a assistência à saúde, pela faculdade de acesso e atendimento por profissionais ou serviços de saúde livremente escolhidos mediante pagamento direto ao prestador, por conta e ordem do consumidor (ANS). Ressalte-se que a ANS regula apenas os planos privados de saúde.

desenvolvimento econômico e da industrialização do país, empresas estrangeiras e nacionais de maior porte passam a contratar diretamente serviços de saúde para seus funcionários e famílias. A partir do final da década de 1960, os planos privados de saúde passam inclusive a fazer parte da pauta de negociações trabalhistas entre sindicatos e empresas (SANTOS, 2009, p. 124; CARVALHO; CECÍLIO, 2007, p.2168; BAHIA,1999, p.30-32).

Até os anos 1960, a expansão dos IAPs não correspondeu necessariamente à ampliação da assistência à saúde. Entre os fatores que contribuem para essa expansão, destacam-se as diferentes capacidades de mobilização e pressão das categorias profissionais seguradas e o grande número de afastamentos por invalidez que, além de onerar o sistema previdenciário, comprometia seu equilíbrio financeiro. Ainda assim, somente a partir da publicação da Lei Orgânica da Previdência Social, Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, a assistência médica integra-se definitivamente à Previdência Social, como benefício a todos os inscritos (MENICUCCI, 2003, p.67-68).

Em 1966, os IAPs são unificados ao recém-criado Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), ocasionado uma reestruturação dos seguros, com a uniformização dos benefícios e contribuições das categorias profissionais. Entretanto, mesmo tendo assumido a assistência médica como uma de suas atividades, a Previdência Social não contava com uma infraestrutura de serviços de saúde capaz de atender à demanda reprimida originária dos segurados integrantes de todos os IAPs, especialmente daqueles com menos recursos. A opção pela compra de serviços médicos-hospitalares junto à rede privada no lugar da expansão da rede pública, segundo Menicucci (2003), favorecerá uma determinada política de assistência à saúde no país:

A opção pela compra de serviços privados encontra explicação no contexto político pós-64, fazendo parte de um modelo mais geral de relacionamento entre Estado e sociedade e de uma política de centralização e privilegiamento do produtor privado. As Cartas Constitucionais do período do regime militar dão prioridade à iniciativa privada no processo produtivo, em detrimento do setor público. A reforma administrativa efetivada pelo Decreto lei 200/67 traduz a filosofia do governo de eximir os órgãos da administração pública da prestação direta de serviços sempre que a iniciativa privada pudesse assegurar sua execução, definindo para cada ministério o máximo possível de abandono das ações executivas em benefício do setor privado, com restrição das suas atividades, na medida do possível, ao nível normativo. No caso da prestação da assistência médica, o Decreto-lei 200 dava preferência à celebração de convênios com entidades públicas e privadas já existentes na comunidade. O resultado foi a vinculação crescente da atividade privada às instituições estatais, quando o Estado assume o papel de regulador (Oliveira e Teixeira, 1986; Possas, 1981) (MENICUCCI, 2003, p.75-76)



Paralelamente à compra de serviços médicos-hospitalares privados, a Previdência estabelece convênios com as empresas que, mediante um subsídio, passam a arcar com a responsabilidade pela assistência médica de seus empregados, o que desobriga o INPS da provisão direta desses serviços. Conforme ressalta Menicucci (2003)

Na maioria dos casos, ao invés de prover diretamente os serviços médicos, a empresa comprava os serviços de outra empresa especializada, chamada de *medicina de grupo, empresa médica* ou *grupos médicos*, estabelecendo-se um acordo triangular entre INPS/empresa empregadora/empresa médica (MENICUCCI, 2003, p.84, grifos do autor)

De maneira similar, fortalecem-se no país os esquemas privados entre empresas e prestadores de serviços de saúde, sob a lógica de seguros privados, com a conformação de pacotes de serviços e preços para a provisão de assistência à saúde a seus empregados e familiares (SANTOS, 2009, p.124; MENICUCCI, 2003, p.87). Conforme destaca Menicucci (2003)

Os convênios legitimaram e expandiram a prática das empresas de se responsabilizarem pela assistência à saúde de seus empregados. Um desdobramento dessa prática foi a terceirização da assistência via convênios das empresas empregadoras com empresas médicas (ou medicina de grupo), cujo desenvolvimento levou também ao surgimento das cooperativas médicas. Novas instituições de saúde vão se desenvolver, estimuladas pelos incentivos governamentais, que serão o esteio do desenvolvimento posterior de uma assistência privada autônoma em relação ao setor público, particularmente a medicina de grupo e as cooperativas médicas. Favorecida indiretamente pela previdência social via convênios com empresas, a medicina de grupo vai encontrar nos convênios bilaterais com as empresas, sem a participação do INPS ou do INAMPS, um mercado crescente que a levará a um desenvolvimento autônomo. Por sua vez, as cooperativas médicas, que inicialmente surgem como um movimento dos profissionais médicos contra as condições de trabalho impostas pela medicina de grupo e para garantir a autonomia do trabalho médico, vão encontrar nesse mesmo mercado possibilidades de expansão fora da assistência médica previdenciária, integrando-se ao complexo médico-empresarial. (MENICUCCI, 2003, p.99).

Menicucci (2003, p.87) assinala as contradições dessa opção pública. Se por um lado amplia a cobertura previdenciária e a assistência à saúde, por outro, o subsídio às empresas, conduz à seletividade. Ao vincular a assistência à saúde ao mundo do trabalho, tende mais uma vez a favorecer aqueles em melhores condições, subvertendo a lógica inicial da unificação dos IAPs e se distanciando de uma política universalizante.

Nos anos 1980, diversos fatores, tanto externos como internos, conduzem à Previdência Social a uma crise: queda dos salários reais, redução do emprego com a recessão enfrentada pelo país, diminuição das transferências da União, problemas de arrecadação e

gestão de recursos, a preferência por produtores privados de serviços de saúde, alto custo dos serviços médicos, corrupção, dificuldade de controle do setor privado e crescente expansão do sistema sem o aumento da base contributiva, que acaba por resultar na diminuição da qualidade da assistência e conseqüente aumento da insatisfação dos segurados (MENICUCCI, 2003, p.94).

Simultaneamente às tentativas de reforma da Previdência Social, cresce no país o movimento de redemocratização e com ele propostas alternativas para a política de assistência à saúde, defendidas pelo Movimento da Reforma Sanitária. Em conjunto, esses fatores contribuem para uma mudança no paradigma de provisão de saúde pelo Estado, consolidada com a criação do Sistema Único de Saúde pela Constituição de 1988, regido pelos princípios da universalidade, integralidade, equidade, participação, descentralização, gratuidade no momento do uso e financiamento por meio de tributos. O SUS somente será regulamento a partir das Leis nº 8080, de 19 de setembro de 1990, e nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

Ao mesmo tempo em que, em seu artigo 196, a Constituição alçou o direito à saúde à condição de direito de cidadania, por meio do SUS, assegurou à iniciativa privada a possibilidade de assistência à saúde (artigo 199). Ainda que, em seu artigo 197, a Constituição tenha asseverado ao Estado o poder de dispor sobre a regulamentação, fiscalização e controle desses serviços, não definiu as formas de regulação das atividades privadas nesse setor. Para Santos (2009), “é possível que a lacuna de texto constitucional sobre o mix público-privado reflita a escolha pela permanência da ambigüidade da sociedade brasileira em relação à existência dos seguros privados, concomitante à do SUS” (SANTOS, 2009, p.126).

Importa destacar que a assistência médica suplementar havia crescido muito a partir dos anos 1980, a despeito do cancelamento do convênio-empresa mediado pela Previdência em 1979. Para isso, concorreram i) a importância atribuída à assistência à saúde pelas teorias administrativas como forma de redução de absenteísmo, aumento de produtividade e retenção de mão de obra qualificada que impulsionaram as empresas a investirem nessa forma de benefício para seus empregados e familiares; ii) o fato de os gastos com saúde dos empregados tornarem-se passíveis de dedução da renda bruta para efeitos de tributação de imposto de renda das empresas; iii) a redução da qualidade dos serviços de saúde atribuída à crise da Previdência; iv) a possibilidade de pagamento de complementação pelos atendimentos hospitalares em acomodações especiais não cobertas por financiamento público que passaram a ser financiados pelos planos privados; v) o aumento da comercialização de

planos individuais incentivada sobretudo pela possibilidade de dedução dos gastos com saúde no pagamento do imposto de renda devido; e vi) a possibilidade de participação das seguradoras como ofertantes de seguros de saúde, a partir de mudanças na legislação. (MENICUCCI, 2003, p.119-125; BAHIA, 1999, p.37-42). Ressalta Menicucci (2003):

Desta forma, a expansão da assistência supletiva nos anos 80 não foi um processo paralelo e independente das políticas públicas; ao contrário, foi no bojo da crise da assistência pública e sob a pressão dos interesses privados já constituídos, particularmente dos prestadores de serviço, que foram definidas medidas governamentais que favoreceram aquela expansão e constituíram um arranjo institucional crivado de contradições. As ações governamentais contribuíram de forma decisiva para a institucionalização e legitimação da opção pela assistência privada e, de forma indireta, retiraram recursos públicos que poderiam ser canalizados para a assistência pública, contribuindo para seu mau desempenho. Na forma de uma espiral, a sequência de decisões e ações foi reforçando as opções privadas (MENICUCCI, 2003, p.154-155)

A implantação do SUS, na década de 1990, se dá em um contexto político-econômico nacional e internacional pouco favorável, em que o papel do Estado, como visto anteriormente, passa a ser questionado. Assim, preocupação com o ajuste e estabilização econômica tornam-se preponderantes e a implementação dos direitos estabelecidos na Constituição fica comprometida e se situa apenas no plano formal, ressaltando a interdependência entre os objetos das políticas sociais e econômicas. A partir da redução do gasto público, observa-se um deslocamento no significado das políticas sociais na década de 90, que deixam de adotar uma concepção universalista, para assumir um caráter seletivo e focalizado, privilegiando os mais necessitados (MENICUCCI, 2003, p.190-191; DRAIBE, 1999, p.101-142).

As dificuldades de implantação do SUS acabam reforçando a opção pelos planos privados como forma de financiamento de assistência à saúde, especialmente entre trabalhadores especializados e a classe média. Conforme destaca Bahia (1999)

Para alguns estudiosos um círculo vicioso é instaurado: a escolha de planos privados por segmentos com maior poder de reivindicação, a par de conferir proteção aos trabalhadores qualificados e segmentos de classe média contra o desfinanciamento do setor público, reitera a ineficiência e outras mazelas da assistência estatal. Vários autores invocam a auto-expulsão de segmentos mais bem aquinhoados como uma das causas da deslegitimação do SUS (Medici, 1991, Mendes, 1993, Fleury Teixeira, 1994, Ribeiro, 1996). (BAHIA, 1999, p.38).

Dessa forma, as dificuldades de implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) nos anos 1990, o aumento progressivo da oferta de serviços privados de saúde a partir de 1980, apenas auto-regulada e sem qualquer regulamentação estatal, a denúncia pela mídia das

práticas das empresas de planos de saúde de aumento indiscriminado de preços, restrições à cobertura e cancelamento unilateral de contratos e a iniciativa do Movimento de Defesa dos Usuários e Consumidores de promoção de ações judiciais trouxeram para a agenda pública a necessidade de regulação desse segmento (SANTOS, 2009, p.129, CARVALHO; CECÍLIO 2007, p.2168; MENICUCCI, 2003, p.286-287).

O Projeto de Lei nº 929/91 do deputado federal José Augusto Curvo (PL/MT) é considerada a primeira iniciativa para a regulação do mercado de planos privados de saúde, embora o mais conhecido seja o Projeto de Lei nº 4.425/94, do senador Ivan Saraiva (PMDB/GO). Na verdade, apenas após a tramitação de 23 projetos sobre esse tema em um período de sete anos, com maior ênfase nos anos 1996/1997, foi promulgada a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde (MENICUCCI, 2003, p.287).

Duas lógicas marcam o debate sobre o processo de regulação do mercado de planos privados de saúde. De um lado, uma perspectiva econômica, representada pelo Ministério da Fazenda, em que os planos constituíam um mercado que deveria ser aperfeiçoado de forma a possibilitar a expansão das empresas. Por outro lado, a perspectiva assistencial, centrada na defesa dos interesses dos consumidores contra os aumentos abusivos e as negativas e restrições de cobertura. Some-se a isso, a demanda dos gestores do SUS que passaram a propor que os atendimentos realizados pelos estabelecimentos públicos ou conveniados ao SUS aos consumidores de planos fossem ser ressarcidos.

Marcado por um intenso jogo de interesses, o processo de regulamentação do mercado de planos privados de saúde ganhou maior destaque com a criação de uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados, em agosto de 1996, para proferir parecer sobre o projeto de lei do senador Saraiva. Embora o prazo regimental para que uma comissão apresente seu parecer seja apenas de dez sessões legislativas, essa Comissão funcionou por mais de um ano, tendo promovido diversas audiências públicas, em que os diversos atores do setor foram ouvidos. Ainda assim, o relator Pinheiro Landim não conseguiu apresentar um relatório base. Entre os motivos que dificultaram a elaboração de um relatório consensual pelo relator, destacam-se: i) a baixa participação no debate dos movimentos sindical e sanitário que abriu um amplo espaço para as seguradoras e operadoras de planos de saúde; ii) a atuação difusa e concorrencial dos representantes das seguradoras e operadoras; e iii) uma frágil ação coletiva dos consumidores (PEREIRA; COSTA; GIOVANELLA, 2001, p.157-158).

A intensa repercussão do tema na mídia e a pressão do Executivo que ameaçava regulamentar a questão por meio de Medida Provisória (MP) levaram à avocação da matéria ao plenário sem o parecer da Comissão. Paralelamente, o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, determinou a formação de uma comissão informal, composta por parlamentares da extinta Comissão e outros deputados federais, para formular uma proposta de relatório, que acabou sendo votada em apenas quinze dias, surpreendendo tanto os próprios parlamentares como os representantes das seguradoras e operadoras. Pereira, Costa e Giovanella (2001) assinalam que

[...] diante da decisão do Executivo de dar tratamento prioritário ao tema, os mesmos parlamentares que em mais de um ano não haviam conseguido elaborar uma proposta de regulamentação do setor lograram produzir em menos de quinze dias um relatório negociado que foi aprovado na Câmara por unanimidade mediante acordo de liderança, sem necessidade de votação nominal. [...] Os parlamentares não tiveram muita opção, pois se não votassem da forma como as lideranças do governo conduziram o relatório final na comissão informal corriam o risco de não ver aprovada a regulamentação do setor ou de vê-la acontecer via MP. [...] Dessa forma, a ação do Executivo de pressionar pela agilidade do Congresso foi duplamente vitoriosa, ao desarticular as resistências tanto de alguns parlamentares como do próprio setor privado [...] (PEREIRA; COSTA; GIOVANELLA, 2001, p.160-161).

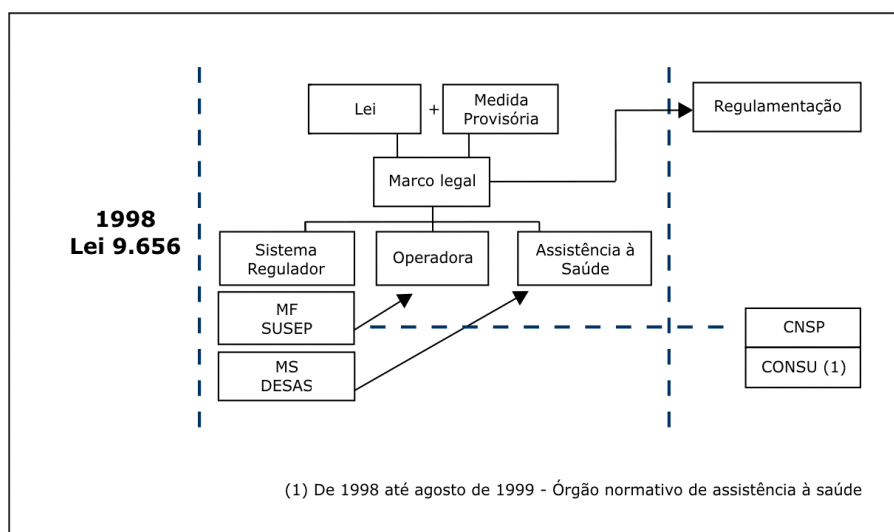
No projeto aprovado na Câmara, em dezembro de 1997, a manutenção de restrições de cobertura e a definição da Superintendência de Seguros Privados (Susep), autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, como órgão responsável pela regulação foram amplamente questionados pelos representantes dos consumidores e profissionais de saúde, alcançando grande repercussão na mídia e gerando pressão sobre deputados e senadores. Medicinas de grupo, seguradoras e autogestões, por outro lado, sentiram-se de certa forma contempladas com esse projeto (MENICUCCI, 2003, p.305; PEREIRA; COSTA; GIOVANELLA, 2001, p.161).

Em 1998, o então recém nomeado ministro da Saúde, José Serra, assumiu a negociação junto ao Senado, o que provocou duas alterações fundamentais no projeto: a inserção do Ministério da Saúde no núcleo do poder e o conseqüente fortalecimento da perspectiva assistencial, ainda que os argumentos econômicos tenham sido utilizados como forma de legitimação da regulação. A atuação direta do ministro permitiu a construção de um acordo junto aos senadores com relação aos pontos mais conflituosos. Além do acordo com o Senado, o ministro pactuou com representantes dos consumidores e dos profissionais de saúde, a alteração dos demais pontos conflitantes por meio da edição de MP. Dessa forma, foi promulgada a Lei n° 9.656, em 3 de junho de 1998. No dia seguinte, foi editada a MP n°

1.685, com as mudanças acordadas pelo ministro, em um movimento assim analisado por Menicucci (2003): “um procedimento que, embora legal, subverte o processo legislativo usual e aponta para a força do Poder Executivo no processo decisório e como Poder Legislativo” (MENICUCCI, 2003, p.306).

O sistema regulatório bipartite criado pela Lei nº 9.656/98 era formado pelo Conselho Nacional de Saúde Suplementar (Consu), presidido pelo ministro da Saúde e responsável pela normatização assistencial, e pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), presidido pelo ministro da Fazenda a quem caberia a regulação dos aspectos econômico-financeiros. Como braços operacionais dos dois conselhos, ficaram o Departamento de Saúde Suplementar (Desas), recém-criado dentro do Ministério da Saúde, e a Susep, pelo Ministério da Fazenda (figura 3.1).

**Figura 3.1 Sistema de regulação bipartite**



Fonte: MONTONE, 2004, p. 12

Além disso, foi instituída a Câmara de Saúde Suplementar (CSS) como uma instância apenas consultiva, sem poder decisório, formada por representantes dos diferentes segmentos e interesses do setor. Nota-se aqui mais uma vez a dualidade que caracteriza o sistema de saúde brasileiro, tendo em vista que os Conselhos Gestores do SUS são instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo com composição paritária, entre os representantes dos segmentos dos usuários e os demais segmentos.

Após a promulgação da Lei, por meio de sucessivas medidas provisórias, o Executivo assumiu a condução do processo regulatório. No total, foram editadas 44 MPs, entre junho de 1998 e agosto de 2001, quando foi editada a Medida Provisória nº 2.177-44, que continua em vigor, tendo em vista que as mudanças nas regras congressuais deixaram de obrigar a reedição de medidas provisórias decorridos 30 dias do término de seu prazo de validade.

Menicucci (2003) não deixa de ressaltar que, simultaneamente ao processo de regulação do mercado de planos privados, crescia no país a mobilização por aporte de recursos ao SUS para viabilizar o cumprimento dos objetivos constitucionais, o que realça a já antiga dualidade do sistema de saúde brasileiro.

De difícil compatibilização e operacionalização, o modelo híbrido de regulação apresentou ainda problemas de superposição de funções. Se por um lado o Consu aprovou imediatamente uma série de regulamentações, o CNSP ficou praticamente à margem do processo. Dessa forma, o Executivo, com a edição da Medida Provisória nº 1908-18, de 24 de setembro de 1999, optou por um novo desenho institucional para a regulação, tornando o Consu o único responsável por essa atividade. Embora ainda vinculado ao Ministério da Saúde, o Consu passou a ser um órgão interministerial, sob a presidência da Casa Civil. Atualmente, de acordo com a última MP, a de nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001, o Consu, além de ser presidido pelo Ministro da Justiça, não conta mais com a Casa Civil em sua composição.

Paralelamente, delineou-se a possibilidade de criação de uma agência reguladora para a saúde suplementar, vinculada ao Ministério da Saúde, refletindo uma tendência observada em outros setores, com a criação de agências reguladoras para a área de energia elétrica (Aneel), telecomunicações (Anatel), petróleo (ANP), e mesmo dentro da saúde, onde já havia sido criada a Anvisa.

Assim, por meio da Medida Provisória nº 1.928, de 25 de novembro de 1999, reeditada pela MP nº 2.003-1, de 14 de dezembro de 1999, e pela MP nº 2012-2, de 30 de dezembro de 1999, foi criada a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), que viria a ser regulamentada posteriormente pela Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, sob a forma de autarquia especial, seguindo o modelo das agências reguladoras antecedentes. Mais uma vez, conforme apontam Pereira, Costa e Giovanella (2001), foi necessária a construção de um acordo para a criação da agência:

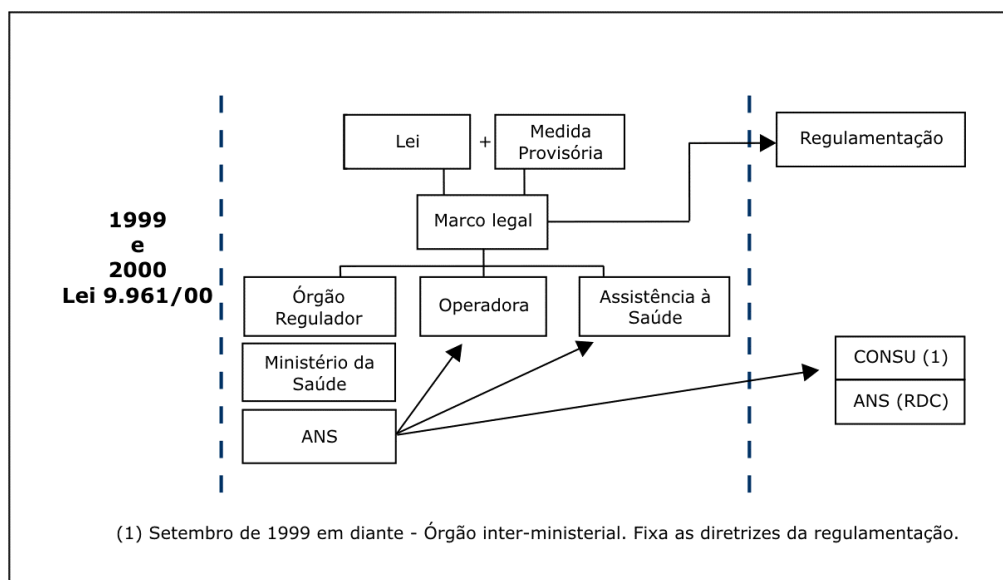
Na votação da MP n° 2.012/1999, de criação da ANS, em 26 de janeiro de 2000, houve um acordo com os partidos de esquerda para que não lhe obstruíssem ao pedir verificação de quórum. De acordo com o depoimento do relator da MP, deputado Ronaldo Cezar Coelho, a esquerda queria a regulamentação como uma agência nacional de saúde não via MP, e sim por projeto de lei, mas o governo entendia que isso seria moroso, por causa dos interesses em jogo (PEREIRA; COSTA; GIOVANELLA, 2001, p.163).

Também aqui fica patente a capacidade de persuasão e influência do Poder Executivo, o que reforça sua preponderância sobre o Legislativo na condução do processo de conformação das políticas públicas. Tomando o caso da regulação do setor de saúde suplementar como exemplo, Pereira, Costa e Giovanella (2001) argumentam inclusive que

[...] o protagonismo do Executivo no Brasil é tão enfático que não é o Legislativo que delega certos poderes ao Executivo, como é comum em outras democracias: é o próprio Executivo que, ao usar de prerrogativas institucionais e de seu arsenal de ferramentas de persuasão, determina como e em quais áreas o Legislativo deve atuar (PEREIRA; COSTA; GIOVANELLA, 2001, p.163).

Após a criação da ANS, a regulação do mercado de planos privados de saúde assumiu a conformação apresentada na figura 3.2

**Figura 3.2 Regulação do mercado de planos privados de saúde após a criação da ANS**



Fonte: MONTONE, 2004, p. 15

Uma vez que o mercado de planos privados de saúde desenvolveu-se previamente à intervenção governamental, o propósito de constituição de uma agência reguladora nesse setor diferiu substancialmente das agências da área de infraestrutura, onde houve privatização e



quebra de monopólio. Se essas tinham como objetivo a formação e a diversificação do mercado, Menicucci (2003) demonstra que

[...] a ANS tinha a intenção de constituir mecanismos estatais de fiscalização e controle de preços, corrigir as falhas de mercado e os problemas nas condições contratuais e preservar a competitividade do mercado, contribuindo para a sustentabilidade das empresas e gerando incentivos que beneficiem os consumidores.

No setor da produção de serviços em saúde, as principais falhas de mercado identificadas pela economia da saúde são: a assimetria de informações entre clientes, operadoras e provedores de serviços – que produzem a seleção adversa ou o moral hazard -, a provisão inadequada de bens ou serviços e a seleção de riscos.[...]

Agregando esses dois grupos de objetivos – corrigir falhas do mercado e organizar o mercado, estimulando a concorrência -, a regulação por meio do mecanismo institucional de agência reguladora independente, entendida no âmbito da nova gestão pública como capaz de impedir a captura do Estado pelos interesses privados, foi vista como a possibilidade de obter maior convergência entre os diversos interesses afetados, de forma a obter ganho tanto para os diversos operadores do mercado quanto para os consumidores: ou seja, a política regulatória como geradora de um virtuoso jogo de soma positiva (MENICUCCI, 2003, p.309-310, grifo do autor).

Cabe ressaltar que ao mesmo tempo em que passou a regular o mercado de planos privados, o Estado continuou a ser provedor direto de serviços de saúde por meio do SUS. O processo regulatório contribuiu assim para oficializar a dualidade institucional da assistência à saúde no país, regulada de forma independente e com diferentes instrumentos, conformando um hibridismo, assim descrito por Menicucci (2003), “o Ministério da Saúde assume, assim, as características tanto de um Estado Regulador, quando trata do mercado privado de saúde, quanto de Estado positivo ou intervencionista, quando atua através do SUS” (MENICUCCI, 2003, p.277).

A comparação entre os gastos públicos e privados em saúde no país, em 2003 e 2004, mostra que o gasto público (R\$ 65 bilhões), que engloba as esferas federal, estadual e municipal, foi suplantado pelo privado, que fez um total de R\$ 71,6 bilhões. Do total privado, R\$ 22,5 bilhões foram destinados à compra de medicamento sob a forma de desembolso direto. Se esse valor for excluído do total de gastos privados, os gastos com planos de saúde passaram a representar 64,8% do total de gastos privados como forma de financiamento de serviços de saúde contra 35,2% da utilização de desembolso direto (tabela 3.1).

**Tabela 3.1 Estimativa de gastos em saúde - Brasil – 2003/2004**

<b>Instância</b>	<b>Esfera</b>	<b>Valor (R\$ bi)</b>	<b>Percentual</b>
Público	Federal	32,70	23,9
	Estadual	16,03	11,7
	Municipal	16,37	12,0
	<b>Total público</b>	<b>65,11</b>	<b>47,6</b>
Privado	Planos privados (1)	31,88	23,3
	Desembolso direto (2)	39,78	29,1
	<b>Total privado</b>	<b>71,66</b>	<b>52,4</b>
<b>Total Brasil</b>		<b>137,77</b>	<b>100,0</b>

Fontes:

Gasto Público: IDB 2006: <http://www.datasus.gov.br/cgi/idb2006/matriz.htm>. Dados referentes a 2004

Planos privados: ANS/MS (Diops/Fip - 02/03/2007). Dados referentes a 2004

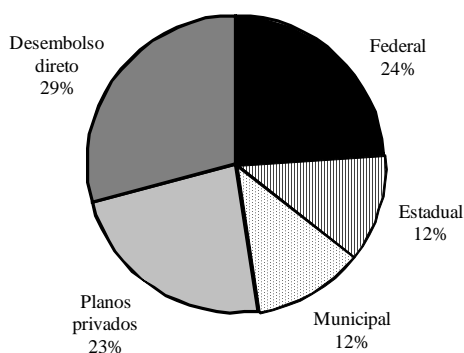
Privado direto: POF/IBGE 2003. Dados referentes a 2003

**Notas:**

(1) Na receita das operadoras não está contabilizada a das Autogestões Patrocinadas (4,5 milhões de beneficiários).

(2) Medicamentos são responsáveis por R\$ 22,48 bilhões

A análise da distribuição dos gastos em saúde por fonte de financiamento (gráfico 3.1) mostra que os gastos com planos privados praticamente se equiparam aos gastos feitos pelo governo federal, o que mais uma vez comprova a relevância da regulação desse mercado.

**Gráfico 3.1 Distribuição dos gastos em saúde no Brasil por fonte de financiamento**

Fontes:

Gasto Público: IDB 2006: <http://www.datasus.gov.br/cgi/idb2006/matriz.htm>. Dados referentes a 2004

Planos privados: ANS/MS (Diops/Fip - 02/03/2007). Dados referentes a 2004

Privado direto: POF/IBGE 2003. Dados referentes a 2003

Os dados de dezembro de 2009 mostram que a ANS regula um mercado com cerca de 43 milhões de vínculos a planos privados de assistência médica com ou sem odontologia e 13 milhões de vínculos a planos privados exclusivamente odontológicos. Atuam no mercado

1.108 operadoras médico-hospitalares, cuja receita atinge R\$ 62,3 bilhões, e 408 operadoras exclusivamente odontológicas, com receita de R\$ 1,3 bilhão (quadro 3.1).

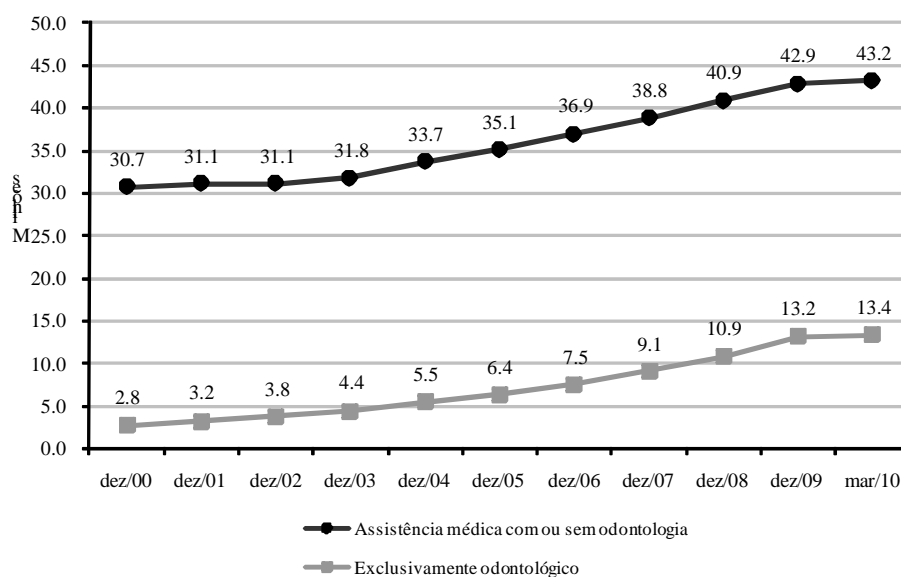
**Quadro 3.1 Mercado brasileiro de planos privados de assistência à saúde – Dezembro/2009**

Característica	Medida
Beneficiários em planos privados de assistência médica com ou sem odontologia (n)	42.856.872
Taxa de cobertura por planos privados de assistência médica com ou sem odontologia (%)	21,5
Beneficiários em planos privados exclusivamente odontológicos (n)	13.213.794
Taxa de cobertura por planos privados exclusivamente odontológicos (%)	6,1
Operadoras médico-hospitalares (n)	1.108
Operadoras exclusivamente odontológicas (n)	408
Receita das operadoras médico-hospitalares (em R\$)	62.333.845.970,00
Receita das operadoras exclusivamente odontológicas (em R\$)	1.275.386.063,00

Fonte: sítio ANS ([www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br))

A análise da evolução dos vínculos a planos privados de assistência à saúde aponta para uma tendência de crescimento do setor (gráfico 3.2), o que reforça a necessidade da regulação para que se mantenham os interesses em equilíbrio nesse mercado.

**Gráfico 3.2 Vínculos a planos privados de assistência à saúde – Brasil – 2000-2010**



Fontes: SIB/ANS/MS – 12/2009 e SIB/ANS/MS – 03/2010  
Caderno de Informação da Saúde Suplementar – junho/2010

Em um mercado em crescimento, torna-se ainda mais necessário que uma agência reguladora consiga cumprir os objetivos para os quais foi criada e que significou, conforme visto nos capítulos 1 e 2, a introdução de um novo órgão público com características bastante distintas. No caso específico da ANS, tais características serão agora apresentadas.

### **3.2 Principais características do desenho institucional da ANS**

Nessa seção serão apresentadas as principais características da ANS, de acordo com o desenho considerado ideal para uma agência reguladora, conforme discutido no capítulo 1.

#### **3.2.1 Clareza de papéis e objetivos**

A delimitação clara do que se espera de um órgão regulador e de seu limite de atuação garante a possibilidade de que a agência possa atuar com maior efetividade. Essa delimitação torna-se ainda mais necessária quando se considera a responsabilização com relação aos resultados.

No caso do setor de saúde suplementar, o marco legal, ao qual a ANS está submetida, é composto por i) Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998 combinada com a MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001 (originalmente MP nº 1.665, de 4 de junho de 1998), que regulamentou o setor de planos privados de saúde; ii) Lei nº 9961, de 28 de janeiro de 2000, combinada com a MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001 (originalmente MP nº 1.976-33, de 23 de novembro de 2000), que criou a ANS; iii) Lei nº 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 nº 10.850, de 25 de março de 2004, que fixou diretrizes para implantação de programas especiais de incentivo à adaptação de contratos anteriores à Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998; e finalmente, v) pelo Decreto nº 3.327, de 5 de janeiro de 2000, que aprovou o Regulamento da ANS. Além disso, a ANS deve buscar direcionar suas atividades segundo o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), e as leis da área da saúde, Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

Criada pela Lei nº 9961/00, a ANS tem por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regular as operadoras setoriais - inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores - e contribuir para o desenvolvimento das ações de saúde no País. Como autarquia especial e, portanto, integrante da estrutura indireta do Poder Executivo, a ANS é caracterizada por “autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, autonomia nas suas decisões técnicas e mandato fixo de seus dirigentes” (BRASIL, 2000b).

Como agência reguladora, a ANS está adstrita às políticas públicas traçadas na Constituição, nas respectivas leis setoriais e nas políticas traçadas pelo governo para o setor de saúde. Cabe a ANS propor políticas e diretrizes gerais ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar (Consu) para a regulação do setor de saúde suplementar. Como visto na seção 31, o Consu é um órgão colegiado integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, mas presidido pelo ministro da Justiça, com competência para deliberar sobre questões relacionadas à prestação de serviços de saúde suplementar. Importa destacar que, a exemplo do que foi constatado no Relatório interministerial a respeito da inércia dos órgãos centrais legalmente competentes para fixar as políticas públicas para os setores regulados, o Consu não se reúne desde 2002. Dessa forma, a ANS praticamente assumiu a responsabilidade pela fixação de políticas para o setor de saúde suplementar ao invés de apenas fazer proposições de políticas ou implementá-las, conforme se espera de uma agência reguladora.

Ao lado da inércia do Consu, talvez concorram para isso, as amplas competências estabelecidas por lei à ANS, que incluem: i) estabelecimento de características gerais dos contratos entre operadoras e consumidores; ii) definição dos serviços de saúde a serem cobertos pelas operadoras; iii) definição de critérios para credenciamento e descredenciamento de prestadores de serviços pelas operadoras; iv) estabelecimento de indicadores de qualidade e de cobertura dos serviços ofertados pelas operadoras; v) estabelecimento de normas para ressarcimento ao SUS dos atendimentos de consumidores de planos privados de saúde realizados pela rede pública; vi) estabelecimento de critérios, responsabilidades, obrigações e normas para garantia dos direitos dos consumidores; vii) definição de critérios para entrada, funcionamento e saída de empresas no setor bem como para o registro dos planos a serem comercializados; viii) autorização de reajustes e revisões de mensalidades de planos de saúde; ix) monitoramento da evolução dos preços de planos de saúde; x) fiscalização das atividades das operadoras; xi) articulação com os órgãos de defesa

do consumidor; xii) fiscalização do cumprimento das disposições da Lei nº 9.656/98, entre outras.

A ANS possui uma relação estreita com o Ministério da Saúde por meio da assinatura de um contrato de gestão, que deve ser aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde Suplementar, no qual são previstos os parâmetros para a administração da ANS bem como os indicadores para a avaliação do desempenho da agência, sendo essa uma das principais formas de controle de suas ações pelo Poder Executivo, ainda que muitos juristas discordem de tal prática. O descumprimento injustificado do Contrato, mediante solicitação do ministro da Saúde, implica a demissão do Diretor-presidente da Agência pelo Presidente da República. Atualmente, como o Consu não tem se reunido, o Contrato de Gestão é aprovado apenas pelo Ministério da Saúde. O cumprimento desse contrato é avaliado por uma comissão composta por integrantes do Ministério da Saúde, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da própria ANS. Ressalte-se que, nesses dez anos, o Ministério avaliou positivamente a Agência, ainda que, conforme será apresentado na seção 3.1.2.3, o TCU tenha identificado falhas do Ministério da Saúde na supervisão do desempenho da Agência.

Considerando-se que existem outros órgãos estatais também responsáveis pela defesa dos interesses públicos, desde 2003, a ANS investe na consolidação de parcerias para tornar mais efetivas suas ações. Essa política de aproximação teve início com as parcerias estabelecidas com os órgãos de defesa do consumidor, por meio do projeto Parceiros da Cidadania, visando desenvolver ações integradas destinadas a garantir a defesa dos consumidores e aperfeiçoar a troca de informações sobre beneficiários de planos de saúde, contribuindo para a solução das demandas com as operadoras.

Em 2009, buscando evitar atos de concentração ou condutas anticoncorrenciais no mercado de planos privados de saúde, a ANS assinou um acordo de cooperação técnica com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), do Ministério da Fazenda. Entre as atividades previstas nesse acordo, constam i) a prestação de consultoria, referente à definição de rotinas, diretrizes e normas de procedimento no tratamento conjunto de atos de concentração ou condutas anticoncorrenciais pelas operadoras e prestadores de serviços de saúde; ii) realização de estudos setoriais; iii) realização e participação em eventos e seminários, visando sobretudo o aperfeiçoamento e a capacitação técnica; iv)

disponibilização de estudos e análises de processos instaurados; e v) elaboração de propostas normativas para a adoção de medidas integradas para a resolução dos casos.

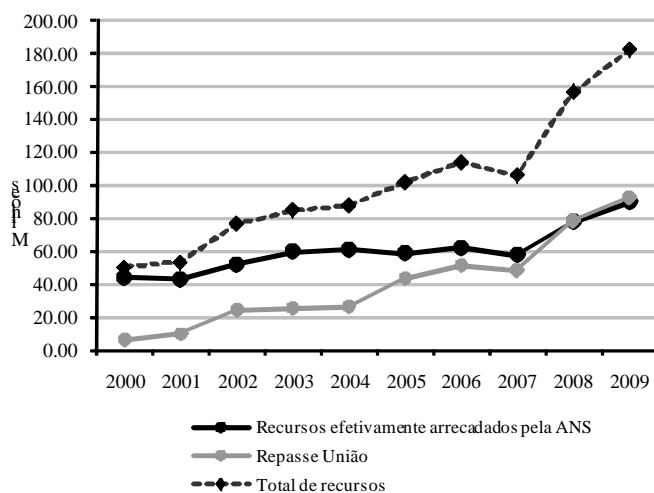
De maneira similar, também em 2009, assinou um Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério Público Federal, visando estreitar o relacionamento entre os órgãos, de forma a garantir agilidade e efetividade às ações de prevenção, apuração e repressão de práticas lesivas ao setor de saúde suplementar.

### **3.2.2 Autonomia**

O modelo agência reguladora tem na sua autonomia em relação ao Poder Executivo o principal diferencial em relação ao modelo tradicional de administração pública. Essa autonomia deve ser considerada tanto em relação ao governo como em relação aos interesses das indústrias reguladas. Para tanto o órgão regulador deve contar especialmente com autonomia financeira, patrimonial, decisória e de recursos humanos.

A ANS conta com recursos provenientes tanto do orçamento federal como de arrecadação própria, por meio da cobrança da Taxa de Saúde Suplementar (TSS) e da aplicação de multas às operadoras por condutas infrativas, o que assegura sua autonomia financeira e patrimonial. A TSS é devida anualmente pelas operadoras por plano de saúde registrado na ANS. Além disso, a cada pedido de reajuste de mensalidade de plano de saúde, novo registro ou alteração de dados referentes a planos de saúde ou registro e alteração de dados de operadoras, é obrigatório o recolhimento da taxa junto à ANS.

A comparação entre os recursos financeiros totais disponíveis (gráfico 3.3) mostra que a ANS conta com valores anuais crescentes desde sua criação, com exceção do ano de 2007, em que se verificou uma queda tanto na arrecadação própria da ANS como no total de recursos repassados pela União em relação ao ano anterior.

**Gráfico 3.3 Recursos ANS – 2000-2009**

Fonte: GEFIN/ANS

Ressalte-se que, desde 2006, a ANS vem apresentando superávits em sua arrecadação, inclusive em 2007 quando houve redução no volume de recursos em comparação com o ano anterior (tabela 3.2).

**Tabela 3.2 Recursos ANS – 2000-2010**

Ano	Previsão de arrecadação de recursos pela ANS	Recursos efetivamente arrecadados pela ANS	Superávit	Déficit	Repasso União	Total de recursos
2000	43.778.819,00	44.114.129,18	335.310,18		5.773.044,00	49.887.173,18
2001	53.939.000,00	43.213.548,46		10.725.451,54	9.612.373,61	52.825.922,07
2002	50.180.526,00	51.764.542,16	1.584.016,16		24.366.739,35	76.131.281,51
2003	66.165.600,00	59.752.607,27		6.412.992,73	25.170.246,00	84.922.853,27
2004	65.691.000,00	61.064.164,87		4.626.835,13	26.428.185,00	87.492.349,87
2005	60.045.104,29	58.692.582,92		1.352.521,37	42.900.570,02	101.593.152,94
2006	56.396.393,00	62.264.335,40	5.867.942,40		50.973.763,88	113.238.099,28
2007	50.580.079,14	57.677.813,76	7.097.734,62		48.192.597,99	105.870.411,75
2008	74.295.438,00	77.494.100,99	3.198.662,99		78.663.934,31	156.158.035,30
2009	83.029.120,00	89.714.401,94	6.685.281,94		92.277.145,31	181.991.547,25
2010	89.262.853,00	47.432.612,08*			56.568.569,00*	104.001.181,08

Fonte: GEFIN/ANS

\* Referente ao período de janeiro a julho de 2010

A autonomia decisória da ANS é assegurada por meio de sua diretoria, sob a forma colegiada, composta por até cinco diretores indicados e nomeados pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado, com mandatos não coincidentes definidos em lei. O



diretor-presidente é escolhido pelo Presidente da República entre os membros da Diretoria Colegiada e acumula as funções de direção-geral da ANS, de presidente do colegiado de diretores, presidente da Câmara de Saúde Suplementar e Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Saúde Suplementar. A ANS dispõe ainda de Procuradoria-Geral, Corregedoria, Ouvidoria e Auditoria.

Embora tenham mandatos fixos, existem casos em que os diretores podem ser demitidos: i) após condenação legal transitada em julgado; ii) após condenação em processo administrativo instaurado pelo ministro da Saúde, desde que tenham sido respeitados o contraditório e a ampla defesa; iii) por acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas e, finalmente, iv) por descumprimento injustificado de objetivos e metas do Contrato de Gestão (BRASIL, 2000b). Até doze meses após deixar o cargo, os diretores estão impedidos de representar qualquer pessoa ou interesse junto à Agência, exceto os seus enquanto consumidores de plano de saúde, bem como de ser sócio, exercer cargo ou função em operadoras de planos de saúde (BRASIL, 2000b).

As reuniões de Diretoria devem contar com a presença de pelos três diretores, entre os quais o diretor-presidente ou seu substituto. As decisões são tomadas por maioria, sendo necessários três votos coincidentes. Caso haja empate, a decisão final cabe ao diretor-presidente. Em questões de urgência, o diretor-presidente pode decidir ad referendum da Diretoria Colegiada, que posteriormente deve confirmar essa decisão. Considera-se a Diretoria Colegiada a última instância administrativa para decisão de recursos relativos aos atos praticados individualmente pelos diretores. A entrada com um recurso junto à Diretoria Colegiada referente ao ato praticado por um diretor tem efeito suspensivo, desde que não implique risco à saúde dos consumidores.

Outro fato que merece destaque é que as decisões da Diretoria Colegiada não podem ser revistas nem pelo presidente da República e nem pelos ministros de Estado. Existe apenas a possibilidade de revisão judicial, entendido como o controle da legalidade do ato administrativo pelo Poder Judiciário.

A autonomia decisória da ANS reflete-se inclusive na possibilidade de a Agência alterar seu próprio regimento. A partir do Decreto nº 3.327, de 5 de janeiro de 2000, que aprovou o regulamento da Agência, foi promulgada em 7 de janeiro de 2000, a Resolução de Diretoria Colegiada nº 001, que definiu o regimento da ANS. A partir dessa norma, em um período de 10 anos, foram publicadas 19 normas que alteraram o regimento do órgão

regulador. Nessa análise foram desconsideradas as resoluções que tratam especificamente das alterações do quadro demonstrativo dos cargos em comissão e comissionados em saúde suplementar, tendo sido analisadas apenas as resoluções relativas às mudanças de estrutura da Agência (quadro 3.2). Ressalte-se que os anos de 2007 e 2010<sup>7</sup>, que se destacam pelo maior número de alterações, coincidem, respectivamente, com a nomeação de dois diretores-presidentes para a ANS. Em 2007, Fausto Pereira dos Santos foi reconduzido à presidência da Agência e, em 2010, Mauricio Ceschin assumiu a presidência com o término do mandato de Santos.

**Quadro 3.2 Resoluções relativas a alterações no regimento da ANS – 2000-jun/2010**

<b>Resolução</b>	<b>Data</b>
RDC 001	7/1/2000
RDC 031	11/8/2000
RDC 070	31/5/2001
RN 38	28/5/2003
RN 58	17/12/2003
RN 66	4/2/2004
RN 81	2/9/2004
RN 121	14/12/2005
RN 125	5/4/2006
RN 146	7/2/2007
RN 149	8/5/2007
RN 158	29/6/2007
RN 163	26/10/2007
RN 166	20/12/2007
RN 197	16/7/2009
RN 213	24/3/2010
RN 219	8/6/2010
RN 221	24/6/2010

Fonte: elaboração própria a partir do sítio da ANS ([www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br))

No que tange aos recursos humanos, verifica-se que a ANS passou por um processo de formação de um quadro próprio de servidores. Se até 2004 a Agência contava apenas com funcionários comissionados, requisitados de outros órgãos, temporários e consultores, a partir de 2005, com a realização do primeiro concurso pela Agência, o número de servidores efetivos vem crescendo e respondem em junho de 2010 por 52,3% do total de funcionários da Agência (tabela 3.3). Com a formação de um quadro próprio de servidores, a ANS diminui a

<sup>7</sup> Embora a análise das resoluções relativas a alterações de regimento tenha sido feita até junho de 2010, respeitando-se os limites determinados na metodologia dessa dissertação, cabe ressaltar que em 28 de julho e 5 de agosto foram publicadas, respectivamente, as Resoluções Normativas n° 223 e n° 225, que promoveram novas mudanças no regimento da ANS.

rotatividade de funcionários, o que lhe permite reter conhecimento tácito e desenvolver uma memória satisfatória para regular com maior propriedade o mercado de saúde suplementar.

**Tabela 3.3 Funcionários da ANS por tipo de vínculo empregatício – 2000/jun2010**

Vínculo/Lotação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Jun/2010
Especialista em Regulação	0	0	0	0	0	157	200	290	322	321	317
Técnico em Regulação	0	0	0	0	0	0	0	31	39	48	47
Analista Administrativo	0	0	0	0	0	45	68	74	70	70	70
Técnico Administrativo	0	0	0	0	0	65	64	57	52	49	49
Servidor Redistribuído	0	0	0	0	0	0	23	24	23	20	20
Aposentado	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	3
<i>Total de Ativos Permanentes (*) (**)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>267</i>	<i>355</i>	<i>476</i>	<i>507</i>	<i>511</i>	<i>506</i>
Comissionados sem Vínculo	28	39	47	43	44	43	41	39	38	37	37
Comissionados (procurador federal/advogado AGU)	0	0	0	4	11	11	11	11	11	10	9
Comissionados (servidores efetivos)	0	0	0	0	0	3	24	28	55	67	69
Comissionados (requisitados Adm. Pública)	54	69	75	75	78	79	42	41	46	40	38
Comissionados (servidores redistribuídos)	0	0	0	0	0	0	18	15	10	7	7
<i>Total Comissionados</i>	<i>82</i>	<i>108</i>	<i>122</i>	<i>122</i>	<i>133</i>	<i>136</i>	<i>136</i>	<i>134</i>	<i>160</i>	<i>161</i>	<i>160</i>
Requisitados sem comissionamento	3	9	6	15	11	6	0	0	0	0	0
Exercício descentralizado de carreira	0	0	0	0	0	0	0	1	2	3	4
Em Exercício (subordinação administrativa)	180	105	73	11	10	7	6	6	0	0	0
Efetivos - procuradores federais/advogado AGU (***)	0	0	9	15	24	24	31	28	33	30	30
<i>Total de Servidores</i>	<i>265</i>	<i>222</i>	<i>210</i>	<i>159</i>	<i>167</i>	<i>426</i>	<i>475</i>	<i>591</i>	<i>626</i>	<i>621</i>	<i>615</i>
Temporário (nível superior)	0	123	271	240	210	162	81	0	0	0	0
Temporário Acordo Internacional – NS	0	0	0	0	49	36	28	22	0	0	0
Temporário (nível médio)	0	18	32	27	27	17	0	0	0	0	0
<i>Total de Temporários</i>	<i>0</i>	<i>141</i>	<i>303</i>	<i>267</i>	<i>286</i>	<i>215</i>	<i>109</i>	<i>22</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Consultores	282	219	129	114	31	81	28	32	14	0	1
Terceirizados Informática	0	0	0	0	0	0	77	85	103	101	104
Terceirizados (apoio administrativo)	0	140	169	353	381	345	322	255	233	261	248
<i>Total extra quadro</i>	<i>282</i>	<i>359</i>	<i>298</i>	<i>467</i>	<i>412</i>	<i>426</i>	<i>427</i>	<i>372</i>	<i>350</i>	<i>362</i>	<i>353</i>
<b>Total Geral</b>	<b>547</b>	<b>722</b>	<b>811</b>	<b>893</b>	<b>865</b>	<b>1067</b>	<b>1011</b>	<b>985</b>	<b>976</b>	<b>983</b>	<b>968</b>

Fonte: Gerência de Recursos Humanos da ANS

(\*) Inclui 69 servidores efetivos e 7 redistribuídos ocupantes de cargo comissionado

(\*\*) Incluído 12 servidores cedidos, 3 em licença para tratar de interesses particulares e 3 afastado para programa de pós-graduação no país, do total de ativos

(\*\*\*) Inclui 9 procuradores ocupantes de cargo comissionado

Ressalte-se que no primeiro semestre desse ano, a ANS realizou um processo seletivo simplificado para a contratação de 89 servidores temporários, cujo contrato terá duração de 2 anos, com possibilidade de prorrogação por igual período. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) autorizou a contratação desses servidores com o objetivo de possibilitar à agência cumprir à determinação do TCU de correção das falhas relativas ao processo de ressarcimento ao SUS, que será discutida na subseção 3.1.2.3.

### **3.2.3 Previsibilidade**

Como a credibilidade regulatória está intimamente ligada à manutenção das regras do jogo, o órgão regulador deve ser capaz de atuar de forma a manter a confiança tanto da indústria regulada como do próprio governo. Mesmo que mudanças nos métodos e práticas regulatórias sejam necessárias, elas devem ser conduzidas de forma a não comprometer a credibilidade do sistema.

Difícilmente a regulação de um setor que funcionou à margem de qualquer ação governamental durante 40 anos se daria de uma forma tranqüila. Uma das conseqüências mais expressivas desse processo talvez seja o próprio reconhecimento pelo governo, por pressão da sociedade civil, da existência de um mercado de planos privados de saúde e da necessidade de regulá-lo, o que acabou por oficializar a dualidade do sistema de assistência à saúde no Brasil e levou à configuração de desenhos institucionais distintos para o setor de saúde.

Como o papel da agência reguladora pressupõe a mediação dos interesses dos diversos atores, praticamente a totalidade dos temas pode ser considerada polêmica, uma vez que envolvem interesses conflitantes. Uma das estratégias utilizadas pela Agência tem sido a formação de câmaras técnicas com a presença de representantes dos diversos atores para o aprofundamento das questões previamente à edição de normas, especialmente no que tange a reajustes de contraprestações, cobertura assistencial (rol de procedimentos e eventos em saúde) e garantias financeiras e fundo garantidor das operadoras. Ainda que essa prática fique aquém do possível, como será discutido em seção posterior, a Agência tem recorrido a esse modelo de conciliação de interesses.

No caso dos reajustes de planos de saúde, há regras diferenciadas de acordo com o plano contratado. Para os planos individuais e familiares contratados após 1º de janeiro de 1999, quando entrou em vigor a Lei nº 9.656/98, a ANS define o percentual de reajuste a ser aplicado. Além disso, a operadora deve solicitar autorização a ANS, mediante o cumprimento

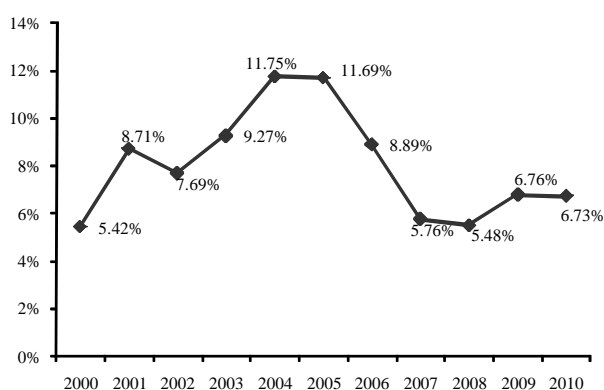
de algumas exigências prévias. No caso dos planos individuais/familiares contratados antes da vigência da Lei, por força da liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal (ADIN nº 1931-8, de 3 de setembro de 2003), as operadoras são livres para aplicar a regra de reajuste estabelecida no contrato, desde que essa regra seja clara. Caso contrário, o reajuste deve-se limitar ao percentual autorizado pela Agência.

O percentual de reajuste de planos coletivos é negociado diretamente entre as operadoras e as empresas/entidades contratantes.

Os planos exclusivamente odontológicos, desde maio de 2005, não dependem mais da autorização prévia da ANS para a aplicação de reajustes, desde que esteja claro no contrato o índice a ser aplicado (IGP-M, IPC, IPCA, entre outros). Caso não haja um índice estabelecido, a operadora deve oferecer ao titular do plano um termo aditivo de contrato que defina esse índice, de acordo com a Resolução Normativa nº 129/06. A não aceitação ao Termo implica na adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

No gráfico 3.4, a evolução dos percentuais de reajuste de planos individuais/familiares autorizados pela ANS desde sua criação mostra que nos últimos os percentuais têm apresentado pouca variação. Contudo, a principal crítica reside no fato de que os percentuais de reajuste desses planos são baseados em uma fórmula matemática que reflete a livre negociação dos preços dos planos coletivos.

**Gráfico 3.4 Percentuais de reajustes de planos individuais/familiares autorizados pela ANS – 2000-2010**



Fonte: elaboração própria a partir do sítio da ANS ([www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br))

Em questões que impliquem a adaptação das operadoras às exigências da ANS, como novas coberturas assistenciais, constituição de garantias financeiras e ativos garantidores, configuração de novos sistemas para envio de informações, a Agências tem adotado a prática

de divulgar previamente a regulamentação para conhecimento do mercado e dos consumidores, estabelecendo um prazo posterior para sua entrada em vigor.

Outro desafio para a ANS tem sido a crescente judicialização das questões regulatórias, especialmente no que tange à cobertura assistencial (ELIAS *et al*, 2009, p.17), o que enfraquece o papel do órgão regulador.

### **3.2.4 Processos e instrumentos decisórios e “ferramentas para decisão”**

Tendo em vista que para aumentar a sustentabilidade das decisões e reduzir o risco regulatório, o processo de tomada de decisão do órgão regulador deve ser considerado justo ou legítimo por todas as partes envolvidas, é importante que sejam claras tanto as regras envolvidas nesse processo de tomada de decisão como as ferramentas que o regulador dispõe para tomá-las. Assim, a adoção de procedimentos administrativos, a observância do devido processo legal, a definição das regras para o alcance das decisões, a forma de participação dos envolvidos e a divulgação de decisões em documentos escritos são fundamentais para a credibilidade desse processo de tomada de decisão. De forma complementar, um conjunto de “ferramentas para decisão” compõe o arcabouço necessário para que os reguladores possam agir de forma eficiente. Esse conjunto inclui meios legais para a coleta de informações junto ao setor regulado, orçamento apropriado para gerir e processar essas informações, corpo técnico qualificado, metodologias para estabelecimento de tarifas e instrumentos para monitoramento da qualidade dos serviços regulados.

Uma vez que a ANS é “o órgão de regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades que garantam a assistência suplementar à saúde” compete à Diretoria Colegiada da agência “editar normas sobre matérias de competência da ANS” (BRASIL, 2000a). Embora a lei de criação da Agência tenha também instituído a Câmara de Saúde Suplementar como órgão permanente da ANS, o seu caráter consultivo permite à Diretoria Colegiada editar normas sem consultá-la, não havendo nenhum instrumento legal que torne obrigatória essa conduta.

A normatização e a regulação do setor de saúde suplementar são feitas por meio de resoluções. Antes da criação da ANS, o instrumento legal eram as Resoluções Consu. Com a criação da agência reguladora, foi criada a Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) que, em 13 de fevereiro de 2002, foi substituída pela Resolução Normativa (RN). Como visto em seção anterior, cabe recurso contra as ações dos diretores da ANS, sendo assegurado o

contraditório e a ampla defesa. A Diretoria Colegiada é a instância máxima de decisão dentro da esfera executiva. Contudo, qualquer decisão pode ser levada ao Poder Judiciário.

No que se refere à importância da informação como subsídio para o processo decisório, verifica-se que o alto grau de informação assimétrica presente no setor de saúde suplementar foi o primeiro desafio a ser enfrentado pela Agência. Em 1998, quando teve início a regulação desse mercado, praticamente não havia dados disponíveis e nem sistemas de informação específicos, padronizados e alimentados periodicamente. As informações eram dispersas e oriundas das próprias operadoras ou de estudos acadêmicos. A primeira sistematização de informação sobre cobertura por planos privados de saúde data da realização do Suplemento Saúde, da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD/IBGE), em 1998, quando foi possível estimar a composição de pessoas vinculadas a planos e seguros de saúde. Assim, desde sua criação no ano 2000, a ANS vem investindo recursos humanos, financeiros e materiais na definição de conteúdos, implantação de fluxos informacionais e consolidação de dados sobre os quatro conjuntos de informações estruturantes deste setor, que são: beneficiários, operadoras, planos de saúde e utilização de serviços. Para tanto, a ANS conta com diversos sistemas de informação que, no entanto, não são interoperáveis, o que compromete as ações da ANS, conforme constatado pelo TCU em auditoria realizada em 2009 na Agência. Por meio do acórdão 502/2009, que será discutido na seção 3.1.2.3, o TCU determinou à ANS implementar

[...] melhorias nos sistemas, consistentes em definir parâmetros confiáveis que permitam interação entre as informações constantes dos diversos sistemas da Agência e, com isso, seja possível a extração de relatórios completos, facilitadores da atuação dos órgãos de controle e, antes disso, sejam úteis como ferramentas gerenciais da própria Agência (BRASIL, 2009c)

Com o intuito de aferir a qualidade do setor de saúde suplementar, a ANS instituiu o Programa de Qualificação da Saúde Suplementar, formado por dois componentes: a avaliação de desempenho das operadoras ou Qualificação das Operadoras e a avaliação de Desempenho da ANS ou Qualificação Institucional.

A análise da qualidade das operadoras é feita por meio de quatro dimensões: i) Atenção à Saúde, em que se avalia a qualidade da assistência à saúde prestada aos consumidores de planos privados de saúde; ii) Econômico-Financeira, onde se identifica a situação econômico-financeira da operadora; iii) Estrutura e Operação, em que se analisa o modo de produção da operadora; e iv) Satisfação dos Beneficiários, buscando identificar a

visão do usuário no que tange ao cumprimento do contrato pela operadora. Desde 2005, a ANS divulga anualmente os resultados dessa avaliação, segundo faixas de notas alcançadas pelas operadoras (ANS).

Além disso, a ANS divulga mensalmente o Índice de Reclamações das Operadoras que é calculado considerando o total de reclamações e de beneficiários de todas as operadoras registradas na ANS no mês.

No que tange à avaliação do desempenho da ANS, também previsto por esse programa, a chamada Qualificação Institucional, ela se dá por meio de indicadores específicos para avaliação de suas ações em quatro eixos direcionais: i) Qualificação da Saúde Suplementar; ii) Desenvolvimento Institucional; iii) Sustentabilidade do Mercado; e IV) Articulação Institucional.

Embora os resultados das operadoras venham sendo divulgados desde 2005 no sítio da Agência e pela imprensa, os resultados do desempenho do órgão regulador nunca foram formal e amplamente divulgados.

### **3.2.5 Transparência**

Para evitar que o órgão regulador se torne injusto, incompetente, ineficiente ou mesmo corrupto, a transparência pressupõe a necessidade de publicização de decisões, clareza de processos decisórios, divulgação antecipada de pautas e agendas de reuniões e divulgação posterior das atas dessas reuniões, elementos essenciais tanto para o processo de participação dos demais atores nas decisões do órgão regulador como para o processo de *accountability*.

#### **3.2.5.1 Sítio**

Como salienta Cruz (2007, p.113), há uma forte tendência das agências reguladoras em considerar seus portais na internet uma fonte insubstituível de informação e comunicação. A ANS não foge à regra.

Considerado o principal instrumento de comunicação com seus diversos públicos, o sítio da Agência apresenta uma grande quantidade de informações. Contudo possui uma linguagem excessivamente técnica que dificulta a compreensão das informações divulgadas, além de ser de difícil navegação. Uma pessoa pouco habituada com a internet e com os termos



do setor pode ter dificuldades para encontrar a informação de que necessita. A falta de um mecanismo de busca dificulta ainda mais o acesso à informação desejada. Além disso, ao eleger o sítio o seu principal instrumento de comunicação, a ANS acaba por desconsiderar o processo brasileiro de exclusão digital. Em 2008, no país, apenas 34,8% da população havia acessado a internet apenas uma vez nos três últimos meses anteriores à data de realização da pesquisa. Entre aqueles que não tinham acessado a internet, os principais motivos para o não acesso eram: não achar necessário ou não querer (32,8%), não saber utilizar (31,6%) ou não ter acesso (30,0%) (BRASIL, 2009b).

Além disso, como a internet pode ser considerada um instrumento de busca ativa por informação, pressupõe-se que a pessoa que acessa o sítio da ANS já conheça a Agência ou pelo menos saiba que existe uma agência reguladora para o mercado de planos privados de saúde. Como se verá na seção 3.3.2, o índice de conhecimento da ANS pelos próprios consumidores de planos de saúde ainda pode ser considerado relativamente baixo, o que parece contrariar o uso do sítio como principal instrumento de informação e comunicação.

#### **3.2.5.2 Divulgação jornalística**

Por meio de sua assessoria de imprensa, a ANS busca estabelecer um canal de comunicação entre a agência e os veículos de comunicação de todo o país. A divulgação jornalística das ações da Agência é feita tanto por meio de envio de releases como por entrevistas individuais e coletivas com os diretores e gerentes da ANS.

#### **3.2.5.3 Eventos**

Os eventos realizados pela ANS são geralmente de caráter técnico, como oficinas, seminários e encontros, sendo direcionados prioritariamente para operadoras de planos de saúde, prestadores de serviços de saúde e os órgãos de defesa do consumidor, no caso do projeto Parceiros da Cidadania

#### **3.2.5.4 Campanhas publicitárias**

Desde 2004, a ANS conta com recursos específicos para a realização de campanhas publicitárias. Entre 2000 e 2003 não havia previsão orçamentária para essa finalidade.

Contudo os valores podem ser considerados baixos tendo em vista a necessidade de divulgação institucional da ANS e de informação aos consumidores, que requer investimentos em estratégias massivas de comunicação. Cabe ressaltar ainda que, em 2008, houve uma redução expressiva no orçamento previsto, tendo o valor daquele ano sido menor do que o de 2004 (quadro 3.3).

**Quadro 3.3 Valores previstos para a realização de campanhas publicitárias**

<b>Ano</b>	<b>Valores orçados para campanhas publicitárias</b>
<i>2000</i>	-
<i>2001</i>	-
<i>2002</i>	-
<i>2003</i>	-
<i>2004</i>	1.800.000,00
<i>2005</i>	1.928.000,00
<i>2006</i>	2.005.000,00
<i>2007</i>	2.095.000,00
<i>2008</i>	1.512.000,00
<i>2009</i>	2.311.200,00
<i>2010</i>	2.311.200,00

Fonte: GEFIN/ANS

As campanhas da ANS foram realizadas em 2002, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010, ainda que, como visto, em 2002 e 2003 não houvesse recursos específicos para essa finalidade. Observa-se ainda que a ANS não veiculou nenhuma campanha publicitária em 2005, embora seu orçamento previsse recursos para tal atividade. Ressalte-se que tais ações não têm sido efetivas, tendo em vista o baixo percentual de conhecimento sobre a ANS, conforme será detalhado na seção 3.3.2.

### **3.2.5.5 Parcerias com órgãos de defesa do consumidor**

Por meio do projeto Parceiros da Cidadania, iniciado em 2003, a ANS busca estabelecer parcerias com os órgãos de defesa do consumidor de forma a ampliar as possibilidades de acesso do consumidor às informações necessárias para melhor compreensão de seus direitos e aumento de seu poder de decisão. A fase inicial do projeto foi voltada para a sensibilização e conscientização dos envolvidos acerca das principais dúvidas e reclamações dos consumidores: doenças e lesões pré-existentes, reajuste de mensalidades, negativa de cobertura e adaptação de contratos antigos à Lei nº 9.656/98. A partir de 2007, a Agência

passa a assinar acordos de cooperação técnica entre a sede e os núcleos da ANS nos Estados com os órgãos de defesa do consumidor, em que estão previstos eventos de capacitação, além de fiscalizações e ações conjuntas sobre o mercado regulado.

### **3.2.6 Participação**

A participação dos diversos atores no processo decisório da regulação de um determinado mercado é considerada uma condição fundamental para a credibilidade e a legitimidade das normas e regulamentações. No mercado de planos privados de saúde, essa participação está prevista por meio de diversas instâncias e/ou instrumentos, conforme apresentados a seguir.

#### **3.2.6.1 Câmara de Saúde Suplementar**

A participação da sociedade no processo decisório do setor de saúde suplementar se dá prioritariamente por meio da Câmara de Saúde Suplementar (CAMSS – anteriormente CSS) que, na verdade, é anterior à ANS, tendo sido criada pela Lei 9.656/98 e alterada pela MP nº 1665/98, como órgão consultivo do Conselho Nacional de Saúde Suplementar (Consu). Inicialmente a CAMSS era formada por 23 membros, entre representantes do Governo, operadoras de planos de saúde, prestadores de serviços e entidades de defesa do consumidor.

Com a criação da ANS, em janeiro de 2000, a Câmara de Saúde Suplementar passou a ser um órgão consultivo da agência reguladora. De acordo com o regimento interno da agência, “a Câmara de Saúde Suplementar é, na Agência, o órgão de participação institucionalizada da sociedade, de caráter permanente e consultivo” (BRASIL, 2000b). Atualmente, com 34 membros, a CSS é composta:

- I - pelo Diretor-Presidente da ANS, ou seu substituto, na qualidade de Presidente;
- II - por um diretor da ANS, na qualidade de Secretário;
- III - por um representante de cada Ministério a seguir indicado:
  - a) da Fazenda;
  - b) da Previdência e Assistência Social;
  - c) do Trabalho e Emprego;
  - d) da Justiça;
  - e) da Saúde;
- IV - por um representante de cada órgão e entidade a seguir indicados:
  - a) Conselho Nacional de Saúde;
  - b) Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde;

- c) Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde;
  - d) Conselho Federal de Medicina;
  - e) Conselho Federal de Odontologia;
  - f) Conselho Federal de Enfermagem;
  - g) Federação Brasileira de Hospitais;
  - h) Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços;
  - i) Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas;
  - j) Confederação Nacional da Indústria;
  - l) Confederação Nacional do Comércio;
  - m) Central Única dos Trabalhadores;
  - n) Força Sindical;
  - o) Social Democracia Sindical;
  - p) Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização; (Alínea incluída pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001).
  - q) Associação Médica Brasileira; (Alínea incluída pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001).
- V - por um representante de cada entidade a seguir indicada:
- a) do segmento de autogestão de assistência à saúde;
  - b) das empresas de medicina de grupo;
  - c) das cooperativas de serviços médicos que atuem na saúde suplementar;
  - d) das empresas de odontologia de grupo; (Alterado pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001);
  - e) das cooperativas de serviços odontológicos que atuem na área de saúde suplementar; (Alterado pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001).
- VI – por dois representantes de entidades a seguir indicadas:(Inciso incluído pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001).
- a) de defesa do consumidor; (Alínea incluída pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001);
  - b) de associações de consumidores de planos privados de assistência à saúde; (Alínea incluída pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001).
  - c) das entidades de portadores de deficiência e de patologias especiais. (Alterado pela MP nº 2.177-44, de 24 de agosto de 2001) (BRASIL, 2000b).

As entidades mencionadas nas alíneas dos incisos V e VI escolhem entre si, dentro de cada categoria, os seus representantes e respectivos suplentes na Câmara de Saúde Suplementar.

Diferentemente dos conselhos gestores do SUS, que têm um caráter deliberativo, o caráter consultivo da Câmara não lhe permite tomar decisões, apenas emitir pareceres, opiniões e sugestões.

Embora o calendário das reuniões esteja disponível no site da ANS, as reuniões não são abertas à participação da sociedade em geral, ficando restritas aos membros da CAMSS e aos convidados da agência reguladora. Após a realização de cada reunião, as atas ficam disponíveis, no sítio da ANS ([www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br)), para consulta. Contudo, o formato e a linguagem das atas, extremamente técnica, não despertam o interesse para a sua leitura, e, em algumas situações, dificulta o entendimento do tema em discussão.

Como as agências reguladoras foram criadas para deliberarem sobre assuntos eminentemente técnicos, esse é o teor principal das pautas de reuniões. Normalmente cabe à ANS a definição das pautas, mas as entidades podem fazer sugestões, quando detectam temas que requerem maiores esclarecimentos. No final de cada ano, as entidades, inclusive, são estimuladas pela ANS a apresentarem sugestões de temas a serem debatidos no ano seguinte. Normalmente, na primeira reunião do ano, a ANS submete o calendário de reuniões e as respectivas pautas à aprovação dos membros da CAMSS.

### **3.2.6.2 Audiência Pública**

Outra forma de participação da sociedade no processo decisório da ANS prevista no Decreto nº 3.327, de 5 janeiro de 2000, que aprovou o regulamento da ANS, é a audiência pública, que tem os seguintes objetivos:

- I - recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANS;
- II - propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões;
- III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto de audiência pública; e
- IV - dar publicidade à ação da ANS. (BRASIL, 2000a)

De acordo com o art. 32 desse decreto, a audiência pública é passível de ser realizada previamente ao “processo de edição de normas, decisório e os procedimentos de registros de operadoras e produtos” (BRASIL, 2000a). Nesse caso, a decisão de sua realização cabe à Diretoria Colegiada. No caso de elaboração de anteprojeto de lei no âmbito da ANS, a realização de audiência pública assume caráter obrigatório, devendo ser realizada após prévia consulta à Casa Civil da Presidência da República.

Desde que agência foi criada, foi realizada apenas uma audiência pública.

### **3.2.6.3 Consulta pública**

Prevista no regulamento da ANS, a utilização de consultas públicas como instrumento de apoio ao processo decisório foi institucionalizado pelo então diretor presidente da ANS, Januário Montone, durante a 10ª reunião da CAMSS, realizada em 23 de maio de 2000: “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” (ANS, 2000a).

A realização de consultas públicas pela ANS, teoricamente, permite a todos os cidadãos enviarem sugestões sobre minutas de normas regulatórias para o setor de saúde suplementar por meio da *internet*.

### **3.2.6.4 Câmara Técnica**

A possibilidade de criação de câmaras técnicas, de caráter consultivo, de forma a subsidiar as decisões da Agência também foi estabelecida pela mesma lei que criou a ANS (BRASIL, 2000b). Note-se que não é um instrumento obrigatório, ficando a cargo da discricionariedade dos diretores a decisão de sua realização.

Normalmente, as câmaras ou grupos técnicos, compostos por representantes indicados pelos integrantes da Câmara de Saúde Suplementar, são formados para os temas que requerem um maior aprofundamento de discussão. O resultado dos trabalhos desses grupos normalmente é apresentado e discutido na Câmara antes da edição de uma resolução. Contudo, esses grupos também têm um caráter consultivo, cabendo a decisão final à ANS.

### **3.2.6.5 Ouvidoria**

Definida como um “canal de comunicação entre a sociedade e a Agência Nacional de Saúde Suplementar”, a Ouvidoria da ANS não possui vinculação hierárquica com as diretorias ou estruturas que compõem a Agências. Seu objetivo é contribuir para o aprimoramento das ações da Agência a partir da apuração de queixas, denúncias ou reclamações feitas por qualquer cidadão. Assim, ao controlar a eficiência do serviço prestado pelo órgão público, a Ouvidoria assume a função de guardião do interesse público.

O ouvidor é indicado pelo ministro da Saúde e nomeado pelo Presidente da República para um mandato de dois anos, admitida uma única recondução, sendo vedado a ele possuir qualquer interesse, direto ou indireto, em empresas ou pessoas sujeitas à atuação regulatória da ANS

### **3.2.6.6 Call Center**

A ANS oferece um serviço telefônico gratuito por meio do número 08007019656, em que qualquer pessoa pode fazer críticas, sugestões ou reclamações sobre atuação da própria ANS e sobre planos de saúde, prestadores de serviços de saúde, direitos do consumidor de planos de saúde ou outros assuntos relacionados à saúde suplementar. O atendimento é feito das 8 h às 20 h., de segunda a sexta-feira, exceto feriados nacionais.

### **3.2.7 Accountability**

Como visto anteriormente, o termo *accountability* está relacionado à ideia de que um ator A deve prestar contas a um ator B que, por sua vez, tem o direito de pedir que essas contas lhe sejam prestadas. Nesse sentido, como órgão integrante da Administração Pública e dentro da lógica de separação e controle entre poderes, uma agência reguladora deve prestar contas tanto aos três poderes como à própria sociedade.

Com base no quadro 2.2, apresentado na subseção 2.4, em que constam os órgãos / instâncias / eventos / instrumentos, segundo dimensão de *accountability* e nível de controle realizado sobre órgãos da estrutura direta do Poder Executivo, apresenta-se a seguir o quadro 3.4 com os órgãos / instâncias / eventos / instrumentos de controle sobre a ANS e aos quais ela deve ser *accountable*.

**Quadro 3.4 Classificação de órgãos/entidades/eventos segundo dimensão de *accountability* e nível de controle realizado sobre a ANS**

Órgão/instância/evento/instrumento	Nível de controle segundo posição em relação ao órgão controlado		Dimensão de <i>accountability</i> segundo O'Donnell	
	Interno	Externo	Horizontal	Vertical
<i>Poder Executivo (CGU)</i>	x		x	
<i>Ministério da Saúde (Contrato de Gestão)</i>	x		x	
<i>Poder Legislativo (TCU)</i>		x	x	
<i>Poder Judiciário</i>		x	x	
<i>Ouvidoria</i>	x		x	
<i>Auditoria interna</i>	x		x	
<i>Câmara de Saúde Suplementar</i>	x		x	
<i>Câmaras Técnicas</i>	x		x	
<i>Consultas Públicas</i>		x		x
<i>Audiência Pública</i>		x		x
<i>Mídia</i>		x		x

Fonte: elaboração própria a partir de O'DONNELL, 1998, 2007; MEIRELLES, 2005

Diferentemente das outras instâncias do Poder Executivo que são diretamente afetadas com a troca do governo resultante do processo eleitoral, as eleições não têm um efeito direto sobre a ANS, por isso não constam do quadro 3.4. Além disso, uma vez que a Câmara de Saúde Suplementar e as Câmaras Técnicas configuram instâncias de participação social de caráter consultivo e por estarem inseridas regimentalmente na estrutura do poder decisório, configurando assim o que Cunnil Grau classifica como controle social institucionalizado, tais instâncias parecem assumir muito mais um caráter de controle interno e *accountability* horizontal, ao contrário de outras ações da sociedade civil organizada que por não estarem “inseridas” na estrutura de poder atuam sobre o Executivo como forma de controle externo e *accountability* vertical. Na ANS, as audiências e consultas públicas, bem como a mídia, podem ser consideradas as instâncias representativas de controle externo e *accountability* vertical.

### 3.2.8 Resumo das ferramentas de transparências e *accountability* da ANS

Com base no quadro 2.3 apresentado na subseção 2.5, que apresenta a classificação feita por Lodge (2004) dos mecanismos de prestação de contas e transparência dos diversos atores envolvidos no processo regulatório, será apresentado a seguir o quadro 3.5 que reúne as principais ferramentas de transparência e *accountability* adotadas pela ANS.



**Quadro 3.5 Ferramentas de transparência e *accountability* adotadas pela ANS**

<b>Ferramentas</b>	<b>Ferramentas adotadas pela ANS</b>
<b><i>Voz</i></b>	Consulta pública
	Ouvidoria
	Audiência pública*
<b><i>Representação</i></b>	Câmara de Saúde Suplementar
	Câmara técnica
<b><i>Escolha</i></b>	Competição estimulada pela portabilidade de carências dos planos individuais de saúde
<b><i>Informação</i></b>	Site
	Campanhas publicitárias
	Divulgação jornalística
	Call center
	Eventos
	Parcerias com órgãos de defesa do consumidor

Fonte: elaboração própria, adaptado de LODGE, 2004, p.129

\* Prevista no Regulamento da ANS, mas realizada apenas uma vez pela Agência

Ressalte-se que, segundo Lodge (2004), a competição entre os regulados pela preferência dos consumidores os obriga a serem cada vez mais transparentes e *accountables*. No caso do mercado de planos privados de saúde, a obrigatoriedade do cumprimento de períodos de carências e de cobertura parcial temporária para a utilização de determinados serviços de saúde sempre representou um empecilho para a troca de plano de saúde pelos consumidores. Com a publicação da Resolução Normativa nº 186, de 14 de janeiro de 2009, em que foram regulamentadas as regras de portabilidade de carências de planos individuais pela ANS pode-se dizer que, em certa medida, houve um incentivo à competição entre os regulados, ao dispensar os consumidores do cumprimento de novos períodos de carência e de cobertura parcial temporária na contratação de novo plano de contratação individual ou familiar. Nesse sentido, a competição representada pela portabilidade foi incluída no quadro 3.2 como ferramenta “Escolha”.

Conforme exposto nessa seção, pode-se concluir que a ANS apresenta as principais características consideradas ideais em se tratando de uma agência reguladora, especialmente no que tange à sua autonomia. A seguir, serão discutidas duas formas de controle sobre a Agência: o controle social e o controle parlamentar.

### 3.3 Formas de controle sobre a ANS

Essa seção apresenta a análise do controle parlamentar e do controle social sobre a ANS.

#### 3.3.1 Controle Parlamentar

Conquanto a realização de investigações por meio de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) configure um importante instrumento de que dispõe o Legislativo para o controle da Administração Pública, ressalte-se que, nessa dissertação, a CPI dos Planos de Saúde, realizada entre 30 de maio e 25 de novembro de 2003, constituída com o objetivo de investigar denúncias e irregularidades na prestação de serviços por empresas e instituições privadas de planos de saúde, não será analisada, tendo em vista que tal análise exigiria um grau de detalhamento que os limites desse trabalho não comportam. Some-se a isso o fato de que o tema já foi objeto específico de outros estudos acadêmicos.

Dessa forma, tendo em vista que os instrumentos de controle dos quais dispõe o Legislativo, quais sejam RIC, REQ, PFC e INC, podem ser considerados “intenções de accountability” (OLIVA, 2006, p.167) e cujo mapeamento indica a “evolução da ‘demanda por controle’ da atividade regulatória” (OLIVA, 2006, p.167, grifo do autor), optou-se nessa dissertação pela verificação da utilização desses instrumentos pelos deputados federais no que tange a ANS, o que é feito na subseção 3.3.1.1. Na subseção seguinte, analisa-se a atuação do TCU sobre a ANS.

##### 3.3.1.1 Controle Parlamentar por meio de instrumentos de controle

A tabela 3.4 apresenta o uso de instrumentos de *accountability* parlamentar pelos deputados federais entre 2001 e 2010. Mesmo desconsiderando-se os 26 REQs referentes à CPI dos Planos de Saúde, realizada em 2003, esse instrumento destaca-se como o mais utilizado pelos parlamentares especialmente por ser o tipo de proposição por meio da qual o parlamentar pode requerer documentos e informação a Ministro de Estado, convocar autoridades para participar de audiências públicas, entre outros. De maneira similar, os RIC utilizados especificamente para solicitação de informações vêm logo a seguir. Os Pedidos de Fiscalização e Controle (PFCs) só foram utilizados em 2008 e 2009. Por meio do PFC n°

43/2008, foi solicitada a fiscalização das medidas adotadas pela ANS para assegurar o ressarcimento dos atendimentos realizados pelo SUS aos pacientes de planos de saúde, que resultou no proferimento do acórdão 502/2009 pelo TCU, que será analisado em seção posterior nesse capítulo. Já o PFC nº 94/2009 propôs à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio a fiscalização da ação regulatória da ANS ao longo dos últimos cinco anos.

**Tabela 3.4 Uso dos instrumentos de *accountability* parlamentar por ano – 2001-2010**

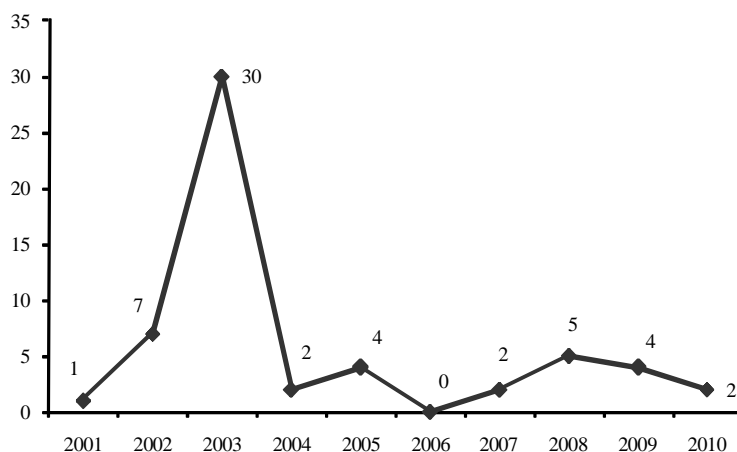
Instrumentos de controle parlamentar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2001-2010
PFC								1	1		2
REQ	1	4	29*	1				3	3	2	43
RIC		3		1	4		2	1			11
INC			1								1
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>57</b>

Fonte: elaboração própria a partir do sítio da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br))

\* Do total de REQs de 2003, 26 se referem especificamente à CPI dos planos de saúde

O total anual do uso desses instrumentos (gráfico 3.5) sugere uma baixa utilização, o que parece indicar que os deputados federais, com exceção da CPI dos Planos de Saúde, em 2003, devotam pouca atenção à regulação do mercado de planos privados de saúde, ainda que, como visto na seção 3.1, os gastos com planos privados praticamente se equiparem aos gastos feitos pelo governo federal no setor de saúde.

**Gráfico 3.5 Utilização anual dos instrumentos de *accountability* pelos deputados federais – 2001-2010**



Fonte: elaboração própria a partir do sítio da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br))

### 3.3.1.2 Controle Parlamentar com o auxílio do TCU

De acordo com o Regimento Interno do TCU, existem cinco formas pelas quais o Tribunal pode deliberar: i) instrução normativa, utilizada para disciplinar uma matéria que envolva pessoa física, órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal; ii) resolução, que se refere a atos internos do próprio Tribunal; iii) decisão normativa, utilizada para fixar critérios ou orientações que não justifiquem a expedição de instrução normativa ou resolução; iv) parecer, quando se referir a contas do Governo da República ou outros casos em que a manifestação do TCU é legalmente exigida, e, por fim, v) acórdão, que se refere a matéria de competência do TCU, não enquadrada nas formas anteriores (BRASIL, 2002b).

As deliberações do TCU são feitas por meio do Plenário, da 1ª Câmara ou da 2ª Câmara sobre assuntos classificados, conforme sua natureza, em: i) recursos; ii) pedidos de informação e outras solicitações formuladas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas ou respectivas comissões; iii) consultas quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência; iv) tomadas e prestações de contas; v) auditorias, inspeções e fiscalizações; vi) denúncias e representações; vii) atos de admissão de pessoal da administração direta e indireta bem como concessão de aposentadorias, reformas e pensões, viii) fixação dos coeficientes individuais de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (BRASIL, 2002b).

Nessa dissertação, serão analisados os acórdãos proferidos pelo TCU em que a ANS consta como entidade diretamente afeita. Ressalte-se que existem outros acórdãos do TCU em que são encaminhadas orientações e recomendações a ANS. Em virtude dos limites desse trabalho, optou-se por verificar apenas os acórdãos diretamente dirigidos para a Agência, tendo em vista que se referem a condutas específicas da Agência.

O quadro 3.6 apresenta os acórdãos que serão objetos de análise dessa dissertação, classificados por ano de proferimento e natureza:

**Quadro 3.6 Acórdãos proferidos pelo TCU à ANS, segundo ano e natureza – 2001-2009**

Ano	Identificação	Natureza
2001	TC 009.864/2001-0*	Prestação de Contas
2003	Acórdão 247/2003	Representação
2003	Acórdão 360/2003	Prestação de Contas
2005	Acórdão 771/2005	Prestação de Contas
2006	Acórdão 870/2006	Representação
2006	Acórdão 1146/2006	Solicitação do Congresso Nacional
2007	Acórdão 251/2007	Prestação de Contas
2007	Acórdão 421/2007	Representação
2008	Acórdão 1023/2008	Solicitação do Congresso Nacional
2009	Acórdão 459/2009**	Solicitação do Congresso Nacional
2009	Acórdão 502/2009	Relatório de auditoria
2009	Acórdão 1442/2009**	Solicitação do Congresso Nacional

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL, 2001e, 2003d, 2003e, 2005d, 2006b, 2006c, 2007b, 2008b, 2009c, 2009d, 2009e

\* Em 2001, a decisão relativa à prestação de contas da ANS foi proferida por meio do julgamento do processo TC 009.864/2001-0, constante da Relação 18/2001, do ministro relator Augusto Sherman. Embora não tenha sido divulgado sob o formato de acórdão, tem o mesmo valor. Dessa forma, nessa dissertação, assume o mesmo caráter que os demais acórdãos.

\*\* Acórdão proferido para todas as agências reguladoras, entre as quais se inclui a ANS

Os acórdãos referentes à “Prestação de Contas” trazem os resultados do julgamento do TCU acerca de todos os recursos, orçamentários e extra-orçamentários, geridos ou não pela ANS. Aqueles referentes à “Solicitação do Congresso Nacional” apresentam a resposta a pedidos de informação e outras solicitações formuladas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas ou respectivas comissões sobre a ANS. Por fim, os acórdãos do tipo “Relatório de Auditoria” objetivam verificar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis pela Agência quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, bem como avaliar o desempenho da ANS e de seus sistemas, programas, projetos e atividades. Já os de “Representação” referem-se à verificação de possíveis irregularidades.

Nas próximas subseções, serão apresentadas as avaliações desses acórdãos.

### 3.3.1.2.1 Acórdãos relativos a processos de prestação de contas da ANS

A análise de contas da ANS é resultado de um trabalho conjunto entre a Controladoria Geral da União (CGU), o órgão de controle interno do Poder Executivo, e o Tribunal de Contas da União, que apóia o controle externo realizado pelo Poder Legislativo. O trabalho conjunto entre CGU e TCU, como visto na seção 2.1, está previsto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, que determina que os órgãos de controle interno de cada Poder devem apoiar o órgão de controle externo em suas atividades (BRASIL,2005a, p.69-70).

O processo tem início com uma auditoria realizada pela CGU na ANS e a consequente elaboração de um relatório encaminhado ao Ministério da Saúde. Cabe ao Ministro da Saúde o encaminhamento desse relatório ao TCU. Tal relatório é analisado pelos técnicos da 4ª Secretaria de Controle Externo (4ª Secex), unidade técnica do TCU responsável pelo controle da ANS, que elabora e encaminha um novo relatório ao ministro do TCU, para sua apreciação e voto. Após elaboração de seu voto, o ministro relator encaminha o processo sob sua responsabilidade para julgamento dos demais ministros e adoção do acórdão que traz o resultado da análise de contas realizada. Ressalte-se que a escolha do ministro relator para análise dos processos é feita por meio de sorteio, o que possibilita a alternância de visões. Além disso, o ministro é soberano para discordar da análise realizada pela unidade técnica do Tribunal. O quadro 3.7 apresenta uma síntese do processo de avaliação de contas da ANS.

**Quadro 3.7 Etapas do processo de análise de contas da ANS pelo TCU**

<b>Etapa</b>	<b>Atividade</b>
<i>1</i>	Auditoria da CGU na ANS
<i>2</i>	Elaboração do relatório de auditoria pela CGU
<i>3</i>	Encaminhamento do relatório da auditoria da GCU ao Ministério da Saúde
<i>4</i>	Encaminhamento do referido relatório pelo Ministro da Saúde ao TCU
<i>5</i>	Análise pela 4ª Secex/TCU
<i>6</i>	Elaboração de relatório pela 4ª Secex/TCU, a partir do relatório da CGU
<i>7</i>	Encaminhamento do relatório da 4ª Secex/TCU ao ministro relator
<i>8</i>	Análise do relatório apresentado pela 4ª Secex e elaboração de voto pelo ministro relator
<i>9</i>	Julgamento do processo pelos ministros do TCU
<i>10</i>	Aprovação do acórdão sobre o processo de análise de contas
<i>11</i>	Encaminhamento do acórdão à ANS

Fonte: elaboração própria

Ao final do julgamento pelo TCU, as contas podem ser consideradas regulares, regulares com ressalvas e irregulares, sendo:

- I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
- II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário;
- III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
  - a) omissão no dever de prestar contas;
  - b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
  - c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
  - d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (BRASIL, 1992).

Embora essa seção tenha como objetivo a análise do controle feito pelo TCU sobre a ANS, no caso específico dos processos de julgamento de contas, como os órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU) atuam em conjunto, em alguns momentos serão apresentadas também as ações da CGU, uma vez que, nesse processo, além de realizar a auditoria inicial, a CGU é responsável por checar o cumprimento das recomendações e determinações do TCU para a ANS, ao fazer a auditoria da Agência no ano seguinte ao acórdão proferido pelo Tribunal. Ressalte-se que o TCU tem autonomia para discordar da avaliação feita pela CGU.

Dos 12 acórdãos analisados nessa dissertação, apenas quatro se referem a processos de prestação de contas da ANS: acórdão n° 360/2003, referente ao julgamento das contas da ANS do exercício de 2001; acórdão n° 771/2005, relativo ao exercício de 2003; e o acórdão n° 251/2007, que se refere ao exercício de 2002. Merece destaque o fato de que as contas de 2003 da ANS foram julgadas em 2005, enquanto somente dois anos depois, em 2007, foi proferido o resultado do julgamento das contas do exercício de 2002 da ANS. O julgamento das contas da ANS do exercício de 2000 foi proferido sob a forma do processo TC 009.864/2001-0, constante da Relação 18/2001, do ministro relator Augusto Sherman. Embora não tenha sido divulgado sob o formato de acórdão, tem o mesmo valor. Nesse sentido, nessa dissertação, assume o mesmo caráter que os demais acórdãos.

Até o momento, todas as contas da ANS foram julgadas regulares com ressalvas pelo TCU, acompanhando a análise feita pela CGU. Isso significa que, desde a sua criação, a ANS vem apresentando falhas formais em sua gestão (quadro 3.8).

**Quadro 3.8 Resultado do julgamento das contas da ANS pelo TCU segundo ano de exercício**

<b>Exercício</b>	<b>Resultado do julgamento das contas da ANS pela CGU</b>	<b>Resultado do julgamento das contas da ANS pelo TCU</b>
<i>2000</i>	contas regulares com ressalvas	contas regulares com ressalvas
<i>2001</i>	contas regulares com ressalvas	contas regulares com ressalvas
<i>2002</i>	contas regulares com ressalvas	contas regulares com ressalvas
<i>2003</i>	contas regulares com ressalvas	contas regulares com ressalvas
<i>2004</i>	contas regulares com ressalvas	em análise
<i>2005</i>	contas regulares com ressalvas	em análise
<i>2006</i>	contas regulares com ressalvas	em análise
<i>2007</i>	contas regulares plenas	em análise
<i>2008</i>	contas regulares plenas	em análise
<i>2009</i>	em análise	em análise

Fonte: elaboração própria

Destaque-se que continuam em aberto o julgamento das contas de 2004 a 2009, embora conforme previsto no art. 204 do Regimento Interno do TCU, “O Tribunal julgará as tomadas e prestações de contas até o término do exercício seguinte àquele em que lhe tiverem sido apresentadas” (BRASIL, 2002b). Tal fato sugere uma deficiência do TCU em atuar como órgão de controle externo da ANS, abrindo espaço para possíveis desvios, tendo em vista que, conforme salienta Pessanha (2007, p.157), “a análise de contas representa o melhor instrumento de aferição do desempenho governamental”.

A seguir, são apresentados, de forma individualizada, os processos de prestação de contas da ANS que já foram julgados pelo Tribunal de Contas da União, buscando verificar se as recomendações feitas pelo TCU foram cumpridas pela ANS. Para a apuração do percentual de cumprimento dos acórdãos foram utilizadas as avaliações feitas pelo TCU. Nos casos em que essa avaliação não está disponível em virtude do lapso temporal do TCU em julgar as contas da ANS, foram utilizadas as avaliações feitas pela CGU, que na auditoria anual feita na Agência tem a obrigação de checar o cumprimento dos acórdãos proferidos pelo TCU.

#### **3.3.1.2.1.1 Cumprimento do processo TC 009.864/2001-0**

As providências adotadas pela ANS para o atendimento das quatro recomendações feitas pelo TCU no processo TC 009.864/2001-0, referente ao julgamento de contas do exercício 2000 (Apêndice A), de acordo com análise feita pelo Tribunal, atenderam satisfatoriamente ao exigido, atingindo assim 100% de cumprimento.



### 3.3.1.2.1.2 Cumprimento do acórdão 360/2003

No Apêndice B, são apresentadas as providências adotadas pela ANS para o atendimento das duas recomendações feitas pelo TCU em seu acórdão 360/2003, relativo ao processo de prestação de contas do exercício de 2001 da Agência.

Como mencionado anteriormente, após a publicação do acórdão do TCU, a CGU tem a responsabilidade de verificar o cumprimento das recomendações e determinações do Tribunal para a ANS, ao fazer a auditoria da Agência.

No caso específico do acórdão 360/2003, o cumprimento das recomendações efetuadas pelo tribunal só foi avaliado pela CGU, em 2006, ao realizar a auditoria referente ao exercício de 2005. Ressalte-se que essa verificação só foi feita após cobrança do próprio TCU que, em seu acórdão 771/2005, determinou

[...] à Secretaria Federal de Controle Interno que informe, nas próximas contas, as providências adotadas pela ANS para dar cumprimento às determinações feitas pelo Tribunal nas apreciações das contas da Unidade referentes aos exercícios de 2001 a 2003. (BRASIL, 2005d)

Ressalte-se aqui um importante lapso temporal da CGU. Uma vez que a avaliação foi realizada somente três anos após a publicação do referido acórdão, não se tem informação de como a Agência se comportou em relação a esses itens no exercício seguinte ao das contas avaliadas.

Como o exercício de 2005 da ANS, em que consta a análise da CGU sobre o cumprimento do acórdão 360/2003, ainda não foi julgado pelo TCU, não se tem o pronunciamento do Tribunal sobre a matéria. Nesse sentido, será utilizada a avaliação feita pela CGU para determinar o percentual de cumprimento dessas recomendações,

O TCU havia feito duas recomendações à ANS, a primeira referente à revisão de ações de acordo de cooperação ANS/Unesco e a segunda relativa ao cumprimento das obrigações ajustadas no Termo de Conciliação celebrado entre o Ministério Público do Trabalho e a União Federal (ACP nº 1044/200), conforme Decisão da 15ª Vara do Trabalho de Brasília, do dia 07 de junho de 2002.

Em sua avaliação, a CGU considera que o item referente à revisão de ações do acordo de cooperação ANS/Unesco continua pendente, uma vez que não houve redução de repasse de

recursos conforme afirmado pela ANS (Apêndice B). A CGU apurou que o desembolso de recursos passou de R\$ 6.320.000,00 em 2004 para R\$ 7.878.000,00 em 2005.

O segundo item foi avaliado como em implementação, considerando-se que, em 31/03/2006, a ANS contava com 263 servidores contratados por meio de concurso público, tendo sido constatada a redução de 157 servidores temporários e 63 consultores internacionais (Apêndice B).

Verifica-se assim que o percentual de não cumprimento das recomendações do TCU, segundo a avaliação da CGU, foi de 50%.

### **3.3.1.2.1.3 Cumprimento do acórdão 251/2007**

As recomendações feitas pelo TCU a ANS, referentes às contas de 2002 e que constam do acórdão 251/2007, são apresentadas no Apêndice C. Embora essas contas se refiram ao exercício de 2002, elas só foram julgadas em 2007. Dessa forma, as recomendações emitidas pelo TCU, todas relativas à instrução de processos de contratação, só puderam ser verificadas pela CGU em auditoria realizada em 2008, referente às contratações realizadas pela Agência em 2007. A demora no julgamento das contas não possibilitou que tais recomendações fossem avaliadas para as contratações realizadas no exercício seguinte ao das contas avaliadas.

Como também as contas do exercício de 2007, em que constam a avaliação da CGU sobre o cumprimento das recomendações do acórdão 251/2007, ainda não foram julgadas, novamente não se tem o parecer do TCU acerca dessa matéria. Segundo a CGU, em 2007, a Agência cumpriu integralmente o que foi recomendado.

No julgamento de contas do exercício de 2002, merece destaque a diferença de posicionamento entre a análise de uma questão realizada pela área técnica e o posicionamento do ministro relator do caso. Para os técnicos da 4ª Secex, o pagamento de ligações telefônicas realizadas após o vencimento de contratação emergencial implicaria multas ao diretor-presidente da ANS, devendo suas contas serem consideradas irregulares. O ministro relator optou por acolher as justificativas dos gestores da ANS, tendo as contas sido consideradas regulares com ressalvas. Verifica-se aqui o que foi apontado por Figueiredo (2003) na seção 2.6.2, de que, muitas vezes, a dimensão política suplanta a análise técnica.

### 3.3.1.2.1.4 Cumprimento do acórdão 771/2005

No Apêndice D estão listadas as recomendações do TCU para a ANS constantes do acórdão 771/2005 e as providências adotadas pela Agência. Por sua vez, o Apêndice E apresenta a avaliação da CGU acerca do cumprimento dessas recomendações pela ANS. Do total das 21 recomendações, seis não foram analisadas pela CGU na auditoria realizada. Ainda que seja feita por meio de amostragem, seria de se esperar que tais itens tivessem entrado na pauta da auditoria realizada pela CGU, tendo em vista a relevância de um acórdão do TCU.

Como novamente o TCU ainda não julgou as contas do exercício da ANS de 2005, em que constam a avaliação da CGU referente ao cumprimento do acórdão 771/2005, não se tem o posicionamento do Tribunal sobre esse tema.

Ressalte-se, contudo, que para o atendimento de uma solicitação do Congresso Nacional, que será apresentada de forma mais detalhada em seção posterior, o TCU verificou que as recomendações nº 5, 6, 7 e 8 desse acórdão, não auditadas pela CGU, foram consideradas não atendida (recomendação nº 5) e parcialmente atendidas, embora ainda com graves problemas (recomendações nº 6, 7 e 8). As demais recomendações não foram avaliadas pelo TCU.

A análise da situação de cumprimento das recomendações, considerando-se a avaliação do TCU para os itens nº 5, 6, 7 e 8 e a da CGU para os demais itens, mostra que o percentual de não atendimento das recomendações atinge 38,0%. Se nessa análise forem desconsiderados os itens não avaliados pela auditoria CGU, o percentual de não cumprimento atinge 42,1% (tabela 3.5).

**Tabela 3.5 Situação e percentual de cumprimento das recomendações do TCU (acórdão 771/2005)**

Situação de cumprimento	Itens recomendados	
	(n)	(%)
Atendido	6	28,6
Atendido parcialmente	5	23,8
Não atendido	8	38,0
Não analisado	2	9,6
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL, 2006a; 2006c

\* No total das recomendações, foi desconsiderado o item relativo ao cumprimento das determinações do acórdão 360/2003, anteriormente analisadas

### 3.3.1.2.1.5 Síntese dos processos de prestação de contas

Em 10 anos, a ANS só teve julgadas as suas contas dos quatro anos iniciais (2000, 2001, 2002 e 2003). Desde 2004, o julgamento das contas continua em aberto. O fato de todas as contas terem sido julgadas regulares com ressalvas mostra que a Agência apresenta falhas formais em sua gestão desde a sua criação. Tal fato deveria ser considerado um bom indício para que não houvesse atraso no processo de análise das contas da Agência, tendo em vista que, conforme o Art. 16, § 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, “O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas”. (BRASIL, 1992).

Se a premissa do processo de prestação de contas é verificar como a agência se comporta anualmente, evitando possíveis desvios ou mesmo repetição de erros, o TCU, ao julgar as contas com atraso e fora de ordem, como aconteceu no exercício dos anos 2002 e 2003, em que as contas foram julgadas respectivamente, em 2007 e 2005, subverte a lógica desse processo, dificultando um acompanhamento mais preciso dos atos do órgão regulador. Ademais, como o mandato dos diretores da ANS é de três anos, vários diretores ainda não tiveram as contas de sua gestão julgadas, ainda que continuem respondendo pelos possíveis erros detectados. Uma vez que o resultado do processo de julgamento do TCU pode considerar o gestor inabilitado para exercer cargo na Administração Pública por um período de cinco a oito anos, a demora no julgamento das contas acaba favorecendo esse gestor que pode vir a ocupar um novo cargo em qualquer outro órgão até a decisão final do tribunal.

Como o processo de prestação de contas prevê que a CGU avalie o cumprimento das recomendações e determinações do TCU após a publicação do acórdão, a falta de tempestividade do tribunal impede que seja verificado se a Agência agiu de acordo com o estabelecido pelo órgão de controle externo, com reflexos inclusive sobre a própria sistemática adotada para a verificação de contas, em que os órgãos interno e externo agem em conjunto. A demora no julgamento das contas de 2002, cujo acórdão só foi proferido em 2007, não possibilitou que o cumprimento de suas recomendações fosse avaliado imediatamente no exercício seguinte. Ressalte-se, no entanto, que, em relação ao processo de prestação de contas do ano 2001, a CGU deixou de analisar o cumprimento do referido acórdão imediatamente após sua publicação, vindo a fazê-lo apenas em auditoria realizada no

ano de 2006, referente ao exercício de 2005. Esse lapso temporal impediu a verificação do comportamento da Agência em relação a esses itens no ano de 2002.

Outro fato que merece destaque é o percentual de não cumprimento das recomendações, que atingiu 50,0% e 42,1% no que tange às determinações de 2003 e 2005 (quadro 3.9), uma evidência do déficit de *enforcement* do TCU sobre o órgão regulador.

**Quadro 3.9 Percentual de não atendimento das recomendações do TCU por exercício avaliado**

Decisão e acórdãos TCU	Exercício avaliado	Percentual de não atendimento das recomendações
<i>TC 009.864/2001-0</i>	2000	0,0%
<i>acórdão 360/2003</i>	2001	50,0%
<i>acórdão 251/2007</i>	2002	0,0%
<i>acórdão 771/2005</i>	2003	42,1%

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL, 2001e, 2002a, 2003e, 2005d, 2006a, 2006c, 2007b, 2008a

Na próxima subseção, serão avaliados os acórdãos relativos a processos de representação contra a ANS, em que são apurados indícios de irregularidade da Agência.

### **3.3.1.2.2 Acórdãos relativos a processos de representação contra a ANS**

Dos três acórdãos referentes a processos de representação contra a ANS, verifica-se que apenas um deles foi considerado improcedente, o acórdão n° 421/2007 (BRASIL, 2007c).

O acórdão n° 247/2003 considerou a representação parcialmente procedente, tendo sido recomendado à ANS: i) a obrigatoriedade de fundamentação de seus atos com maior precisão de forma a não causar a inabilitação de algum licitante; ii) a obrigatoriedade de definição clara e objetiva das características, quantidades e prazos dos objetos de licitação; e iii) a utilização de atributos justificadamente desejáveis na prestação do serviço e compatíveis com o objeto licitado. Tais recomendações foram feitas visando evitar a repetição dessas falhas em processos licitatórios seguintes (BRASIL, 2003d).

Já o acórdão n° 870/2006 foi considerado procedente, tendo sido determinado a ANS a suspensão cautelar e a revogação da licitação de contratação de serviços de atendimento multimídia, incluindo-se o funcionamento de central de relacionamento. Entre as recomendações feitas pelo TCU a ANS, destaca-se a necessidade de em futuras licitações do

tipo “técnica e preço”, evite a elaboração de editais que contenham, entre outros, os seguintes vícios: i) não-definição dos quantitativos a serem utilizados como parâmetro para a qualificação técnica dos licitantes; ii) ausência de planilha orçamentária; iii) falhas no projeto básico (BRASIL, 2006b).

Note-se que os dois acórdãos referem-se à licitação para contratação de prestação de serviços pelo critério “técnica e preço”, tendo sido verificada, em 2006, a repetição de erros já constatados em 2003.

Na próxima subseção, serão analisados os acórdãos relativos a processos de Solicitações do Congresso Nacional e Relatórios de Auditoria.

### **3.3.1.2.3 Acórdãos relativos a processos de Solicitações do Congresso Nacional e Relatórios de Auditoria sobre a ANS**

Dos quatro acórdãos classificados como solicitações do Congresso Nacional, os dois mais recentes (acórdão 459/2009 e acórdão 1442/2009) referem-se à determinação para realização de auditoria, de natureza operacional, nos setores administrativos das agências reguladoras que prestam serviços de atendimento, por telefone, aos cidadãos usuários dos serviços por elas regulados, objetivando verificar a sua eficiência, eficácia e efetividade.

De acordo com os artigos 1º e 2º do Decreto n.º 6.523, de 31/7/2008, foram fixadas normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) por telefone para os fornecedores de serviços regulados pelo Poder Público Federal. Ainda que o decreto não abranja as agências reguladoras dos respectivos serviços, a veiculação de diversas notícias nos principais jornais do país acerca das falhas das agências reguladoras na prestação desse mesmo atendimento motivou a solicitação dessa auditoria, tendo em vista que se espera que um órgão público sirva de exemplo no tocante à qualidade dos serviços prestados, de forma a conferir “legitimidade e prevalência às regras julgadas pelo Poder Público como de necessária observância pelo particular”(BRASIL,2009c).

O acórdão 1442/2009 prorrogou por mais 90 dias o prazo para a realização da referida auditoria (BRASIL, 2009e). Embora pelos prazos legais estipulados, essa auditoria deveria ter sido concluída no final de 2009, em pesquisa no sítio do TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), realizada em 10 de agosto de 2010, constatou-se que o processo 033.386/2008-1, que se refere à realização dessa auditoria, continua em aberto.

Os outros dois acórdãos classificados como solicitações do Congresso Nacional (acórdão 1146/2006 e acórdão 1023/2008) bem como o acórdão relativo a relatório de auditoria (acórdão 502/2009) versam sobre normas e procedimentos relativos ao processo de ressarcimento ao Sistema Único de Saúde (SUS) de gastos com atendimento a pacientes de planos de saúde. Portanto serão analisados simultaneamente.

O ressarcimento ao SUS está previsto no art.nº 32 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998:

Art. 32. Serão ressarcidos pelas operadoras dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, de acordo com normas a serem definidas pela ANS, os serviços de atendimento à saúde previstos nos respectivos contratos, prestados a seus consumidores e respectivos dependentes, em instituições públicas ou privadas, conveniadas ou contratadas, integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS. (BRASIL,1998a)

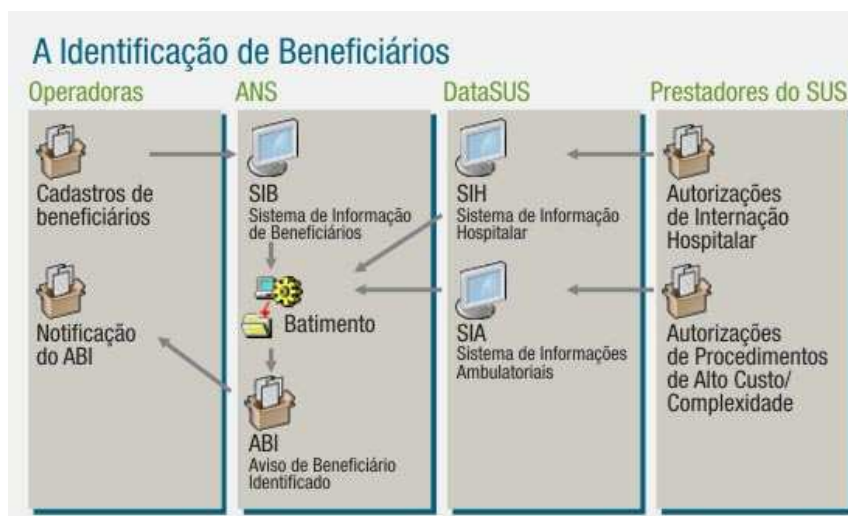
O processo de ressarcimento, cuja responsabilidade cabe a ANS, se ampara no princípio de vedação do enriquecimento sem causa, expresso no art. 884 do Código Civil brasileiro: "aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários". Ou seja, o atendimento de um usuário de plano de saúde pela rede pública sem o correspondente pagamento desse atendimento, previsto no contrato do usuário, pela operadora para a unidade pública, implica enriquecimento pela operadora, uma vez que tendo recebido o pagamento feito pelo usuário a operadora deixa de repassá-lo à unidade de saúde que efetivamente atendeu o usuário.

O processo de identificação dos atendimentos a serem ressarcidos é composto pelas seguintes etapas:

- 1) A ANS cruza os dados dos sistemas de informações do SUS referentes à identificação dos usuários com o Sistema de Informações de Beneficiários (SIB) da própria Agência;
- 2) após a identificação dos beneficiários de planos atendidos pelo SUS, a ANS exclui os atendimentos sem cobertura contratual; e
- 3) a ANS notifica as operadoras dos valores que devem ser ressarcidos.

A figura 3.3 apresenta sinteticamente o processo de identificação dos beneficiários para a cobrança junto às operadoras de planos de saúde dos atendimentos realizados pelo SUS.

**Figura 3.3 Identificação dos beneficiários para cobrança de ressarcimento ao SUS**



Fonte: sítio ANS ([www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br))

Motivo de disputas judiciais, o ressarcimento ao SUS tem sido um dos temas mais freqüentes na mídia desde a criação da Agência.

A fragilidade da ANS no processo de cobrança foi identificada pelo TCU em sua Decisão nº 918/2000, quando determinou à ANS, em conjunto com o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), a adoção de providências para melhorar a eficácia e a eficiência do Sistema de Ressarcimento (BRASIL, 2000d). De maneira similar, no acórdão 771/2005, referente ao julgamento das contas do exercício de 2003, novas recomendações foram feitas a ANS para aperfeiçoar o processo de ressarcimento. Verifica-se, assim, mais uma vez, que a falta de tempestividade do TCU no julgamento das contas permitiu que a fragilidade do processo já identificada em 2000 e reafirmada pelo relatório da auditoria da CGU referente ao exercício de 2003 só fosse julgada em 2005.

Em abril de 2010, o ex-diretor presidente da ANS, Fausto Pereira dos Santos, admitiu “que o órgão regulador não conseguiu fazer funcionar adequadamente o ressarcimento dos convênios ao Sistema Único de Saúde (SUS)” (ANS..., 2010n), residindo aí sua maior “frustração” após seis anos à frente do órgão regulador. Santos presidiu a ANS entre 24/12/2003 e 24/4/2010. Ou seja, passados dez anos, a Agência permanece pouco efetiva na realização dessa atividade.

O acórdão 1146/2006 foi motivado por uma solicitação da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, de autoria do deputado federal José Aristodemo Pinotti, acerca das

[...] normas e instruções adotadas pela Agência Nacional de Saúde (ANS), em cotejo com a Lei nº 9.656, de 1998, especialmente no que



diz respeito ao ressarcimento ao Sistema Único de Saúde dos gastos resultantes de serviços prestados a pacientes beneficiários de planos privados de assistência à saúde (BRASIL, 2006b, p.16).

Foi solicitado ao TCU checar: i) o aparente conflito entre a Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) n° 18, de 30/3/2000, com o art. 32 da Lei n° 9.656/1998; ii) os problemas na conceituação dos atendimentos dos casos de urgência e emergência; e iii) a não-evolução da ANS no que atine à definição dos custos atuariais das operadoras de planos de saúde.

Das três indagações, a segunda foi considerada improcedente. As outras duas foram consideradas procedentes, tendo sido determinado a ANS, por meio do acórdão 1146/2006, i) rever o art. 2° da Resolução de Diretoria Colegiada n° 18/1989 em razão de contrariar o art. 32 da Lei n° 9.656/1998 combinada com Medida Provisória n° 2.177-44/2001, uma vez que a Resolução limita o ressarcimento dos atendimentos apenas aos casos de urgência e emergência ao passo que a Lei determina que todos os atendimentos devem ser ressarcidos; e ii) criar um grupo de trabalho para estabelecer os principais componentes dos custos de planos de saúde, desenvolver metodologia específica para avaliar a conveniência dos reajustes de mensalidade, tendo em vista os reajustes por faixa etária e revisar os parâmetros para a concessão da Revisão Técnica (BRASIL, 2006c).

Ressalte-se que no caso do conflito entre o normativo da Agência e a Lei n° 9.656/98, o ministro relator destacou que a Resolução da Diretoria Colegiada, ao contrariar a Lei e limitar o ressarcimento a casos de urgência e emergência, “somada a outras falhas administrativas da ANS, pode ter acarretado, consoante disposto pelo nobre legislador, uma vultosa redução nos ressarcimentos aos cofres do SUS” (BRASIL, 2006c).

Pelo acórdão 1146/2006, os ministros do TCU também reconheceram a dificuldade de controle da regulação do setor de saúde suplementar ao

[...] determinar ao Instituto Serzedello Corrêa - ISC que avalie a oportunidade e conveniência de elaborar, considerando a possível participação da Secretaria de Fiscalização - Sefid, com a ciência da Secretaria Geral de Controle Externo, uma estratégia de capacitação de servidores da 4ª Secretaria de Controle Externo em metodologias de fiscalização do processo regulatório aplicáveis à Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (BRASIL, 2006c)

Passados 16 meses da publicação do acórdão 1146/2006, novamente o deputado federal José Aristodemo Pinotti, em 19 de novembro de 2007, fez nova solicitação ao TCU para que fosse verificado o atendimento dos termos do acórdão 1146/2006. Ao ser questionada, a Agência “noticiou a adequação dos normativos internos aos termos determinados pelo TCU” (BRASIL, 2008b).

Contudo, contrariando as expectativas, a análise efetuada pela unidade técnica responsável pelo controle da ANS, a partir da prestação de contas da Agência, mesmo as não julgadas, revelou a pequena evolução dos valores ressarcidos ao SUS (quadro 3.10), a despeito das mudanças de metodologia informadas pela agência.

**Quadro 3.10 Valores ressarcidos ao SUS – 2004-2007**

Ano	Valor (R\$)
2004	7.030.554,99
2005	13.047.039,76
2006	12.248.337,40
2007	8.185.528,90

Fonte: BRASIL, 2008b

Dessa forma, a 4ª Secretaria de Controle Externo (4ª Secex) reabriu o processo de verificação da cobrança de ressarcimento ao SUS, solicitando a ANS: i) tabela adotada para o cálculo do ressarcimento; ii) rotina atual para cálculo e cobrança às operadoras de planos de saúde; iii) resultados alcançados nos dois últimos exercícios e i) razões de impugnação mais comuns apresentadas pelas operadoras (BRASIL, 2008b).

No que tange aos valores adotados na Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos (Tunep), que serve de parâmetro para o ressarcimento dos procedimentos realizados e cujos valores segundo o art. 32, § 8º da Lei nº 9.656/98 “não serão inferiores aos praticados pelo SUS e nem superiores aos praticados pelas operadoras”, foi constatado que, embora os normativos da ANS tenham estabelecido como limites para a Tunep o intervalo entre 175% e 500% do valor da tabela SUS, do total dos 4607 procedimentos constantes da tabela, 38,66% apresentam valor inferior a 175%, o que contraria os próprios normativos da Agência. Importa ressaltar que a ANS tem a discricionariedade para definir os valores da Tunep, que podem inclusive serem iguais aos valores pagos pelo SUS, mas deve fazê-lo no escopo de seus normativos (BRASIL, 2008b). Para os técnicos da 4ª Secex, os valores da Tunep devem ser cuidadosamente definidos, tendo em vista que

Valores baixos podem significar um estímulo à utilização dos serviços do SUS, vez que para a operadora o custo seria menor, já que o pagamento aos integrantes de sua rede seria mais caro. Dessa forma, é desejável que os valores sejam nivelados pelos limites superiores, como forma de evitar distorções na utilização do SUS por beneficiários de planos de saúde (BRASIL, 2008b)

Quanto à rotina para cálculo e cobrança do ressarcimento junto às operadoras, a Agência informou que

Atualmente, a ANS cobra apenas o ressarcimento dos serviços referentes a internações hospitalares realizadas no SUS, não entrando no processamento os atendimentos ambulatoriais. [...]

O processamento dos atendimentos ambulatoriais de alta complexidade está sob estudos, mas enfrenta dificuldades de operacionalização devido ao grande volume físico. [...]

Contudo, está em curso na ANS a reformulação do processo do ressarcimento ao SUS por meio da implementação de medidas como a autuação eletrônica, cobrança no início do processo, punição da litigância de má fé e automação da análise de impugnações. Com estas medidas, esta Agência espera desestimular a litigância procrastinatória e dar celeridade aos processos, o que deve viabilizar o ressarcimento ao SUS dos atendimentos ambulatoriais de alta complexidade.

Já a cobrança dos demais atendimentos ambulatoriais é inviável tecnicamente, dada a inexistência de identificação dos usuários desses serviços no Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde – SAI/SUS (BRASIL, 2008b).

Para os analistas do TCU, ao excluir da cobrança os atendimentos ambulatoriais, a ANS está contrariando a Lei nº 9.656/98, que determina a cobrança de todos os atendimentos realizados pelo SUS. E acrescentam: “embora não se tenha um valor estimado de quanto isso venha a representar, é importante lembrar que, ao excluir esses procedimentos do ressarcimento, abre-se a possibilidade de distorções graves” (BRASIL, 2008b).

Na tabela 3.6 estão relacionados os dez motivos de impugnações mais frequentes apresentados pelas operadoras contra a cobrança do ressarcimento, que perfazem 94,6% do total.

**Tabela 3.6 Motivos de impugnações de cobranças de ressarcimento apresentados pelas operadoras**

Motivo	Impugnações	
	(n)	(%)
Beneficiário em carência	62.956	12,2
Atendimento for a da área geográfica do contrato	51.898	10,0
Contrato não cobre internação	44.465	8,6
Procedimento não coberto pelo contrato	41.789	8,1
Rede credenciada	38.062	7,4
Inconstitucionalidade	34.339	6,6
Cadastro	23.286	4,5
Usuário do procedimento não é beneficiário da operadora	22.298	4,3
TUNEP	18.250	3,5
Outros administrativos	151.828	29,4
Outros motivos*	27.887	5,4
<b>Total</b>	<b>517.058</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BRASIL, 2008b

\*Motivos não descritos no acórdão 1023/2008, calculados com base no 100%

Com exceção das impugnações que alegam inconstitucionalidade, as demais explicitam a fragilidade do processo de cobrança, uma vez que se amparam, em sua maioria, em características dos beneficiários e seus contratos com a operadora de planos privados de saúde. Nesse sentido, para os técnicos do TCU

1) ou a análise realizada previamente à cobrança não é feita adequadamente, por não identificar as características corretas do usuário, como carência, abrangência, adesão a determinado plano;

2) ou as informações adotadas para análise por parte da ANS são inconsistentes. Ressalte-se que essas informações são fornecidas pelas operadoras de planos de saúde.

Qualquer das duas hipóteses demonstra que a operacionalização dos procedimentos do ressarcimento padece de falhas graves, impedindo avanços na recuperação dos valores e criando uma demanda de análise de impugnações e recursos de proporções inadmissíveis (BRASIL, 2008b)

A prática de contestação das operadoras do ressarcimento parece estar internalizada na gestão da ANS. Em 2006, embora a meta de recebimento fosse de 25% das cobranças, ao final do ano, a Agência atingiu apenas 11,47% (BRASIL, 2008b).

Considerando-se a materialidade dos valores envolvidos, a constatação pela unidade técnica da forma inadequada como a ANS tem tratado o processo de ressarcimento, a fragilidade de instrumentos que inibam a utilização dos recursos do SUS em benefício das operadoras de planos de saúde bem como o interesse da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informalmente demonstrado pelos deputados em reunião com técnicos da 4ª Secex, pela realização de uma fiscalização sobre a sistemática do ressarcimento, os ministros do TCU aprovaram o acórdão 1023/2008, determinando a realização de uma auditoria para avaliar o processo de ressarcimento efetuado pela ANS. Note-se que, conforme voto do ministro relator, que precede o julgamento dos ministros e o proferimento do respectivo acórdão, o tema em questão não estava “incluído entre os de maior significância no Plano de Fiscalização deste Tribunal para o corrente ano” (BRASIL, 2008b). Contudo a relevância e a materialidade da questão, os indícios de ineficiência da ANS constatados pela unidade técnica e o interesse da Câmara dos Deputados, “instituição que exerce o controle externo por mandato constitucional”, foram fundamentais para que o ministro votasse pela “realização, por iniciativa própria, de ação fiscalizatória deste Tribunal” (BRASIL, 2008b).

Dessa forma, entre 25 de agosto e 5 de setembro de 2008, foi realizada uma auditoria na ANS com o intuito de avaliar a sistemática adotada pela Agência para a cobrança do ressarcimento. O resultado dessa auditoria resultou no acórdão 502/2009, publicado no Diário

Oficial da União, em 31 de março de 2009, cujas determinações são apresentadas no Apêndice F.

A análise dessas determinações mostra a crítica do TCU a todas as etapas do processo de cobrança do ressarcimento, desde a avaliação da metodologia e dos valores utilizados nesse processo, passando pela cobrança efetiva das Autorizações de Internações Hospitalares (AIHs) dos exercícios de 2006 e 2007 já processadas e que continuam pendentes até a revisão dos baixos valores das parcelas cobradas quando há parcelamento da dívida e a inscrição das operadoras devedoras na Dívida Ativa e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) (BRASIL, 2009d). A não regularização da inscrição das operadoras no Cadin e na Dívida Ativa acaba por favorecer as operadoras de duas formas. Primeiramente, porque a cobrança judicial só pode ser feita a partir da inscrição na Dívida Ativa. E depois, porque uma operadora devedora não inscrita no Cadin continua podendo participar de qualquer concorrência pública, além de conseguir empréstimos com instituições financeiras ligadas ao Banco Central, o que não ocorreria caso estivesse inscrita no Cadin. Ou seja, a inscrição na Dívida Ativa e no Cadin são importantes ferramentas regulatórias que a ANS não vem utilizando adequadamente. Além disso, o TCU determinou o processamento das Autorizações de Procedimento de Alta Complexidade (APACs), que a ANS não vem cobrando, a despeito de essa obrigação estar definida na Lei nº 9.656/98. E, mais uma vez, o Tribunal ressaltou a necessidade de promover a interoperabilidade dos sistemas de informação da ANS, como já havia feito no acórdão 771/2005 (apêndice D).

Ressalte-se que o acórdão 502/2009 identificou inclusive falhas do Ministério da Saúde na supervisão do desempenho da Agência Nacional de Saúde Suplementar:

Ainda, em razão de a Agência ter firmado Contrato de Gestão com o Ministério da Saúde, no qual são pactuadas metas de desempenho, deveria haver parecer do Ministério da Saúde avaliando o desempenho da ANS, consoante prevê Portaria Conjunta específica. Buscou-se tais relatórios, entretanto, diligência com o mesmo objetivo foi realizada em dezembro de 2007 em processo de contas da ANS (exercício de 2003) e, após sucessivos pedidos de dilação autorizados pelo Tribunal, foi encaminhado um relatório da Comissão de Avaliação, contudo, sem parecer conclusivo do Ministério da Saúde, fato que permite concluir pela inexistência de acompanhamento efetivo pelo Ministério da Saúde, corroborado pela resposta da gerência da ANS que informou não ter sido instada pelo Ministério quanto ao assunto. (BRASIL,2009d)

Ademais, o TCU determinou ao Ministério da Saúde a necessidade de aperfeiçoamento dos indicadores utilizados para mensuração do desempenho da Agência no que se refere ao ressarcimento, uma vez que a auditoria realizada pelo TCU constatou que

“apesar de os números atestarem o cumprimento das metas, não expressam a realidade encontrada pelo Tribunal nas fiscalizações empreendidas” (BRASIL,2009d).

#### **3.3.1.2.3.1 Síntese dos processos de solicitações do Congresso Nacional e Relatórios de Auditoria**

Se o atendimento às solicitações do Congresso Nacional tem prioridade dentro do Tribunal de Contas da União, verifica-se que o TCU não cumpriu os próprios prazos legalmente estipulados para a realização de auditoria, de natureza operacional, nos setores administrativos das agências reguladoras que prestam serviços de atendimento, por telefone, aos cidadãos usuários dos serviços por elas regulados, objetivando verificar a sua eficiência, eficácia e efetividade.

O processo de ressarcimento ao SUS, cuja responsabilidade cabe a ANS, foi objeto específico de duas solicitações do Congresso Nacional que acabaram por resultar na realização de uma auditoria, por iniciativa própria do TCU, considerando-se a relevância e os valores envolvidos na questão, a constatação de indícios de ineficiência da ANS e o interesse da Câmara dos Deputados. Ressalte-se que recomendações acerca do processo de ressarcimento constam dos acórdãos referentes ao julgamento das contas da ANS dos exercícios de 2000 e 2003. Passados dez anos de criação da agência, esse ainda é um grande entrave em sua gestão, conforme constatado pelo acórdão 502/2009 que aponta para falhas operacionais, de gestão e de priorização de atividades. Além de não efetuar o ressarcimento de todos os procedimentos, conforme determina a Lei, a ANS ainda apresenta atraso na cobrança das internações hospitalares. Problemas antigos como a necessidade de interoperabilidade entre os sistemas da ANS, já constatado pelo TCU em 2005 (Apêndice D), continuam sem uma solução satisfatória, comprometendo tanto o processo de gestão da ANS como o próprio acompanhamento da atuação da Agência pelos órgãos de controle.

Entre as determinações do TCU, destacam-se prioritariamente i) o processamento das APACs e respectiva cobrança de procedimentos de média e alta complexidade realizados pelo SUS; ii) a cobrança das internações hospitalares das AIHs já processadas; e iii) a regularização do encaminhamento das cobranças para inscrição das operadoras no CADIN e na Dívida Ativa. Como representam, respectivamente, o início e o final do processo de ressarcimento, essas determinações apontam para a falta de eficiência e efetividade da Agência. Considerando-se que no julgamento das contas do exercício de 2000 da ANS

(Apêndice A), o TCU determinou a Agência que informasse as providências adotadas, em conjunto com o Datasus, para melhorar a eficácia e a eficiência do Sistema de Ressarcimento, percebe-se que, passados dez anos dessa recomendação, a Agência ainda não conseguiu cumpri-la efetivamente.

No que tange ao processo de controle da Agência pelo TCU, a análise do caso específico do ressarcimento ao SUS aponta as fragilidades do próprio Tribunal no desempenho dessa tarefa, ressaltadas inclusive pelo acórdão 1146/2006 que recomendou a realização de uma estratégia de capacitação específica em metodologias de fiscalização do processo regulatório aplicáveis a ANS para os servidores da unidade técnica do TCU responsável por essa atividade, o que comprova a necessidade de aprimoramento do próprio Tribunal.

Como visto na subseção 2.3 dessa dissertação, a possibilidade de imposição de sanções é um traço distintivo dos órgãos de controle e *accountability*. Resta saber qual será o posicionamento do TCU sobre a atuação da ANS no que tange ao processo de ressarcimento ao SUS, tendo em vista as falhas identificadas.

### **3.3.2 Controle Social sobre a ANS**

Nessa subseção será analisado o controle social sobre a ANS, considerando-se a atuação da Câmara de Saúde Suplementar e a realização pela ANS de consultas públicas e câmaras técnicas previamente à edição de normas para o setor.

Participar e controlar implica conhecer. Nesse sentido, o primeiro entrave para um efetivo controle social sobre a ANS é o baixo percentual de conhecimento sobre a Agência pela sociedade.

Entre os beneficiários de planos privados de saúde, que configuram uma parcela significativa da sociedade civil brasileira diretamente impactada pelas ações da Agência e que, portanto, teriam incentivos para participarem do processo decisório de edição de normas e do controle da Agência, esse percentual de conhecimento tem apresentado pouca variação ao longo dos anos, comparando-se os resultados das pesquisas de opinião realizadas pela ANS nos anos 2001, 2002, 2003, 2005 e 2006 (quadro 3.11).

**Quadro 3.11 Percentual de conhecimento dos beneficiários de planos privados de saúde sobre a ANS segundo ano de realização de pesquisa**

<b>Ano</b>	<b>Percentual de conhecimento sobre a ANS</b>
<i>2001</i>	21,0 %
<i>2002</i>	17,0 %
<i>2003</i>	14,7 %
<i>2005</i>	16,0 %
<i>2006</i>	21,0 %

Fonte: elaboração própria a partir do sítio da ANS ([www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br))

A despeito das diferenças de amostra e metodologia utilizadas nas respectivas pesquisas, os percentuais de conhecimento sobre a ANS podem ser considerados baixos, especialmente levando-se em conta o universo de consumidores de planos privados de saúde (quadro 3.12).

**Quadro 3.12 Beneficiários em planos privados de saúde segundo ano de realização da pesquisa**

<b>Ano</b>	<b>Beneficiários em planos privados de assistência médica com ou sem odontologia</b>	<b>Beneficiários em planos privados exclusivamente odontológicos</b>
<i>2001</i>	31.132.361	3.234.364
<i>2002</i>	31.105.254	3.788.701
<i>2003</i>	31.771.197	4.447.374
<i>2005</i>	35.112.339	6.365.144
<i>2006</i>	36.926.726	7.531.428

Fonte: elaboração própria a partir do site da ANS

Legalmente, a participação da sociedade no processo decisório da ANS está assegurada por meio da Câmara de Saúde Suplementar (CAMSS). Considerando-se apenas o número de participantes, a análise da composição da Câmara aponta para uma aparente igualdade de forças e interesses (quadro 3.13).



**Quadro 3.13 Classificação das entidades participantes da CAMSS segundo representação de interesses**

<b>Entidade</b>	<b>Classificação *</b>	<b>Percentual representatividade</b>
ANS	Governo	29,4%
ANS	Governo	
Ministério da Fazenda	Governo	
Ministério da Previdência e Assistência Social	Governo	
Ministério do Trabalho e Emprego	Governo	
Ministério da Justiça	Governo	
Ministério da Saúde	Governo	
Conselho Nacional de Saúde	Governo	
Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde	Governo	
Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde	Governo	
Conselho Federal Medicina	Mercado	
Conselho Federal de Odontologia	Mercado	
Conselho Federal de Enfermagem	Mercado	
Associação Médica Brasileira	Mercado	
Federação Brasileira de Hospitais	Mercado	
Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços	Mercado	
Autogestão	Mercado	
Empresas de medicina de grupo	Mercado	
Cooperativa de serviços médicos	Mercado	
Empresas de odontologia de grupo	Mercado	
Cooperativa de serviços odontológicos	Mercado	
Fenaseg	Mercado	
Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas	Mercado	
Confederação Nacional da Indústria	Sociedade Civil	32,4%
Confederação Nacional do Comércio	Sociedade Civil	
Central Única Trabalhadores	Sociedade Civil	
Força Sindical	Sociedade Civil	
Social Democracia Sindical	Sociedade Civil	
Entidade de Defesa do Consumidor (1ª vaga)	Sociedade Civil	
Entidade de Defesa do Consumidor (2ª vaga)	Sociedade Civil	
Associações de Consumidores de planos privados de assistência à saúde (1ª vaga)	Sociedade Civil	
Associações de Consumidores de planos privados de assistência à saúde (2ª vaga)	Sociedade Civil	
Entidades de portadores de deficiência e de patologias especiais (1ª vaga)	Sociedade Civil	
Entidades de portadores de deficiência e de patologias especiais (2ª vaga)	Sociedade Civil	

Fonte: BRASIL, 2000b

\* A classificação das entidades em “Governo”, “Mercado” e “Sociedade civil” foi realizada mediante os interesses que essas entidades representam na Câmara de Saúde Suplementar. Nesse sentido, os conselhos profissionais, normalmente entendidos como órgãos da sociedade civil, foram classificados como “Mercado” porque na CSS são os órgãos de representação dos prestadores de serviços de saúde. De maneira similar, as Confederações de Indústria e Comércio, tradicionalmente entidades ligadas ao Mercado, na CSS são os representantes dos beneficiários coletivos de planos de saúde, tendo sido dessa forma classificadas como representantes da “Sociedade civil”.

Contudo, a capacidade de coesão, articulação e organização das operadoras de planos de saúde e dos prestadores de serviços somada à própria legislação, que garante à ANS a decisão final sobre as questões do setor de saúde suplementar, conferem aos representantes do Mercado e do Governo mais força no processo decisório.

Ainda que a CAMSS não seja deliberativa, ou seja, não lhe caiba efetivamente a definição da regulamentação, papel reservado à ANS, a prática da Agência de editar e publicar resoluções e apenas informar aos membros da Câmara as resoluções publicadas retira de seus integrantes a possibilidade de se posicionarem ou influírem sobre os assuntos a serem regulamentados, restringindo ainda mais o papel desse fórum.

Com relação à realização de câmaras técnicas e consultas públicas, constata-se inicialmente que não há critérios definidos pela Agência para a determinação de que resoluções serão objeto desse tipo de controle, ficando a cargo da discricionariedade dos diretores tal decisão.

Os dados referentes à realização de câmaras técnicas e consultas públicas previamente à edição de normas (Apêndice G e tabela 3.7) demonstram que, conquanto haja um esforço da ANS para a implementação desses instrumentos, eles ainda são pouco utilizados.

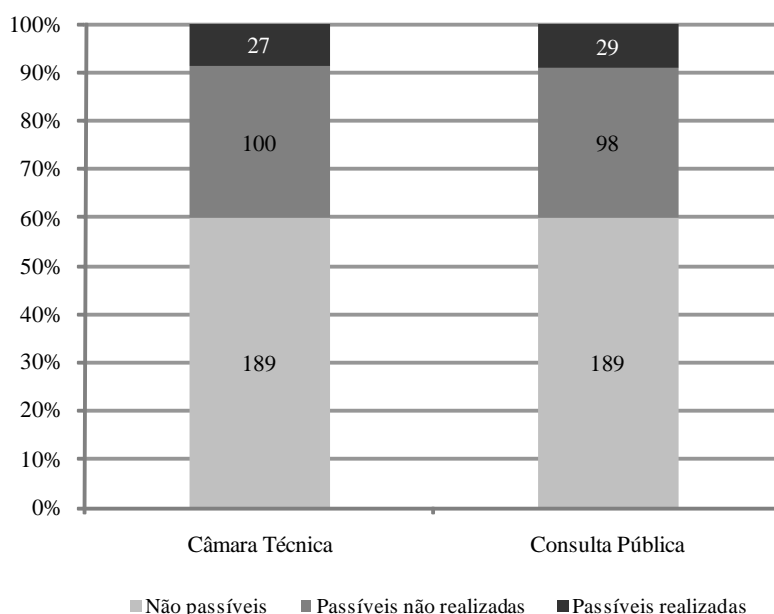
**Tabela 3.7 Resoluções editadas pela ANS segundo utilização de instrumentos de controle social**

Instrumentos de controle social	Resoluções editadas pela ANS			Total
	Não passíveis	Passíveis não realizadas	Passíveis realizadas	
<i>Câmara Técnica</i>	189	100	27	316
<i>Consulta Pública</i>	189	98	29	316

Fonte: elaboração própria a partir do sítio da ANS ([www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br))

Entre 7 de janeiro de 2000 e 25 de junho de 2010, foram editadas 316 resoluções, das quais 127 seriam passíveis de serem discutidas em câmaras técnicas e consultas públicas, segundo os critérios descritos na metodologia dessa dissertação. No entanto, apenas 27 resoluções foram editadas após a realização de câmaras técnicas e 29 após consultas públicas (gráfico 3.6).

**Gráfico 3.6 Resoluções editadas pela ANS segundo realização de câmaras técnicas e consultas públicas – 2000-2010**



Fonte: elaboração própria a partir do sítio da ANS ([www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br))

Mesmo considerando-se que muitas vezes o próprio contexto obriga uma ação mais imediata da ANS, e que, portanto, ela realmente deve agir com a rapidez necessária de forma a não comprometer o funcionamento do setor, o uso mais efetivo desses instrumentos pode garantir à ANS maior legitimidade e credibilidade institucional.

### 3.4 Algumas considerações

Conhecer e compreender como se realiza um processo é o primeiro passo para se aprimorá-lo. Nesse sentido, na análise do controle parlamentar e social sobre a Agência Nacional de Saúde Suplementar, algumas especificidades não podem ser desconsideradas, tais como: i) a conformação da dualidade do sistema de saúde brasileiro, em que as esferas pública e privada são reguladas de forma independente e com diferentes instrumentos, conformando um hibridismo nesse setor, em que convivem um Estado provedor, por meio do SUS, e um Estado Regulador, por meio de duas agências reguladoras, a ANS e Anvisa; ii) a inovação que o modelo agência reguladora representa para a gestão pública no Brasil, especialmente no setor de saúde, cujo modelo foi transportado dos setores de infraestrutura privatizados, tendo em vista suas características de autonomia e flexibilidade administrativa;

iii) o fato do mercado de planos privados de saúde ter funcionado durante décadas no Brasil sem qualquer forma de regulação, que somente se inicia em 1998 com a promulgação da Lei nº 9.656/9; iv) o baixo volume de informações existentes sobre esse setor; todos os instrumentos e mecanismos para o conhecimento e ordenamento desse setor foram estabelecidos com o início da regulação, em 1998, e a criação da ANS, em 2000; e v) a baixa tradição do país na prática do controle sobre o Estado, especialmente enfraquecida como visto no capítulo 1 pelo sistema político brasileiro, multipartidário, em que a formação de coalizões governamentais como padrão de governo dominante abre espaço para que o governo atue praticamente como se não existisse uma separação entre os poderes Executivo e Legislativo, o que, por sua vez, restringe o papel de controle exercido pelo segundo sobre o primeiro. Aliado a isso, tem-se a prática de institucionalização do controle social, em que o próprio Estado determina quem, como, com que recursos e de que forma essa forma de controle será efetuada.

O atual sistema brasileiro de saúde segue uma tendência mundial, em que a provisão dos serviços é feita por entes públicos e privados, além de ser financiada por meio de uma variedade de mecanismos, incluindo financiamento público, desembolso direto e seguros de saúde, que aqui são conhecidos como planos de saúde, que podem ser públicos ou privados. Entrelaçadas ao longo de décadas, as formas pública e privada de provisão e de financiamento da saúde, marcadas por um modelo médico-assistencial privativista, sempre estiveram muito vinculadas ao mundo do trabalho. A exclusão desse espaço significava também à falta de acesso aos cuidados de saúde.

Nesse sentido, embora a Constituição Federal de 1988 tenha alçado a saúde à condição de direito, passando a ser regida pelos princípios da universalidade, integralidade, equidade, participação, descentralização, gratuidade no momento do uso e financiamento por meio de tributos, o que desvinculou a assistência à saúde do imperativo da inserção no mercado de trabalho, ainda assim não deixou de assegurar legalmente à iniciativa privada a possibilidade de provê-la, tendo definido apenas a necessidade de regulamentação, fiscalização e controle desses serviços pelo Estado. Mas nenhum artigo da Constituição tratou especificamente da forma como tais atividades seriam realizadas. Tal opção parece refletir no texto constitucional a ambigüidade e o contínuo entrelaçamento das esferas pública e privada que sempre caracterizaram o setor de saúde.

Fato é que foram precisos dez anos para que a forma dessa regulamentação fosse definida. E ainda assim em virtude dos escândalos que passaram a receber ampla cobertura da mídia nos anos 90, configurando aqui um movimento similar ao ocorrido nos anos 1990 na Grã-Bretanha, conforme descrito no capítulo 1, em que os escândalos em áreas tradicionalmente auto-reguladas deram início a novos processos regulatórios. Como visto, os escândalos representam momentos de crise em que os interesses estabelecidos passam a ser confrontados por grupos sociais mobilizados.

No caso da regulamentação do mercado de planos privados de saúde é nítida também a utilização do tripé cobertura pela mídia/mobilização social/ações judiciais, considerado por Smulovitz e Peruzzotti (2003) como fundamental para a efetividade da *accountability* social em ativar mecanismos e instâncias de *accountability* horizontal, conforme discutido no capítulo 2.

Nesse caso, a cobertura pela mídia dos escândalos de aumento de preços, de expulsão dos idosos e de negativa de cobertura pelos planos, aliados à mobilização social e às ações judiciais contra as operadoras de planos de saúde, paralelamente às dificuldades de implantação do SUS nos anos 1990 e ao aumento progressivo da oferta de serviços privados nos anos 1980, trouxeram essa questão para a agenda pública. O primeiro projeto de Lei referente ao tema data de 1991, embora o mais conhecido seja o Projeto de Lei nº 4.425/94, do senador Ivan Saraiva (PMDB/GO).

Marcado por um intenso jogo de interesses, a regulamentação do mercado de planos privados é fruto ainda da ameaça do Executivo em regulamentar a questão por meio de MP, o que é uma representação clara dos amplos poderes legislativos concedidos ao Poder Executivo pela Constituição de 1988.

Duas lógicas marcaram o debate sobre o processo de regulação do mercado de planos privados de saúde. De um lado, uma perspectiva econômica, representada pelo Ministério da Fazenda, em que os planos constituíam um mercado que deveria ser aperfeiçoado de forma a possibilitar a expansão das empresas. Por outro lado, a perspectiva assistencial, centrada na defesa dos interesses dos consumidores contra os aumentos abusivos e as negativas e restrições de cobertura. Some-se a isso, a demanda dos gestores do SUS que passaram a propor que os atendimentos realizados pelos estabelecimentos públicos ou conveniados ao SUS aos consumidores de planos fossem ser ressarcidos.

Essa dicotomia se refletiu no desenho institucional inicial adotado para a regulação do mercado de planos privados de saúde pela Lei nº 9.656/98, em que o Ministério da Saúde, por meio do Conselho Nacional de Saúde Suplementar (Consu), e o Ministério da Fazenda, por meio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), passaram a responder por essa tarefa. É criada ainda a Câmara de Saúde Suplementar, formada por diferentes atores do setor, conformando um conselho consultivo como instância de controle social. Contudo, seu caráter apenas consultivo restringe o papel de controle social e efetiva participação no processo decisório que se espera de uma instância dessa natureza. Nota-se aqui mais uma vez a dualidade que caracteriza o sistema de saúde brasileiro, tendo em vista que os Conselhos Gestores do SUS, enquanto instância de controle social, têm caráter deliberativo.

Devido à superposição de funções e às dificuldades de compatibilização e operacionalização, o modelo híbrido de regulação foi desfeito, tendo sido elaborado um novo desenho institucional em que o Consu assumiu a responsabilidade pela tarefa, ao mesmo tempo em que se preparava a criação de uma agência reguladora para a saúde suplementar, vinculada ao Ministério da Saúde, nos mesmos moldes das agências dos setores de infraestrutura que haviam passado por um processo de privatização.

Criada por meio de uma medida provisória que posteriormente viria a ser regulamentada pela Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), bem como todo o processo de regulamentação do mercado de planos privados de saúde, podem ser considerados um bom exemplo do protagonismo do Executivo no Brasil e sua preponderância sobre o Legislativo na condução do processo de conformação das políticas públicas, o que já denota a importância e a necessidade de controle.

Considerando-se a importância e a dimensão do mercado de planos privados de saúde, que respondia em 2003/2004 por 23,3% do total de gastos de saúde no país, a responsabilidade da ANS pode ser considerada bastante expressiva.

Como visto, o desenho institucional da ANS agrega todas as características consideradas ideais, pela literatura, para sua efetividade.

No que se refere à clareza de papéis e objetivos, o marco legal da ANS é claramente definido, sendo que a instância responsável pela formulação de políticas para o setor é o Consu. Contudo, como esse Conselho não se reúne desde 2002, a ANS praticamente assumiu a responsabilidade pela fixação de políticas para o setor de saúde suplementar ao invés de apenas fazer proposições de políticas ou implementá-las, conforme se espera de uma agência

reguladora. Ao lado da inércia do Consu, talvez concorram para isso, as amplas competências estabelecidas por lei à ANS. Como apresentado na Introdução dessa dissertação, a ativação e o aperfeiçoamento dos órgãos colegiados de definição de política é uma das principais diretrizes do relatório interministerial que serviu de base para a elaboração do Projeto de Lei das Agências Reguladoras.

Ainda que muitos juristas discordem de tal prática por representar uma forma de cerceamento da autonomia do órgão regulador, a ANS é uma das três agências reguladoras brasileiras que possui um contrato de gestão assinado com o Ministério da Saúde, ao qual está vinculada. Nesse contrato são previstos os parâmetros para a administração da ANS bem como os indicadores para a avaliação do desempenho da agência, sendo essa uma das principais formas de controle de suas ações pelo Poder Executivo. Ressalte-se que, nesses dez anos, o Ministério avaliou positivamente a Agência ainda que, como visto na seção 3.1.2.3, o TCU tenha identificado falhas do Ministério da Saúde na supervisão do desempenho da Agência Nacional de Saúde Suplementar. Ou seja, nesse caso, o Contrato de Gestão não parece representar uma forma de cerceamento da autonomia da Agência.

No que tange à autonomia, na verdade a principal característica que diferencia uma agência reguladora dos demais órgãos da Administração direta e indireta e que tem gerado amplos debates, tendo sido inclusive o principal ponto de questionamento pelo governo eleito em 2003, a ANS pode ser considerada uma agência efetivamente autônoma. Em termos financeiros, a Agência conta com valores anuais crescentes, além de apresentar superávits em sua arrecadação desde 2006.

Na questão decisória, a Agência conta com uma diretoria colegiada, cujos diretores têm mandatos fixos e cujas decisões, tomadas por maioria, não podem ser revistas nem pelo presidente da República nem pelo Ministro da Saúde, cabendo apenas a possibilidade de revisão judicial. A ANS conta ainda com o poder de bloquear bens de empresas reguladas.

Com a realização de seu primeiro concurso em 2005, a ANS deu início a um processo de formação de um quadro próprio de servidores que hoje respondem por 52,3% do total de funcionários da Agência. Dessa forma, a Agência reduziu a rotatividade de funcionários e passou a reter conhecimentos que lhe permite regular com maior propriedade o mercado de planos privados de saúde suplementar.

Como a credibilidade regulatória está intimamente ligada à manutenção das regras do jogo, dificilmente a regulação de um setor que funcionou à margem de qualquer ação

governamental durante 40 anos se daria de uma forma tranqüila. Uma vez que o papel da agência reguladora pressupõe a mediação dos interesses dos diversos atores, praticamente a totalidade dos temas podem ser considerados polêmicos, tendo em vista os interesses conflitantes envolvidos. Uma das estratégias utilizadas pela Agência tem sido a formação de câmaras técnicas com a presença de representantes dos diversos atores para o aprofundamento das questões previamente à edição de normas, especialmente no que tange a reajustes de contraprestações, cobertura assistencial (rol de procedimentos e eventos em saúde) e garantias financeiras e fundo garantidor das operadoras. Ainda que essa prática fique aquém do possível, como visto anteriormente, a Agência tem recorrido a esse modelo de conciliação de interesses.

Outra estratégia que tem sido utilizada pela ANS para assegurar a credibilidade do processo regulatório tem sido a prática de divulgar previamente a regulamentação para conhecimento do mercado e dos consumidores, estabelecendo um prazo posterior para sua entrada em vigor, especialmente para as questões que impliquem a adaptação das operadoras às exigências da ANS, como novas coberturas assistenciais, constituição de garantias financeiras e ativos garantidores, configuração de novos sistemas para envio de informações, entre outros.

Contudo, um fato que não pode ser desconsiderado é a crescente judicialização das questões relativas ao mercado de planos privados de saúde, o que enfraquece o papel da Agência como instância reguladora do setor.

Em termos de transparência, a Agência se vale de diversos instrumentos e estratégias de comunicação e relacionamento com seus diversos públicos. Contudo, a priorização do sítio como instrumento de comunicação parece desconsiderar o processo de exclusão digital da população brasileira. Além disso, a internet pode ser considerada um instrumento de busca ativa de comunicação, ou seja, teoricamente a pessoa já conhece a ANS ou sabe que existe uma agência reguladora de planos de saúde. O que não é o caso, tendo em vista os baixos índices de conhecimento da Agência entre os próprios consumidores de planos, uma importante parcela da população impactada diretamente pelas ações da Agência. Nesse sentido, estratégias massivas de comunicação seriam mais indicadas, o que implicaria um maior volume de recursos dos que hoje são habitualmente destinados a essa atividade.

De maneira similar, a participação social no processo decisório da ANS compreende uma variedade de instrumentos e instâncias, como a Câmara de Saúde Suplementar, as



câmaras técnicas, as consultas públicas, a Ouvidoria e o *call center*. Embora prevista em seu regulamento, a audiência pública é um instrumento de participação social que foi utilizado apenas uma única vez pela ANS. Ressalte-se que o caráter apenas consultivo dessas instâncias e instrumentos reduz seu potencial de influência efetiva no processo decisório da Agência.

Como integrante da estrutura do Poder Executivo, a ANS está sujeita à mesma obrigatoriedade de controle e prestação de contas que os demais órgãos. Dessa forma, seu controle administrativo é feito de duas formas: por meio de auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União e pelo acompanhamento de seu desempenho por meio do contrato de gestão assinado com o Ministério da Saúde. O controle Judiciário é efetuado pela análise da legalidade de seus atos. Diferentemente das outras instâncias do Poder Executivo que são diretamente afetadas com a troca do governo resultante do processo eleitoral, as eleições não têm um efeito direto sobre a ANS ou as demais agências reguladoras,

Como visto, adquirem centralidade no caso das agências reguladoras o controle parlamentar, tanto aquele realizado diretamente pelos deputados federais como indiretamente com o auxílio do TCU, e o controle social

Uma das formas de mensuração do controle parlamentar direto reside no mapeamento dos instrumentos de controle de que dispõem os parlamentares para essa atividade, quais sejam RIC, REQ, PFC e INC, consideradas verdadeiras “*intenções de accountability*” (OLIVA, 2006, p.167). No que se refere a ANS, o total anual do uso desses instrumentos (gráfico 3.1) sugere uma baixa utilização, o que parece indicar que os parlamentares, com exceção da CPI dos Planos de Saúde, realizada em 2003, devotam pouca atenção ao mercado de planos privados de saúde, ainda que em 2007 ele tenha respondido por 8,4% do PIB brasileiro.

No que tange ao controle realizado pelo TCU, a despeito do esforço do Tribunal de Contas da União para se adequar às novas exigências do Estado regulador brasileiro, inclusive com a criação de uma unidade específica para o controle das agências reguladoras, parece haver um déficit do Tribunal nesse segmento de atuação.

No caso específico do julgamento das contas, considerado uma das formas mais eficazes de avaliação do desempenho governamental, constatou-se que, em 10 anos, a ANS só teve julgadas as suas contas dos quatro anos iniciais (2000, 2001, 2002 e 2003), estando em aberto o julgamento das demais. O fato de todas as contas terem sido julgadas regulares com ressalvas mostra que a Agência apresenta falhas formais em sua gestão desde a sua criação.

Tal fato deveria ser considerado um bom indício para que não houvesse atraso no processo de análise das contas da Agência, tendo em vista que, conforme o Art. 16, § 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, “O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas” (BRASIL, 1992).

Se a premissa do processo de prestação de contas é verificar como a agência se comporta anualmente, evitando possíveis desvios ou mesmo repetição de erros, o TCU, ao julgar as contas com atraso e fora de ordem, como aconteceu no exercício dos anos 2002 e 2003, em que as contas foram julgadas respectivamente, em 2007 e 2005, subverte a lógica desse processo, dificultando um acompanhamento mais preciso dos atos do órgão regulador. Ademais, como o mandato dos diretores da ANS é de três anos, vários diretores ainda não tiveram as contas de sua gestão julgadas, ainda que continuem respondendo pelos possíveis erros detectados. Uma vez que o resultado do processo de julgamento do TCU pode considerar o gestor inabilitado para exercer cargo na Administração Pública por um período de cinco a oito anos, a demora no julgamento das contas acaba favorecendo esse gestor que pode vir a ocupar um novo cargo em qualquer outro órgão até a decisão final do tribunal.

Outro fato que merece destaque é o percentual de não cumprimento das recomendações dos processos de julgamento de contas, que atingiu 50,0% e 42,1% no que tange às determinações de 2003 e 2005 (quadro 3.9). No caso dos processos de representação julgados pelo TCU, verificou-se, em 2006, a repetição de erros já constatados em 2003 no que se refere à licitação para contratação de prestação de serviços pelo critério “técnica e preço”. Tais fatos apontam para um déficit de *enforcement* do TCU sobre o órgão regulador.

Considerando-se os processos referentes às solicitações do Congresso Nacional, que legalmente tem prioridade dentro do TCU, verifica-se que o próprio Tribunal não cumpriu os próprios prazos legalmente estipulados para a realização de auditoria, de natureza operacional, nos setores administrativos das agências reguladoras que prestam serviços de atendimento, por telefone, aos cidadãos usuários dos serviços por elas regulados, objetivando verificar a sua eficiência, eficácia e efetividade.

O caso específico do processo de ressarcimento ao SUS, cuja responsabilidade cabe a ANS, e que foi objeto específico de duas solicitações do Congresso Nacional que acabaram por resultar na realização de uma auditoria, por iniciativa própria do TCU, considerando-se a relevância e os valores envolvidos na questão, mostra que, passados dez anos de criação da

agência, esse ainda é um grande entrave em sua gestão, apresentando falhas operacionais, de gestão e de priorização de atividades. Além de não efetuar o ressarcimento de todos os procedimentos, conforme determina a Lei nº 9.656/98, a ANS ainda apresenta atraso na cobrança das internações hospitalares. Problemas antigos como a necessidade de interoperabilidade entre os sistemas da ANS, já constatado pelo TCU em 2005 (Apêndice D), continuam sem uma solução satisfatória, comprometendo tanto o processo de gestão da ANS como o próprio acompanhamento da atuação da Agência pelos órgãos de controle.

Como visto na subseção 2.3 do capítulo 2 dessa dissertação, se a possibilidade de imposição de sanções é um traço distintivo dos órgãos de controle e *accountability*, resta saber qual será o posicionamento do TCU sobre a atuação da ANS, tendo em vista as falhas identificadas no processo de ressarcimento ao SUS.

No caso do controle social sobre a ANS, a Câmara de Saúde Suplementar é a mais perfeita expressão do conceito de “arena de disputa de interesses”, em que, há apenas doze anos, diversos atores passaram a ter direito de participar das decisões e do controle de um setor que, por décadas, viveu à margem de qualquer processo de regulação estatal e em que a assimetria de informações sempre esteve presente, dificultando assim a compreensão plena de suas especificidades.

Embora a Câmara de Saúde Suplementar seja a instância institucionalizada para a realização de tal tarefa, a participação dos diversos atores no processo decisório da Agência tem sido um aprendizado para todos, até mesmo para aqueles que, por razões diversas, podem ser considerados os elos mais fortes. E se o caráter apenas consultivo da Câmara representa um fator restritivo para o controle social, cabe aos atores se organizarem, efetivamente, de forma a pressionarem o governo para torná-la deliberativa. Historicamente, já se tem claro que não há mudança sem mobilização e pressão daqueles que se sentem desfavorecidos dentro de qualquer processo.

Outro importante desafio a ser enfrentado é o baixo índice de conhecimento dos consumidores de planos privados de saúde sobre a ANS. Nesse ponto, identifica-se um déficit de atuação da agência reguladora.

No que tange à utilização de mecanismos de participação e controle, como câmaras técnicas e consultas públicas, verifica-se que o uso efetivo de tais instrumentos ainda é muito baixo se comparado à edição das resoluções que regulam o setor. Além disso, não há regras ou critérios explícitos para a definição da realização de câmaras técnicas ou consultas públicas, restritas à discricionariedade dos diretores. Mesmo considerando-se que muitas vezes

são requeridas ações imediatas da Agência de forma a não comprometer o funcionamento do setor, o uso mais efetivo desses instrumentos é fundamental para se garantir legitimidade e credibilidade à Agência.

Mas, se como também aponta Demo (2001, p.82), “participação precisa ser construída, forçada, refeita e recriada”, será a partir da pressão exercida pelos próprios atores do setor de saúde suplementar que a utilização desses mecanismos, canais e instrumentos de participação e controle social se tornará possível. Pois, como bem resume Demo (2001, p. 102) “não se pode ter um Estado melhor do que a cidadania que está por trás”.

A análise do controle parlamentar e social sobre a Agência Nacional de Saúde Suplementar demonstra assim que ainda há um longo caminho a ser percorrido, sendo necessário aperfeiçoar a prática do controle sobre o Estado, rompendo com a baixa tradição do país nessa prática.

## CAPÍTULO 4 - Considerações finais

*Um escrito, será que basta?  
Meu duvidar é uma petição de mais certeza.  
(Guimarães Rosa)*

Fiel à sua tradição de se espelhar em outros países para se definir, o Estado brasileiro chega aos anos 1990 “perfeitamente alinhado” com a ideia de “Estado Regulador” e sua “moderna” forma de gestão, representada pelas agências reguladoras, um órgão com características bastante diferentes da burocracia hierarquizada, napoleônica, piramidal, até então típica no país, cuja autonomia em relação ao governo central é o traço mais distintivo. Ressalte-se que o modelo agência reguladora representava para o governo que o estabeleceu o símbolo da modernização institucional necessária para o restabelecimento da governança do país. A autonomia conferida a esse órgão, de caráter mais técnico que político, significava a garantia de um compromisso estabelecido entre o governo e os setores econômicos de que não haveria interferências políticas que comprometessem o fluxo de investimentos que o governo desejava e esperava do setor privado, tendo em vista tanto o contexto de globalização e a disputa por investimentos como o legado institucional dos Estados latino-americanos.

Para o amplo programa de reforma de orientação neoliberal composto por privatização de empresas públicas, estabelecimento de concessões privadas para a provisão de serviços, abertura comercial, desregulamentação dos mercados, liberalização financeira, entre outras medidas, adotado pelo governo à época, o modelo agência reguladora era considerado ideal para a flexibilidade administrativa necessária ao processo que objetivava, sobretudo, promover a competitividade, garantir direitos de consumidores e usuários dos serviços públicos, estimular investimentos privados e garantir sua remuneração adequada, entre outros.

Nesse contexto, as agências assumiram amplas competências, como concessão e fiscalização dos serviços, criação de regras e procedimentos e imposição de penalidades e interpretações de contratos e obrigações e inauguraram um novo padrão de intervenção do Estado com relação à economia e à sociedade, o que levou à ideia de que conformam um (mini) Estado dentro do Estado que lhes deu origem.

No Brasil, podem ser identificadas três gerações distintas de agências. A primeira compreende as agências, relacionadas à privatização e à quebra do monopólio do Estado em seus respectivos setores, estando, portanto, ligadas à infraestrutura do país: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência

Nacional do Petróleo (ANP). A geração seguinte refere-se ao processo de regulação social, onde a busca do interesse público é a tônica: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). O terceiro grupo engloba agências com finalidades e áreas de atuação bastante diversas: Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional do Cinema (Ancine) e Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). Nesse terceiro grupo, inclusive, é bastante difícil tentar identificar a racionalidade subjacente à adoção do modelo para áreas tão díspares quanto recursos hídricos e cinema. Na verdade, a partir do momento em que as agências iniciais foram incorporadas ao arcabouço institucional brasileiro, o modelo parece ter se transformado na solução mágica para qualquer tipo de problema, tendo em vista a flexibilidade de gestão associada a esse órgão. A disparidade de setores em que foram criadas parece apontar para uma falta de avaliação sobre a viabilidade de adoção desse modelo e sua compatibilidade com as instituições vigentes no país.

Ao transportar para o aparato estatal brasileiro um tipo de órgão completamente distinto dos existentes, os proponentes da reforma brasileira do Estado da década de 1990 partiram do modelo considerado ideal para uma agência reguladora em que se conjugam as seguintes características: clareza de papéis e objetivos, autonomia/independência, previsibilidade, processo decisório e “ferramentas para decisão”, participação, transparência e accountability.

Assim, o que fica claro no desenho institucional das agências reguladoras brasileiras é uma busca entre autonomia e controle desses órgãos, tendo em vista os objetivos de efetividade, credibilidade e legitimidade pretendidos. Contudo, a análise e comparação entre as leis de criação de todas as agências reguladoras apontam que, desde o início, a busca pela autonomia foi preponderante, tendo sido determinada expressamente na letra da lei para todas as agências, sendo que em oito delas de forma bastante explícita. Já as formas de controle ficaram restritas a alguns instrumentos de controle social, como ouvidorias, conselhos consultivos, audiências e consultas públicas, que não estão presentes da mesma forma em todas as agências.

Embora o controle social tenha adquirido centralidade na forma de controle das agências reguladoras, esses órgãos, como integrantes do aparato público estatal brasileiro, dentro da lógica de separação de poderes que constitui um princípio fundamental da

Constituição brasileira, estão sujeitos, constitucionalmente, aos controles procedimentais clássicos, quais sejam: controle administrativo, controle parlamentar e controle judicial. Ressalte-se que o fato de tais controles não estarem explicitamente previstos nas legislações de criação das agências, não as exime da mesma obrigatoriedade de controle interno e externo a que estão sujeitos os demais órgãos públicos, diretos e indiretos, nos três níveis de governo, ainda que em graus e formas diferenciados.

A análise específica da Agência Nacional de Saúde Suplementar, objeto dessa dissertação, sugere um descompasso entre autonomia e controle. Se por um lado a Agência pode ser considerada plenamente autônoma, tendo inclusive assumido a responsabilidade pela formulação de políticas públicas para o setor de saúde suplementar, com a inércia do Consu, que não se reúne desde 2002, por outro o controle sobre a Agência ainda é fluido, muito mais formal que real ou efetivo, ainda que esteja baseado tanto nas formas clássicas de controle como nas mais modernas. Claro está que como todo processo pode ser aperfeiçoado, mas para tanto o que deve ser feito? Como pode ser feito? Interessa que seja feito?

Certamente o estudo aqui apresentado não esgota todas as possibilidades relativas ao tema. Ao contrário, abre espaço para outras discussões tais como a eficiência do controle administrativo por meio do contrato de gestão e mesmo a realidade do controle judicial sobre os atos da agência que, em virtude da limitação desse estudo, não puderam ser aqui realizadas. Outra questão pertinente pode ser entender tanto o processo de construção do Projeto de Lei que trata da gestão, organização e controle das agências como a demora em sua aprovação. Uma vez que esse projeto tem como uma de suas diretrizes explícitas a ativação e o aperfeiçoamento dos órgãos colegiados de definição de política, restaurando-se assim o papel originalmente destinado às agências apenas de implementação das políticas regulatórias, como os dirigentes das agências têm atuado nesse processo, uma vez que tal diretriz parece “reduzir” o poder que hoje as agências detêm? Com o encerramento do governo Lula, em 2010, pode-se inclusive fazer um estudo comparativo entre a regulação durante dois mandatos completos de dois presidentes de diferentes coligações, buscando-se entender como cada um tratou a questão regulatória no âmbito de seus governos.

Ademais, se por suas características, uma agência reguladora pode ser considerada um (mini) Estado dentro do Estado, e nesse caso, um Estado pequeno, restrito, com atribuições determinadas por lei, com limites perfeitamente desenhados e objetivos claramente estabelecidos, e, portanto, mais facilmente controlável, pelo menos em teoria, o

fato de existir uma fluidez de controle sobre esse (mini) Estado que é a ANS suscita uma indagação mais ampla: como se dá efetivamente o controle do Estado brasileiro?

Considerando-se que um Estado democrático de direito, como o brasileiro, representa em tese a autonomia por excelência, em que a sociedade delega aos políticos eleitos o direito de fazer escolhas em seu nome, com decisões igualmente a todos vinculantes, respaldadas em um sistema legal, que formas de controle têm sido praticadas para garantir que as escolhas desse Estado reflitam efetivamente o interesse de todos?

Sempre parece estranho pensar que é necessário controlar aqueles a quem foi delegada a responsabilidade por cuidar do interesse de todos. Se somos teoricamente iguais e vivemos em sociedade, o que nos obriga a tal tarefa? Talvez por sermos todos demasiado humanos a ambição está inscrita no DNA da espécie e reclama, portanto, vigilância constante.

Também não se pode esquecer de que o Estado é, na verdade, reflexo de relações sociais e de poder sistematicamente assimétricas. E se em algum momento tais relações puderam ser analisadas apenas circunscritas a um dado território, a globalização transformou o mundo real em um “tabuleiro de War”, em que os interesses, especialmente os do capital, reformulam as fronteiras de soberania, aparentemente mais fictícias que as legais e formalmente estabelecidas, na busca pela conquista da “Ásia, Europa e um terceiro continente à sua escolha”.

Serão os controles madsonianos típicos da separação dos poderes suficientemente fortes no Brasil para enfrentar os interesses do capital financeiro? Os Conselhos gestores do SUS, uma das primeiras instâncias de controle social do Estado brasileiro, podem fazer frente aos pesados interesses da indústria da saúde? Que tipo de controladores são os parlamentares brasileiros cuja garantia de permanência no poder pressupõe tantas vezes comportamentos clientelistas e corporativistas? Se o voto ainda não é plenamente compreendido por uma parcela significativa da sociedade como direito, sendo considerado na verdade uma moeda de troca que pode garantir uma promessa de subsistência, que tipo de accountability vertical tem-se no país? Se a mídia tantas vezes se rende aos interesses dos anunciantes, que tipo de instância de denúncia representa? Se a ação organizada da sociedade civil precisa enfrentar o exacerbamento do individualismo, típico da sociedade de consumo que emerge a partir do final do século XX, que accountability social existe no país?



Se, a princípio, o ideal pareça distante e impossível, a consciência das dificuldades existentes e dos fatores limitadores aponta o caminho a ser percorrido. Controle é processo e, como tal, requer conscientização, aprendizado, estímulo e aprimoramento.

Controlar pode ser um processo exaustivo, infindável ou mesmo infrutífero, até que haja uma consciência plena de sua imprescindibilidade. E mesmo assim ainda sempre será preciso cuidar para que não seja esquecida ou minimizada. Negar-se a essa tarefa é negar a condição de sujeito da própria história, é transferir a outros a responsabilidade por garantir que as relações sociais que sustentam o Estado reflitam efetivamente o desejo da maioria e não apenas daqueles que, por razões diversas, alçaram uma posição que lhes assegura mais poder nesse jogo de forças e interesses.

Antes um mundo de Sísifo, de escolhas conscientes e por muitos consideradas inúteis(?), a um mundo de Procusto, retalhado, cortado, mutilado para caber na medida e nos interesses de outrem. Mas o mundo em que se vive ou se deseja viver também é escolha. E escolha diária, mesmo no comezinho da vida. Cada um que faça a sua, sem se esquecer de que a escolha de cada um conforma o Estado que a todos rege.

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da décima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 23 de maio de 2000. 2000a. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da décima primeira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 29 de junho de 2000. 2000b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da décima segunda reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 27 de julho de 2000. 2000c. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da décima terceira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 31 de agosto de 2000. 2000d. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da décima quarta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 26 de outubro de 2000. 2000e. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da décima quinta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 7 de dezembro de 2000. 2000f. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da décima sexta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 15 de fevereiro de 2001. 2001a. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da décima sétima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 3 de maio de 2001. 2001b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da décima oitava reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 31 de maio de 2001. 2001c. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da décima nona reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 28 de junho de 2001. 2001d. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da vigésima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 30 de agosto de 2001. 2001e. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da vigésima primeira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 27 de setembro de 2001. 2001f. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da vigésima segunda reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 8 de novembro de 2001. 2001g. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da vigésima terceira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 6 de dezembro de 2001. 2001h. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da vigésima quarta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 31 de janeiro de 2002. 2002a. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da vigésima quinta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 28 de fevereiro de 2002. 2002b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da vigésima sexta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 21 de março de 2002. 2002c. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da vigésima sétima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 23 de maio de 2002. 2002d. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da vigésima oitava reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 27 de junho de 2002. 2002e. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da vigésima nona reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 28 de novembro de 2002. 2002f. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da trigésima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 19 de dezembro de 2002. 2002g. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da trigésima primeira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 20 de março de 2003. 2003a. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da trigésima segunda reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 12 de junho de 2003. 2003b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da trigésima terceira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 3 de junho de 2004. 2004a. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da trigésima quarta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 10 de agosto de 2004. 2004b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da trigésima quinta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 5 de outubro de 2004. 2004c. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da trigésima sexta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 2 de dezembro de 2004. 2004d. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da trigésima sétima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 1º de março de 2005. 2005a. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da trigésima oitava reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 3 de maio de 2005. 2005b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da trigésima nona reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 30 de agosto de 2005. 2005c. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quadragésima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 8 de novembro de 2005. 2005d. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quadragésima primeira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 13 de dezembro de 2005. 2005e. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quadragésima segunda reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 14 de março de 2006. 2006a. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quadragésima terceira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 9 de maio de 2006. 2006b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quadragésima quarta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 5 de setembro de 2006. 2006c. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quadragésima quinta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 12 de dezembro de 2006. 2006d. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quadragésima sexta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 3 de maio de 2007. 2007a. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quadragésima sétima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 23 de agosto de 2007. 2007b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quadragésima oitava reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 27 de setembro de 2007. 2007c. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quadragésima nona reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 6 de dezembro de 2007. 2007d. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quinquagésima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 21 de fevereiro de 2008. 2008a. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quinquagésima primeira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 29 de abril de 2008. 2008b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quinquagésima segunda reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 26 de junho de 2008. 2008c. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quinquagésima terceira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 19 de agosto de 2008. 2008d. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quinquagésima quarta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 16 de outubro de 2008. 2008e. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quinquagésima quinta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 9 de dezembro de 2008. 2008f. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quinquagésima sexta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 5 de março de 2009. 2009a. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quinquagésima sétima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 21 de maio de 2009. 2009b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quinquagésima oitava reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 2 de julho de 2009. 2009c. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da quinquagésima nona reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 3 de setembro de 2009. 2009d. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da sexagésima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 26 de novembro de 2009. 2009e. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da sexagésima primeira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 18 de março de 2010. 2010a. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Brasília. Ata da sexagésima segunda reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 15 de abril de 2010. 2010b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 001, de 6 de janeiro de 2001. Aprova o Regimento Interno e dá outras providências. 2000g. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 002, de 6 de janeiro de 2001. Define o Diretor responsável pelas Diretorias de Desenvolvimento Setorial, Diretoria de Normas e Habilitação de Produtos e Diretoria de Fiscalização. 2000h. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 003, de 20 de janeiro de 2000. Aprova as normas de fornecimento de informações para o cadastros de beneficiários. 2000i. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 004, de 18 de fevereiro de 2000. Alteração da rotina do registro provisório de produtos. 2000j. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 005, de 18 de fevereiro de 2000. Aprova as normas sobre os procedimentos administrativos para requerimento e concessão de registro provisório das operadoras. 2000k. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 006, de 18 de fevereiro de 2000. Taxa de Saúde Suplementar por registro de produto e de operadora, alteração de dados referente ao produto e à operadora, pedido de reajuste de contraprestação pecuniária. 2000l. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 007, de 18 de fevereiro de 2000. Plano Referência de que trata o artigo 10 da Lei 9656 com as alterações da MP 1976-23. 2000m.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010. Disponível em:

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 008, de 18 de fevereiro de 2000. Dispõe sobre o custeio de estadia de empregados ou servidores para os cargos e nas situações mencionadas e dá outras providências. 2000n. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 009, de 18 de fevereiro de 2000. Aprova o Regulamento de Licitações e Contratações da Agência Nacional de Saúde Suplementar. 2000o. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 010, de 3 de março de 2000. Recolhimento da Taxa de Saúde Suplementar por plano de assistência à saúde. 2000p. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 011, de 9 de março de 2000. Regulamenta o artigo 12 da Lei 9961. 2000q. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 012, de 29 de março de 2000. Dispõe sobre a alteração do Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar e dá outras providências. 2000r. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 013, de 29 de março de 2000. Alteração de prazo de que trata o artigo 1º da Lei 9656. 2000s. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 014, de 30 de março de 2000. Recolhimento das multas aplicadas às operadoras. 2000t. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 015, de 30 de março de 2000. Dispõe sobre concessão de diárias aos ocupantes de Cargos Comissionados de Saúde Suplementar. 2000u.

Disponível em:



<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 016, de 1º de abril de 2000. Define os Diretores responsáveis pela Diretoria de Normas e habilitação de Operadoras e pela Diretoria de Gestão. 2000v. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 017, de 30 de março de 2000. Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos para fins de ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados por instituições integrantes do SUS. Aprova RN 15. 2000w. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 018, de 30 de março de 2000. Regulamenta o ressarcimento ao SUS, previsto no art. 32 da Lei 9656/98. 2000x. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 019, de 6 de abril de 2000. Resolução Administrativa. 2000y. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 020, de 27 de abril de 2000. Novo endereço da sede da ANS/RJ, para requerimentos e solicitações de registros possíveis de produtos, além de alteração de dados. 2000z. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 021, de 12 de maio de 2000. Dispõe sobre a definição do Rol de Procedimentos Odontológicos que constituirá referência básica do Plano Odontológico e fixa diretrizes para a cobertura assistencial. 2000aa. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 022, de 30 de maio de 2000. Instrumento para acompanhamento econômico-financeiro das operadoras. 2000ab. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 023, de 6 de junho de 2000. Institui a ficha de Compensação, padroniza o envio de informações e altera a Resolução RDC 10, que institui o Rol de Procedimentos. 2000ac. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 024, de 13 de junho de 2000. Aplicação de penalidades às operadoras. 2000ad. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 025, de 15 de junho de 2000. Operações voluntárias de alienação de carteiras de planos ou de produtos privados de assistência à saúde. 2000ae. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 026, de 20 de junho de 2000. Altera o prazo de que trata o artigo 1º da Lei 9656. 2000af. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 027, de 26 de junho de 2000. Procedimentos para solicitação de Revisão Técnica pelas operadoras. 2000ag. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 028, de 26 de junho de 2000. Altera a RDC 04 e institui a Nota Técnica de Registro de Produto. 2000ah. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 029, de 26 de junho de 2000. Normas para reajuste das contraprestações pecuniárias. 2000ai. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 030, de 19 de julho de 2000. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar e dá outras providências. 2000aj. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 031, de 11 de agosto de 2000. Altera os Anexos I e II da RDC nº 30, de 19 de julho de 2000. 2000ak. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 032, de 15 de agosto de 2000. Dispõe sobre a remuneração de pessoal em regime de contratação temporária. 2000al. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 033, de 5 de setembro de 2000. Resolução Administrativa. 2000am. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 034, de 5 de setembro de 2000. Resolução Administrativa. 2000an. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 035, de 19 de setembro de 2000. Prazo de que trata o artigo 1º da Lei 9656. 2000ao. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 036, de 23 de outubro de 2000. Resolução Administrativa. 2000ap. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 037, de 24 de outubro de 2000. Resolução Administrativa. 2000aq. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 038, de 27 de outubro de 2000. Institui o Plano de Contas Padrão aplicável às operadoras. 2000ar. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 039, de 27 de outubro de 2000. Definição, segmentação e classificação das operadoras. 2000as. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 040, de 12 de dezembro de 2000. Regimes de Direção Fiscal e de Direção Técnica das operadoras. 2000at. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 041, de 14 de dezembro de 2000. Altera o Rol de Procedimentos Médicos instituído pela Resolução CONSU 10. 2000au. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 042, de 14 de dezembro de 2000. Normas para a adoção de cláusula de cobertura parcial temporária no caso de doenças ou lesões preexistentes. 2000av. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 043, de 18 de dezembro de 2000. Altera RDC 25, que trata das operações voluntárias de alienação de carteiras de planos ou de produtos privados de assistência à saúde. 2000aw. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 044, de 21 de dezembro de 2000. Direção Fiscal e Direção Técnica na Unimed de São Paulo Cooperativa de Trabalho Médico e nomeação do Diretor-Fiscal e do Diretor-Técnico. 2000ax. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 045, de 21 de dezembro de 2000. Direção Fiscal na Adress - Administração, Representação de Sistemas de Saúde Ltda e Saúde Unicolor Assistência Médica Ltda UNICOR, e nomeação dos Diretores-Fiscais. 2000ay. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 046, de 28 de dezembro de 2000. Altera a RDC 28, que institui a Nota Técnica de Registro de Produto e a 29, que trata das normas para reajuste das contraprestações pecuniárias. 2000az. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 047, de 3 de janeiro de 2001. Liquidação extrajudicial. 2001i. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 048, de 3 de janeiro de 2001. Liquidação Extrajudicial na Adress - Administração, Representação de Sistemas de Saúde Ltda. e na Saúde Unicolor Assistência Médica Ltda., e nomeação dos respectivos Liquidantes. 2001j. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 049, de 4 de janeiro de 2001. Indisponibilidade de bens dos administradores da Adress Administração, representação de Sistemas de Saúde Ltda. e da Saúde Unicolor Assistência Médica Ltda. 2001k. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 050, de 11 de janeiro de 2001. Resolução Administrativa. 2001l. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 051, de 19 de janeiro de 2001. Novo Liquidante na Adress - Administração, Representação de Sistemas de Saúde Ltda. 2001m. Disponível

em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 052, de 3 de fevereiro de 2001. Direção Fiscal na Bio Med Assistência Médica S/C Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal. 2001n. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 053, de 3 de fevereiro de 2001.

Indisponibilidade de bens dos administradores da BIO MED Assistência Médica S/C Ltda. 2001o. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 054, de 13 de fevereiro de 2001. Exclusão de ex-administrador de operadora e do rol de administradores alcançados por indisponibilidade de bens. 2001p. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 055, de 13 de fevereiro de 2001. Altera RDC 24, que trata da aplicação de penalidades às operadoras. 2001q. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 056, de 13 de fevereiro de 2001. Novo Diretor-Fiscal na Unimed de São Paulo Cooperativa de Trabalho Médico. 2001r. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 057, de 19 de fevereiro de 2001. Termo de compromisso de ajuste de conduta das operadoras. 2001s. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 058, de 20 de fevereiro de 2001. Regimento Interno da ANS. 2001t. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 059, de 20 de fevereiro de 2001. Regimento Interno da ANS. 2001u. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 060, de 12 de março de 2001. Dispõe sobre a instauração do Regime de Direção Fiscal e de Direção Técnica na Plano de Assistência Médica Miller Ltda. e nomeia o Diretor-Fiscal e o Diretor-Técnico. 2001v Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 061, de 12 de março de 2001. Direção Fiscal no SMB Sistema Médico Brasileiro Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal. 2001w. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 062, de 20 de março de 2001. Normas para ressarcimento ao SUS. 2001x. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 063, de 5 de abril de 2001. Direção Fiscal no SMB Sistema Médico Brasileiro Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal. 2001y. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 064, de 10 de abril de 2001. Designação de médico responsável pelo fluxo de informações relativas à assistência médica prestada aos consumidores. 2001z. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 065, de 16 de abril de 2001. Sociedades seguradoras especializadas em saúde. 2001aa. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 066, de 3 de maio de 2001. Normas para reajuste das contraprestações pecuniárias no período 2001/2002. 2001ab. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 067, de 7 de maio de 2001. Altera a Resolução CONSU 10, que institui o Rol de Procedimentos Médicos. 2001ac. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 068, de 7 de maio de 2001. Normas para adoção de cláusula de cobertura parcial temporária e Rol de Procedimentos de Alta Complexidade. 2001ad. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 069, de 16 de maio de 2001. Liquidação Extrajudicial na Bio Med Assistência Médica S/C Ltda e nomeação do Liquidante. 2001ae. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 070, de 1º de junho de 2001. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar e dá outras providências. 2001af. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 071, de 1º de junho de 2001. Define os Diretores responsáveis pelas Diretorias de Desenvolvimento Setorial e de Gestão. 2001ag. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 072, de 5 de junho de 2001. Direção Fiscal na Unimed de Volta Redonda Cooperativa de Trabalho Médico e nomeação do Diretor-Fiscal. 2001ah. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 073, de 12 de junho de 2001. Direção Fiscal na Samp São Paulo – Assistência Médica S/C Ltda e nomeação do Diretor-Fiscal. 2001ai. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 074, de 12 de junho de 2001. Direção Fiscal na Samp Espírito Santo – Assistência Médica S/C Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal. 2001aj. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 075, de 12 de junho de 2001. Direção Fiscal na Servi Saúde Assistência Médica Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal. 2001ak. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 076, de 27 de junho de 2001. Direção Fiscal na Servi Saúde Assistência Médica Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal. 2001al. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 077, de 17 de julho de 2001. Critérios de constituição de garantias financeiras a serem observados pelas operadoras. 2001am. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 078, de 20 de julho de 2001. Prorroga o prazo da RDC 64. 2001an. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 079, de 27 de julho de 2001. Normas para exercício do cargo de administrador das operadoras. 2001ao. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 080, de 9 de agosto de 2001. Liquidação Extrajudicial na CLIMOJ – Assistência Médica de Jacarepaguá Ltda e nomeação do Liquidante. 2001ap. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 081, de 10 de agosto de 2001. Classificação dos procedimentos médicos constantes do Rol de Procedimentos (disponível no anexo), de acordo com as segmentações autorizadas pelo artigo 12 da Lei 9656. 2001aq. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 082, de 16 de agosto de 2001. Institui regras para alienação compulsória da carteira de planos e altera RDC 24. 2001ar. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 083, de 16 de agosto de 2001. Transferência de controle societário das operadoras. 2001as. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 084, de 20 de setembro de 2001. Determinação da alienação da carteira das operadoras. 2001at. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 085, de 21 de setembro de 2001. Institui o SIP (Sistema de Informações de Produtos) para acompanhamento da assistência prestada aos beneficiários. 2001au. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 086, de 9 de setembro de 2001. Liquidação Extrajudicial no Plano de Assistência Médica Miller Ltda. e nomeação do Liquidante. 2001av. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 087, de 27 de setembro de 2001. Direção Fiscal na Samp Sistema Assistencial Médico Paraminense S/C Ltda. e nomeação do Diretor Fiscal. 2001aw. Disponível em:



<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 088, 30 de novembro de 2001. Resolução Administrativa. 2001a x. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 089, de 3 de dezembro de 2001. Direção Fiscal na SAMCIL Convênios Médicos Hospitalares Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal. 2001ay. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 090, de 3 de dezembro de 2001. Direção Fiscal na MJA Assistência Médica Ltda. e nomeação do Diretor Fiscal. 2001az. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 091, de 3 de dezembro de 2001. Direção Fiscal na RAPS – República Administradora de Planos de Saúde S/A e nomeia Diretor Fiscal. 2001ba. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 092, de 3 de dezembro de 2001. Direção Fiscal na Saúde Assistência Médica do ABC S/C Ltda. e nomeação do Diretor Fiscal. 2001bb. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 093, de 3 de dezembro de 2001. Direção Fiscal na PRÓ-SAÚDE Assistência Médica S/C Ltda. e nomeia Diretor Fiscal. 2001bc. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 094, de 16 de janeiro de 2002. Direção Fiscal da Unimed de São Paulo Cooperativa de Trabalho Médico S/C Ltda. e nomeia Diretor Fiscal. 2002h. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução de Diretoria Colegiada nº 095, de 2 de fevereiro de 2002. Altera o Regimento Interno da ANS. 2002i. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 001, de 7 de fevereiro de 2002. Pagamento de Taxa de Saúde Suplementar (TSS) não recolhida por força de decisão judicial. 2002j. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 002, de 21 de fevereiro de 2002. Altera a RDC 85, que institui o SIP. 2002k. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 003, de 18 de abril de 2002. Revisão do Plano de Contas Padrão. 2002l. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 004, de 19 de abril de 2002. Parcelamento de débitos tributários e não tributários para com a ANS, além do ressarcimento ao SUS. Alterada pela RN 18. 2002m. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 005, de 19 de abril de 2002. Processos de ressarcimento ao SUS relativos aos beneficiários de operadoras com atendimentos identificados, anteriores à sistemática prevista na RDC 62. 2002n. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 006, de 25 de abril de 2002. Envio de dados operacionais pelas seguradoras especializadas em saúde. 2002o. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 007, de 15 de maio de 2002. Arrecadação de Receitas da ANS. 2002p. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 008, de 24 de maio de 2002. Critérios para reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados e altera RDC 24, que trata das penalidades às operadoras. 2002q. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 009, de 26 de junho de 2002. Atualização do Rol de Procedimentos Odontológicos. Altera Resolução CONSU 10, que elabora o Rol de Procedimento. 2002r. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 010, de 4 de julho de 2002. Altera o Regimento Interno da ANS. 2002s. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 011, de 22 de julho de 2002. Institui normas para o exercício do cargo de administrador das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde - OPS. 2002t. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 012, de 6 de setembro de 2002. Altera a TUNEP. 2002u. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 013, de 26 de setembro de 2002. Revoga a RN 12, que altera a TUNEP. 2002v. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 014, de 24 de outubro de 2002. Margem de Solvência das sociedades seguradoras e altera a RDC 77, que institui critérios de constituição de garantias financeiras a serem observados pelas operadoras. 2002w. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 015, de 30 de outubro de 2002. Atualização do elenco de procedimentos e do reajuste de valores da TUNEP, aprovada pela RDC 17. 2002x. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 016, de 5 de novembro de 2002. Medidas normativas a serem adotadas pelas operadoras relativas aos materiais publicitários de caráter institucional. 2002y. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 017, de 11 de novembro de 2002. Novas normas para fornecimento de informações do cadastro de beneficiários das operadoras. 2002z. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 018, de 19 de novembro de 2002. Altera a RN 4, que trata do parcelamento de débitos tributários e não tributários, além do ressarcimento ao SUS. 2002aa. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 019, de 11 de dezembro de 2002. Revisão Técnica dos planos privados. 2002ab. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 020, de 12 de dezembro de 2002. Condições gerais para elaboração dos formulários de declaração de saúde vinculados aos contratos de planos privados. 2002ac. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 021, de 12 de dezembro de 2002. Proteção das informações relativas à condição de saúde do consumidor e altera a RDC 24. 2002ad. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 022, de 20 de dezembro de 2002. Regimento Interno da ANS. 2002ae. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 023, de 27 de dezembro de 2002. Atualização do elenco de procedimentos e do reajuste de valores da TUNEP. Altera a RN 15, que trata da atualização do elenco de procedimentos e do reajuste de valores da TUNEP. 2002af. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 024, de 15 de janeiro de 2003. Sanções às infrações que produzam efeitos de natureza coletiva. Altera a RDC 24, que trata da aplicação de penalidades às operadoras. 2003c. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 025, de 25 de janeiro de 2003. Cadastro e demais providências que regem as pessoas jurídicas que operam com sistema de desconto. 2003d. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 026, de 1º de abril de 2003. Critérios para registro e avaliação contábil de títulos e valores mobiliários para as seguradoras e para as operadoras. 2003e. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 027, de 1º de abril de 2003. Revisão do Plano de Contas Padrão. 2003f. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 028, de 1º de abril de 2003. Plano de Contas aplicável às seguradoras. 2003g. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 029, de 1º de abril de 2003. Instituição da versão 2.0 do DIOPS. 2003h. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 030, de 3 de abril de 2003. Cancelada por ter sido enviada incompleta. 2003i. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 031, de 4 de abril de 2003. Atualização do elenco de procedimentos e ajuste de valores da TUNEP. Altera RN 23, que atualiza o elenco de procedimentos e do reajuste de valores da TUNEP. 2003j. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 032, de 7 de abril de 2003. Prorrogação do prazo para solicitação de cadastro das pessoas jurídicas que operam com sistema de desconto. 2003k. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 033, de 10 de abril de 2003. Definição do responsável pela Diretoria de Desenvolvimento Setorial (DIDES). 2003l. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 034, de 10 de abril de 2003. Cancelamento da RN 30, referente a atualização do elenco de procedimentos e ao ajuste de valores TUNEP. 2003m. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 035, de 11 de abril de 2003. Prorrogação do prazo para a alienação de carteira das operadoras. Altera a RDC 84, que trata da alienação da carteira das operadoras. 2003n. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 036, de 17 de abril de 2003. Critérios para reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados. 2003o. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 037, de 5 de maio de 2003. Altera RN 17, que trata das novas normas para fornecimento de informações do cadastro de beneficiários das operadoras. 2003p. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 038, de 28 de maio de 2003. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar. 2003q. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 039, de 29 de maio de 2003. Prorroga o prazo para envio das informações do primeiro trimestre de 2003 previstas na Resolução RDC nº 85, de 21 de setembro de 2001, que instituiu o Sistema de Informações de Produtos - SIP. 2003r. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 040, de 6 de junho de 2003. Veda às operadoras de planos de assistência à saúde e às seguradoras especializadas em saúde a comercialização de produtos de assistência à saúde não previstos na Lei n.º 9.656, de 3 de junho de 1998, e dá outras providências. (Republicada). 2003s. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 041, de 11 de junho de 2003. Dispõe sobre a definição de responsável pela Diretoria de Desenvolvimento Setorial - DIDES. 2003t. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 042, de 4 de julho de 2003. Estabelece os requisitos para a celebração dos instrumentos Jurídicos firmados entre as operadoras de planos de assistência à saúde e prestadores de serviços hospitalares. 2003u. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 043, de 17 de julho de 2003. Dispõe sobre a atualização da Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP para fins de ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, por instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS. 2003v. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 044, de 24 de julho de 2003. Dispõe sobre a proibição da exigência de caução por parte dos Prestadores de serviços contratados, credenciados, cooperados ou referenciados das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde. 2003w. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 045, de 25 de julho de 2003. Dispõe sobre a prorrogação do prazo previsto na alínea "d" das Observações Adicionais ao item 2.1 e a faculdade de utilização de algumas alíneas dos Registros Auxiliares constantes do item 6, do Capítulo I - Normas Básicas, do Anexo II da RN n.º 27, de 1º de abril de 2003. 2003x. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 046, de 4 de setembro de 2003. Dispõe sobre a consolidação dos créditos decorrentes das multas administrativas pecuniárias aplicadas pela ANS. 2003y. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 047, de 12 de setembro de 2003. Aprova o Programa Transmissor de Arquivos - PTA entre Operadoras de planos privados de assistência à saúde e a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS para transmissão dos arquivos da base de dados econômico-financeira e contábil das sociedades seguradoras especializadas em saúde, Nota Técnica de Registro de Produto (NTRP), Comunicado de Reajuste de Planos Coletivos (RPC) e Sistema de Informações de Produtos (SIP). 2003z. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 048, de 17 de setembro de 2003. Dispõe sobre o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de sanções no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar. 2003aa. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 049, de 21 de outubro de 2003. Acrescenta parágrafo único no art. 3º da Resolução - RN nº 42, de 04 de julho de 2003, estabelecendo prazo para aditivo contratual que complemente a obrigatória qualificação específica de entidade hospitalar. 2003ab. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 050, de 1º de novembro de 2003. Acrescenta inciso no art. 4º da Resolução - RDC nº 24, de 13 de junho de 2000, para estabelecer penalidade para infração às normas que regulamentam a relação das operadoras de planos de saúde com os prestadores de serviço. 2003ac. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 051, de 7 de novembro de 2003. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, e altera o Anexo I da Resolução RN N.º 38, de 28 de maio de 2003. 2003ad. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 052, de 14 de novembro de 2003. Dispõe sobre os Regimes Especiais de Direção Fiscal e de Direção Técnica das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde e das Seguradoras Especializadas em Saúde. 2003ae. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 053, de 14 de novembro de 2003. Altera o art. 4º da Resolução Normativa nº 17, de 11 de novembro de 2002, e o Anexo I da Resolução Normativa nº 37, de 05 de maio de 2003. 2003af. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 054, de 28 de novembro de 2003. Estabelece os requisitos para a celebração dos instrumentos jurídicos firmados entre as operadoras de planos privados de assistência à saúde e prestadores de serviços auxiliares de diagnóstico e terapia e clínicas ambulatoriais. 2003ag. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 055, de 2 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o processo administrativo para comprovação de conhecimento prévio de doença e lesão preexistente pelo consumidor contratante ou beneficiário de plano privado de assistência à saúde no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2003ah. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 056, de 3 de dezembro de 2003. Cria o Sistema de Cadastro de Planos Privados de Assistência à Saúde comercializados anteriormente à data de vigência da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. 2003ai. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 057, de 17 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a margem de solvência das Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde e Seguradoras Especializadas em Saúde. 2003aj. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 058, de 17 de dezembro de 2003. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2003ak. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 059, de 19 de dezembro de 2003. Dispõe sobre plano privado de assistência à saúde exclusivamente odontológico em regime misto de pagamento. 2003al. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010



\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 060, de 19 de dezembro de 2003. Altera dispositivo da Resolução Normativa - RN nº 42, de 4 de julho de 2003, e revoga a Resolução Normativa - RN nº 49, de 31 de outubro de 2003. 2003am. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 061, de 19 de dezembro de 2003. Altera dispositivos da Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 85, de 21 de setembro de 2001, que institui o Sistema de Informações de Produtos – SIP para acompanhamento da assistência prestada aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, e dá outras providências. 2003an. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 062, de 22 de dezembro de 2003. Acrescenta e altera dispositivos da Resolução Normativa – RN nº 40, de 6 de junho de 2003, que veda às operadoras de planos de assistência à saúde e às seguradoras especializadas em saúde a comercialização de produtos de assistência à saúde não previstos na Lei nº 9656, de 3 de junho de 1998, e dá outras providências. 2003ao. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 063, de 22 de dezembro de 2003. Define os limites a serem observados para adoção de variação de preço por faixa etária nos planos privados de assistência à saúde contratados a partir de 1º de janeiro de 2004. 2003ap. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 064, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos de que trata a Medida Provisória n.º 148, de 15 de dezembro de 2003. 2003aq. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 065, de 24 de dezembro de 2003. Define o Diretor responsável pela Diretoria de Normas e Habilitação dos Produtos. 2003ar. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 066, de 4 de fevereiro de 2004. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. 2004e. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 067, de 4 de fevereiro de 2004. Dispõe sobre a diversificação dos ativos das Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde para aceitação como garantidores e dá outras providências. 2004f. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 068, de 13 de fevereiro de 2004. Altera o Anexo I da Resolução Normativa - RN N.º 38, de 28 de maio de 2003. 2004g. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 069, de 19 de fevereiro de 2004. Revoga o § 6º do art. 1º da RN nº 26, de 3 de abril de 2003, que estabelece critérios para registro e avaliação contábil de títulos e valores mobiliários para as Seguradoras Especializadas em Saúde e para as Operadoras de Planos de Assistência à Saúde. 2004h. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 070, de 19 de fevereiro de 2004. Altera o art. 19 e os Glossários dos Anexos da Resolução Normativa – RN nº 64, de 23 de dezembro de 2003. 2004i. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 071, de 17 de março de 2004. Estabelece os requisitos dos instrumentos jurídicos a serem firmados entre as operadoras de planos privados de assistência à saúde ou seguradoras especializadas em saúde e profissionais de saúde ou pessoas jurídicas que prestam serviços em consultórios. 2004j. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 072, de 24 de março de 2004. Dispõe sobre a instituição do Programa de Transmissão de Arquivos - PTA, entre Operadoras de planos privados de assistência à saúde e a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS para transmissão dos arquivos de dados de todos os sistemas que não possuem mecanismo de envio próprio ou para os que não possuem um sistema específico. 2004k. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 073, de 7 de abril de 2004. Altera o Anexo I da Resolução Normativa - RN N.º 68, de 13 de fevereiro de 2004. 2004l. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 074, de 7 de maio de 2004. Estabelece critérios para reajuste das contraprestações Pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde. 2004m. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 075, de 10 de maio de 2004. Dispõe sobre a provisão técnica para garantia de remissão a que estão sujeitas as Operadoras de Planos de Assistência à Saúde e Seguradoras Especializadas em Saúde. 2004n. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 076, de 28 de maio de 2004. Define o Diretor responsável pela Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras. 2004o. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 077, de 25 de junho de 2004. Define o Diretor responsável pela Diretoria de Gestão. 2004p. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 078, de 28 de junho de 2004. Altera os arts. 5º e 19 da Resolução Normativa - RN nº 64, de 22 de dezembro de 2003. 2004q. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 079, de 1º de setembro de 2004. Altera os artigos 2º e 3º da Resolução - RN nº 71, de 17 de março de 2004, estabelecendo novo prazo e outras providências. 2004r. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 080, de 1º de setembro de 2004. Altera os prazos para manifestação dos consumidores definidos nos arts. 5º e 19 da Resolução Normativa – RN nº 64, de 22 de dezembro de 2003 e determina seu comunicado. 2004s. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 081, de 2 de setembro de 2004. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. 2004t. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 082, de 28 de setembro de 2004. Estabelece o Rol de Procedimentos que constitui a referência básica para cobertura assistencial nos planos privados de assistência a saúde, contratados a partir de 01 de janeiro de 1999. 2004u. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 083, de 22 de outubro de 2004. Cria o Comitê Editorial da Agência Nacional de Saúde Suplementar. 2004v. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 084, de 5 de novembro de 2004. Dispõe sobre a atualização do elenco de procedimentos e o ajuste de valores da Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP, aprovada pela RDC nº 17, de 30 de março de 2000, e alterada pelas Resoluções - RN nº 15, de 30 de outubro de 2002, RN nº 23, de 27 de dezembro de 2002, RN nº 31, de 4 de abril de 2003 e RN nº 43, de 17 de julho de 2003. 2004w. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 085, de 7 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a concessão de Autorização de funcionamento das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde, e dá outras providências. 2004x. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 086, de 15 de dezembro de 2004. Estabelece novas normas para o envio de informações do Sistema de Informações de Produtos - SIP a partir do período de competência do 1º trimestre de 2005 e dá outras providências. 2004y. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 087, de 16 de dezembro de 2004. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências. 2004z. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 088, de 4 de janeiro de 2005. Atualiza o Sistema de Informações de Beneficiários – SIB e aprova novas normas para o envio de informações de beneficiários das operadoras de planos de assistência à saúde à ANS, revoga a Resolução Normativa RN n.º 17, de 11 de novembro de 2002, com as alterações introduzidas pelas Resoluções Normativas RN n.º 37, de 05 de maio de 2003, e RN nº 53, de 14 de novembro de 2003, e dá outras providências. 2005f. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 089, de 15 de fevereiro de 2005. Dispõe sobre a Arrecadação de Receitas da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. 2005g. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 090, de 23 de fevereiro de 2005. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências. 2005h.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 091, de 4 de março de 2005. Altera os artigos 2º e 3º da Resolução – RN nº 71, de 17 de março de 2004. 2005i. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 092, de 16 de março de 2005. Dispõe sobre a Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP para fins de Ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, por

instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS. 2005j.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 093, de 18 de março de 2005. Altera o art. 1º da Resolução – RDC nº 62, de 20 de março de 2001. 2005k. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 094, de 23 de março de 2005. Dispõe sobre os critérios para o diferimento da cobertura com ativos garantidores da provisão de risco condicionada à adoção, pelas operadoras de planos de assistência à saúde, de programas de promoção à saúde e prevenção de doenças de seus beneficiários. 2005l. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 095, de 23 de março de 2005. Altera o artigo 6º e Anexos da Resolução – RN nº 56, de 04 de dezembro de 2003, estabelecendo novos prazos e conteúdos. 2005m. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 096, de 29 de março de 2005. Altera dispositivos da Resolução Normativa - RN nº 86, de 15 de dezembro de 2004, que estabelece novas normas para o envio de informações do Sistema de Informações de Produtos - SIP a partir do período de competência do 1º trimestre de 2005, e dá outras providências. 2005n. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 097, de 7 de abril de 2005. Altera os artigos 12, 16 e 18 e Anexos IV e V da Resolução – RN nº 89 de 15 de fevereiro de 2005. 2005o. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 098, de 14 de abril de 2005. Revoga a Resolução – RN Nº 97, de 7 de abril de 2005, que altera os artigos 12, 16 e 18 e Anexos IV e V da Resolução – RN nº 89 de 15 de fevereiro de 2005. 2005p. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 099, de 30 de maio de 2005. Estabelece critérios para reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde e insere dispositivos na RDC nº 24, de 13 de junho de 2000. 2005q. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 100, de 3 de junho de 2005. Altera a RN nº 85, de 7 de dezembro de 2005 e dá outras providências. 2005r. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 101, de 3 de junho de 2005. Altera os dispositivos da Resolução – RN nº 89, de 15 de fevereiro de 2005. 2005s. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 102, de 15 de junho de 2005. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências. 2005t. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 103, de 17 de junho de 2005. Dispõe sobre o lançamento da Taxa de Saúde Suplementar, instituída pela Lei nº 9.961, de 2000, regulamenta o processo administrativo fiscal no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar e dá outras providências. 2005u. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 104, de 20 de junho de 2005. Altera os prazos para encaminhamento de documentação e constituição da provisão para remissão, que trata a Resolução Normativa – RN nº 75, de 17 de maio de 2004. 2005v. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 105, de 30 de junho de 2005. Dá nova redação ao artigo 4º da Resolução Normativa - RN nº 94, de 23 de Março de 2005. 2005w. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 106, de 1º de julho de 2005. Altera a Resolução Normativa - RN nº 99, de 27 de maio de 2005. 2005x. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 107, de 25 de julho de 2005. Altera o artigo 6º da Resolução - RN nº 56, de 3 de dezembro de 2003, estabelecendo novo prazo para atendimento do aplicativo Sistema de Cadastro de Plano Antigo - SCPA. 2005y. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 108, de 9 de agosto de 2005. Altera o caput do artigo 3º da Resolução – RN nº 71, de 17 de março de 2004, estabelecendo novo prazo. 2005z. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 109, de 24 de agosto de 2005. Dispõe sobre a remuneração de profissionais designados para exercer o encargo de diretor-fiscal, de diretor-técnico e de liquidante, a acumulação simultânea dessas funções, o adiantamento de recursos financeiros para atender despesas com a execução dos regimes especiais, inclusive liquidação extrajudicial e judicial, e o ressarcimento da ANS pelas referidas despesas. 2005aa.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 110, de 8 de setembro de 2005. Dispõe sobre a Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos – TUNEP para fins de Ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, por instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS. 2005ab.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 111, de 19 de setembro de 2005. Institui o Comitê Permanente de Gestão do Conhecimento da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. 2005ac. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 112, de 28 de setembro de 2005. Dispõe sobre a alienação da carteira das operadoras de planos de assistência à saúde, e dá outras providências. 2005ad.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 113, de 13 de outubro de 2005. Institui a utilização da Comunicação de Internação Hospitalar - CIH, no âmbito da ANS para acompanhamento da assistência prestada aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde. 2005ae.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 114, de 27 de outubro de 2005. Estabelece padrão obrigatório para a troca de informações entre operadoras de plano privado de assistência à saúde e prestadores de serviços de saúde sobre os eventos de saúde, realizados em beneficiários de plano privado de assistência à saúde e dá outras providências. 2005af.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 115, de 3 de novembro de 2005. Aprova o Regimento Interno da Câmara de Saúde Suplementar – CSS. 2005ag. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 116, de 10 de novembro de 2005. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2005ah. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 117, de 30 de novembro de 2005. Dispõe sobre a identificação de clientes, manutenção de registros e prevê relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, e dá outras providências. 2005ai. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 118, de 7 de dezembro de 2005. Estabelece critérios para aplicação de reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde exclusivamente odontológicos. 2005aj. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 119, de 7 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o monitoramento dos reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde exclusivamente odontológicos, e insere dispositivo na Resolução - RDC nº 24, de 13 de junho de 2000. 2005ak. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 120, de 8 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos – TUNEP para fins de Ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, por instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS. 2005al. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 121, de 14 de dezembro de 2005. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2005am. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 122, de 14 de dezembro de 2005. Acrescenta parágrafos ao artigo 2º da Resolução Normativa – RN nº 99, de 27 de maio de 2005. 2005an. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 123, de 23 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a dispensa de constituição e exigência, cobrança administrativa e cobrança judicial dos créditos da ANS de valores irrisórios cuja cobrança não justifique o custo respectivo. 2006e. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010



\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 124, de 1º de abril de 2006. Dispõe sobre a aplicação de penalidades para as infrações à legislação dos planos privados de assistência à saúde. 2006f. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 125, de 5 de abril de 2006. Altera dispositivos do anexo I da RN nº 81, de 2 de setembro de 2004. 2006g Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 126, de 11 de maio de 2006. Dispõe sobre os critérios para amortização de valores aplicados em aquisição de carteiras de planos privados de assistência à saúde. 2006h. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 127, de 11 de maio de 2006. Altera o caput do art. 1º e os §§ 1º e 3º do art. 5º da Resolução Normativa – RN nº 114, de 26 de outubro de 2005. 2006i.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 128, de 18 de maio de 2006. Estabelece critérios para aplicação de reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência complementar à saúde médico-hospitalares com ou sem cobertura odontológica, contratados por pessoas físicas ou jurídicas. 2006j. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 129, de 18 de maio de 2006. Estabelece critérios para aplicação de reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência complementar à saúde exclusivamente odontológicos, contratados por pessoas físicas ou jurídicas. 2006k. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 130, de 24 de maio de 2006. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2006l. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 131, de 6 de junho de 2006. Dispõe sobre a Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos – TUNEP para fins de Ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, por instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS. 2006m.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 132, de 14 de junho de 2006. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2006n. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 133, de 3 de julho de 2006. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2006o. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 134, de 13 de julho de 2006. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2006p. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 135, de 28 de setembro de 2006. Altera o caput do artigo 1º, o § 1º do artigo 2º, o artigo 3º e o artigo 5º da Resolução Normativa – RN nº 114, de 26 de outubro de 2005. 2006q. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 136, de 1º de novembro de 2006. Dispõe sobre a revisão do Plano de Contas Padrão da ANS para as Operadoras de Planos de Assistência à Saúde. 2006r. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 137, de 14 de novembro de 2006. Dispõe sobre as entidades de autogestão no âmbito do sistema de saúde suplementar. 2006s. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 138, de 21 de novembro de 2006. Altera o artigo 5º da Resolução Normativa – RN nº 114, de 26 de outubro de 2005. 2006t. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 139, de 24 de novembro de 2006. Institui o Programa de Qualificação da Saúde Suplementar. 2006u. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 140, de 21 de dezembro de 2006. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2006v. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 141, de 21 de dezembro de 2006. Altera os anexos I, II, II-A, III e IV da Resolução Normativa – RN nº 86, de 15 de dezembro de 2004, que estabelece novas normas para o envio de informações ao Sistema de Informações de Produtos – SIP.

2006w. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 142, de 21 de dezembro de 2006. Altera os artigos 8º, 11, 27 e 28 da RN nº 48, de 19 de setembro de 2003. 2006x. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 143, de 2 de janeiro de 2007. Dispõe sobre os critérios de avaliação e reavaliação dos bens imóveis para as Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde. 2007e. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 144, de 2 de janeiro de 2007. Altera os artigos 13 e 16 e o item 11 do Anexo II e o Anexo V da Resolução Normativa nº 100, de 3 de junho de 2005. 2007f. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 145, de 15 de janeiro de 2007. Altera a Resolução Normativa – RN nº 112, de 28 de setembro de 2005, que dispõe sobre a alienação da carteira das operadoras de planos de assistência à saúde e o art. 25 da Resolução Normativa – RN nº 124, de 30 de março de 2006. 2007g. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 146, de 7 de fevereiro de 2007. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2007h. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 147, de 16 de fevereiro de 2007. Altera a Resolução Normativa – RN nº 136, de 01º de novembro de 2006. 2007i. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 148, de 3 de março de 2007. Altera a Resolução Normativa – RN nº 124, de 30 de março de 2006; a RN nº 128, de 18 de maio de 2006; a RN nº 129, de 18 de maio de 2006; a RN nº 137, de 14 de novembro de 2006; a RN nº 94, de 23 de março de 2005; a RN nº 112, de 28 de agosto de 2005; a RN nº 67, de 4 de fevereiro de 2004; a RN nº 26, de 1 de abril de 2003; a RN nº 19, de 11 de dezembro de 2002; e a Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 77, de 17 de julho de 2001. 2007j. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 149, de 8 de maio de 2007. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2007k. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 150, de 8 de maio de 2007. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2007l. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 151, de 16 de maio de 2007. Altera a Resolução Normativa – RN nº 124, de 30 de março de 2006. 2007m. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 152, de 18 de maio de 2007. Altera a Resolução Normativa – RN que estabelece normas para o envio de informações do Sistema de Informações de Produtos – SIP. 2007n. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 153, de 28 de maio de 2007. Estabelece padrão obrigatório para a troca de informações entre operadoras de planos privados de assistência à saúde e prestadores de serviços de saúde sobre os eventos de saúde, realizados em beneficiários de plano privado de assistência à saúde e dá outras providências. 2007o. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 154, de 5 de junho de 2007. Atualiza o Rol de Procedimentos Odontológicos instituído pela Resolução CONSU nº 10, de 3 de novembro de 1998. 2007p. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 155, de 8 de junho de 2007. Altera o art. 22 da Resolução Normativa – RN nº 48, de 19 de setembro de 2003. 2007q. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 156, de 8 de junho de 2007. Estabelece critérios para aplicação de reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde, médico-hospitalares, com ou sem cobertura odontológica, contratados por pessoas físicas ou jurídicas. 2007r. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 157, de 8 de junho de 2007. Altera a RN nº 129, de 18 de maio de 2006, que dispõe sobre os critérios para aplicação de reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência à saúde suplementar exclusivamente odontológicos. 2007s. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 158, de 29 de junho de 2007. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2007t. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 159, de 3 de julho de 2007. Dispõe sobre aceitação, registro, vinculação, custódia, movimentação e diversificação dos ativos garantidores das operadoras e do mantenedor de entidade de autogestão no âmbito do sistema de saúde suplementar. 2007u. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 160, de 3 de julho de 2007. Dispõe sobre os critérios de manutenção de Recursos Próprios Mínimos, Dependência Operacional e constituição de Provisões Técnicas a serem observados pelas Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde. 2007v. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 161, de 20 de setembro de 2007. Altera o art. 12 da RN nº 124, de 30 de março de 2006. 2007w. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 162, de 17 de outubro de 2007. Estabelece a obrigatoriedade da Carta de Orientação ao Beneficiário; dispõe sobre Doenças ou Lesões Preexistentes (DLP); Cobertura Parcial Temporária (CPT); Declaração de Saúde e sobre o processo administrativo para comprovação do conhecimento prévio de DLP pelo beneficiário de plano privado de assistência à saúde no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar; revoga as Resoluções CONSU nº 2, de 4 de novembro de 1998, CONSU nº 17 de 23 de março de 1999, artigos 2º e 4º da Resolução CONSU nº 15 de 23 de março de 1999, a Resolução Normativa 20 de 12 de dezembro de 2002 e a Resolução Normativa RN nº 55, de 2 de novembro de 2003 e altera a Resolução Normativa - RN nº 124, de 30 de março de 2006. 2007x. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 163, de 26 de outubro de 2007. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências. 2007y. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 164, de 7 de novembro de 2007. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. 2007z. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 165, de 12 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Comitê Permanente de Gestão do Conhecimento da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e

revoga a Resolução Normativa - RN nº 111, de 19 de setembro de 2005. 2007aa. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 166, de 20 de dezembro de 2007. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2007ab. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 167, de 9 de janeiro de 2008 . Atualiza o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, que constitui a referência básica para cobertura assistencial nos planos privados de assistência à saúde, contratados a partir de 1º de janeiro de 1999, fixa as diretrizes de Atenção à Saúde e dá outras providências. 2008g. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 168, de 11 de janeiro de 2008. Altera dispositivos da Resolução Normativa – RN nº 04, de 19 de abril de 2002, que dispõe sobre o parcelamento de débitos tributários e não tributários para com a Agência Nacional de Saúde Suplementar, além do ressarcimento ao Sistema Único de Saúde. 2008h. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 169, de 3 de março de 2008. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2008i. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 170, de 10 de abril de 2008. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. 2008j. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 171, de 29 de abril de 2008. Estabelece critérios para aplicação de reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde, médico-hospitalares, com ou sem cobertura odontológica, contratados por pessoas físicas ou jurídicas. 2008k. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 172, de 8 de julho de 2008 . Dispõe sobre os critérios para aplicação de reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde exclusivamente odontológicos. 2008l. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 173, de 10 de julho de 2008. Dispõe sobre a versão XML (Extensible Markup Language) do Documento de Informações Periódicas das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde - DIOPS/ANS, cria a obrigatoriedade do envio mensal do

Demonstrativo dos Fluxos de Caixa. 2008m. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 174, de 8 de setembro de 2009. Altera dispositivos da Resolução Normativa – RN nº 103, de 17 de junho de 2005, que dispõe sobre o lançamento de Taxa de Saúde Suplementar e regulamenta o processo administrativo fiscal no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar e dá outras providências. 2008n. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 175, de 22 de setembro de 2008. Acrescenta o item 2 ao Anexo I e o item 3 ao Anexo IV da Resolução Normativa - RN nº 85, de 7 de dezembro de 2004, acrescenta o inciso V ao art.25 da mesma Resolução e dá outras providências. 2008o. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 176, de 24 de outubro de 2008. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. 2008p. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 177, de 3 de novembro de 2008. Dispõe sobre a Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos – TUNEP para fins de Ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, por instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS. 2008q. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 178, de 10 de novembro de 2008. Dispõe sobre a Terceira Fase do Programa de Qualificação da Saúde Suplementar - Qualificação Operadoras, da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2008r. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 179, de 4 de dezembro de 2008. Altera os dispositivos da Resolução Normativa – RN nº 89, de 15 de fevereiro de 2005. 2008s. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 180, de 18 de dezembro de 2008. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. 2008t. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 181, de 18 de dezembro de 2008. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. 2008u. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 182, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Resolução Normativa - RN nº 178, de 10 de novembro de 2008. 2008v. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 183, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Resolução de Diretoria Colegiada - RDC Nº 28, de 26 de junho de 2000, que dispõe sobre a Nota Técnica de Registro de Produto e dá outras providências. 2008w. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 184, de 19 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a revisão do Plano de Contas Padrão da ANS para as Operadoras de Plano de Assistência à Saúde. 2008x. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 185, de 30 de dezembro de 2008. Institui o procedimento eletrônico de ressarcimento ao SUS, previsto no art. 32 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, e estabelece normas sobre a repetição de indébito e o repasse dos valores recolhidos a título de ressarcimento ao SUS. 2008y. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 186, de 14 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a regulamentação da portabilidade das carências previstas no inciso V do art. 12 da Lei n.º 9.656, de 3 de junho de 1998, e sem a imposição de cobertura parcial temporária. 2009f. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 187, de 9 de março de 2009. Estabelece normas para a geração, transmissão e controle de dados cadastrais de beneficiários do Sistema de Informações de Beneficiários da Agência Nacional de Saúde Suplementar - SIB/ANS, e dá outras providências. 2009g. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 188, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre as instituições denominadas “Centro Colaborador de Ensino e/ou Pesquisa”, e dá outras providências. 2009h. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 189, de 6 de abril de 2009. Altera a Resolução Normativa - RN nº 85, de 7 de dezembro de 2004 e dá outras providências. 2009i. Disponível em:



<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 190, de 6 de maio de 2009. Dispõe sobre a criação obrigatória de portal corporativo na Internet pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde, sobre a designação de profissional responsável pela troca de informações em saúde suplementar (Padrão TISS) referente aos eventos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde e altera a Resolução Normativa – RN nº 124, de 30 de março de 2006 da Agência Nacional de Saúde Suplementar. 2009j. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 191, de 13 de maio de 2009. Institui o Fundo Garantidor do Segmento de Saúde Suplementar (FGS) pelas Operadoras de Planos de Saúde. 2009k. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 192, de 2 de junho de 2009. Dispõe sobre a cobertura aos atendimentos nos casos de planejamento familiar e dá outras providências. 2009l. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 193, de 10 de junho de 2009. Altera a Resolução Normativa - RN nº 139, de 24 de novembro de 2006, e a RN nº 124, de 30 de março de 2006. 2009m. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 194, de 13 de julho de 2009. Dispõe sobre a regulamentação da opção de contratação de plano privado de assistência à saúde de escolha dos beneficiários da Avicena Assistência Médica Ltda, .sem a exigência de novos períodos de carência, em cumprimento à decisão judicial que refere. 2009n. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 195, de 15 de julho de 2009. Dispõe sobre a classificação e características dos planos privados de assistência à saúde, regulamenta a sua contratação, institui a orientação para contratação de planos privados de assistência à saúde e dá outras providências. 2009o. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 196, de 15 de julho de 2009. Dispõe sobre a Administradora de Benefícios. 2009p. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 197, de 17 de julho de 2009. Institui o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, e dá outras providências. 2009q. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 198, de 17 de julho de 2009. Define o quadro demonstrativo de cargos comissionados e cargos comissionados técnicos da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. 2009r. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 199, de 10 de agosto de 2009. Dispõe sobre o plano de recuperação e revoga a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 22, de 30 de maio de 2000. 2009s. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 200, de 17 de agosto de 2009. Altera as Resoluções Normativas nos 195, de 14 de julho de 2009 e 162, de 17 de outubro de 2007. 2009t. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 201, de 17 de agosto de 2009. Altera o artigo 1º da Resolução Normativa - RN nº 194, de 9 de julho de 2009, e dá outras providências. 2009u. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 202, de 16 de setembro de 2009. Corrige erro material existente no artigo 6º da Resolução Normativa - RN nº 193, de 8 de junho de 2009, que dispõe, em especial, sobre o Programa de Qualificação das Operadoras e sobre a inclusão de dispositivo na RN nº 124, de 30 de março de 2006. 2009v. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 203, de 1º de outubro de 2009. Dispõe sobre os ativos garantidores das administradoras de benefícios. 2009w. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 204, de 1º de outubro de 2009. Altera a Resolução Normativa - RN no 195, de 14 de julho de 2009. 2009x. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.

Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 205, de 8 de outubro de 2009. Estabelece novas normas para o envio de informações do Sistema de Informações de Produtos - SIP a partir do período de competência do 1º trimestre de 2010 e dá outras providências. 2009y. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 206, de 3 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a alteração na contabilização das contraprestações e prêmios das operações de planos de assistência à saúde na modalidade de preço pré-estabelecido e altera as Resoluções Normativas nº. 159 e 160, ambas de 3 de julho de 2007. 2009z. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 207, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a revisão do Plano de Contas Padrão da ANS para as operadoras de planos de assistência à saúde. 2009aa. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 208, de 22 de dezembro de 2009. Altera a Resolução Normativa nº 206, de 2 de dezembro de 2009, que dispõe, em especial, sobre a alteração na contabilização das contraprestações e prêmios das operações de planos de assistência à saúde na modalidade de preço pré-estabelecido. 2009ab. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 209, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os critérios de manutenção de Recursos Próprios Mínimos, Dependência Operacional e constituição de Provisões Técnicas a serem observados pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde. 2009ac. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 210, de 22 de dezembro de 2009. Altera a Resolução Normativa - RN nº 198, de 16 de julho de 2009, que define o quadro de cargos comissionados e cargos comissionados técnicos da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2009ad. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 211, de 12 de janeiro de 2010. Atualiza 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, fixa as diretrizes de atenção à saúde e dá outras providências. 2010c.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 212, de 19 de janeiro de 2010. Acrescenta o artigo 2º-A e altera o artigo 3º da Resolução Normativa - RN nº. 173, de 10 de julho de 2008, que dispõe, em especial, sobre o envio do Documento de Informações Periódicas das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde - DIOPS/ANS, e dá outras providências. 2010d. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 213, de 24 de março de 2010. Altera a Resolução Normativa - RN nº 197, de 16 de julho de 2009, que instituiu o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2010e. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 214, de 24 de março de 2010. Altera a Resolução Normativa - RN nº 198, de 16 de julho de 2009, que define o quadro de cargos comissionados e cargos comissionados técnicos da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2010f.  
Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 215, de 13 de abril de 2010. Altera a Resolução Normativa - RN nº 165, de 12 de dezembro de 2007, que dispõe, em especial, sobre o Comitê Permanente de Gestão do Conhecimento da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. 2010g.  
Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 216, de 15 de abril de 2010. Altera a Resolução Normativa - RN nº 198, de 16 de julho de 2009, que define o quadro de cargos comissionados e cargos comissionados técnicos da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS. 2010h.  
Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 217, de 13 de maio de 2010. Altera a RN nº 185, de 30 de dezembro de 2008 e a RN nº 177, de 3 de novembro de 2008. 2010i. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 218, de 25 de maio de 2010. Dispõe sobre o Observatório de Saúde Suplementar da Agência Nacional de Saúde Suplementar. 2010j. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 219, de 9 de junho de 2010. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, instituído pela RN 197, de 16 de julho de 2009, e a Resolução Normativa no 198, de 16 de julho de 2009, que define o quadro de cargos comissionados e cargos comissionados técnicos da ANS. 2010k. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>.  
Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 220, de 11 de junho de 2010. Acrescenta procedimentos no anexo da RN nº 177, de 3 de novembro de 2008. 2010l. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 221, de 24 de junho de 2010. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, instituído pela RN 197, de 16 de julho de 2009. 2010m. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumChannelId=8A9588D420CABE0101213F846A9F7419>. Acesso em: 30 jun. 2010

ALVAREZ, M. C. Controle Social: notas em torno de uma questão polêmica. In: *São Paulo em Perspectiva*, v.18(1), 2004, p.168-176

AMARAL, Alexandra da Silva. *Princípios Estruturantes das Agências Reguladoras e os Mecanismos de Controle*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008

ANASTASIA, F. Responsabilização pelo Controle Parlamentar. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; CUNILL GRAU, N (coords). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006

ANS admite falha no ressarcimento de convênios ao SUS. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 abr. 2010. 2010n. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,ans-admite-falha-no-ressarcimento-de-convenios-ao-sus,541206,0.htm>. Acesso em: 21 abr. 2010

ARAGÃO, A. Agências Reguladoras e Governança no Brasil. In: SALGADO, L; MOTTA, R. *Marcos Regulatórios no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005

ASENSI, F.D. A Participação da Sociedade Civil nas Decisões das Agências Reguladoras: mitos e desafios. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n.250, jan./abr. 2009, p.74-101

BAHIA, L. Planos privados de saúde: luzes e sombras no debate setorial dos anos 90. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, v.6(2), 2001, p.329-339

\_\_\_\_\_. *Mudanças e Padrões das Relações Público-Privado: Seguros e Planos de Saúde no Brasil*.1999. 380 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1999

BALDWIN, R.; CAVE, M. *Understanding Regulation: theory, strategy and practice*. Oxford: Oxford University Press, 1999

BALLA, S.; WRIGHT, J. Interests Groups, Advisory Committees, and Congressional Control of Bureaucracy. In: *American Journal of Political Science*, v.45, n.4, Oct. 2001, p.799-812

BARTLE, I. *et al. The Regulatory State: Britain and Germany Compared*. London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, 2002

BECKER, G. A theory of competition among pressure groups for political influence. In: *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, Mass., v. 98, n. 3, p. 371-400, Aug. 1983.

BLACK, J. *Critical Reflections on Regulation*. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science, 2002. Disponível em <http://w.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/DPs/Disspaper4.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2010

BOBBIO, N. *Direito e Estado no Pensamento de Kant*. Brasília: Ed. UnB, 1984

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. *Dicionário Crítico de Sociologia*. São Paulo: Ática, 1993

BOVENS, M. *Analysing and Assessing Public Accountability: A conceptual framework*. In: European Governance Papers (EUROGOV), n C-06-01. Disponível em: <http://www.conex-network.org/eurogov/pdf/egp-conex-C-06-01.pdf>. Acesso em: 20 set. 2008

BRAITHWAITE, J. The New Regulatory State and the Transformation of Criminology. In: *The British Journal of Criminology*, v. 40, 2000, p.222-238. Disponível em: [http://www.anu.edu.au/fellows/jbraithwaite/\\_documents/Articles/New\\_Regulatory\\_2000.pdf](http://www.anu.edu.au/fellows/jbraithwaite/_documents/Articles/New_Regulatory_2000.pdf). Acesso em: 10 jun. 2010

BRASIL. Casa Civil. Câmara de Infra-estrutura. Câmara de Política Econômica. *Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial, Brasília, Presidência da República/Casa Civil. 2003a. Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/analise-e-avaliacao-do-papel-das-agencias-reguladoras-no-atual-arranjo-institucional-brasileiro>. Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Conselho de Reforma do Estado. Anexos. Recomendações do Conselho. Recomendação de 31 de maio de 1996. In: BRASIL.Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.8. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n° 45, de 8 de dezembro de 2004. 35.ed. São Paulo: Saraiva, 2005a

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria n° 068836 referente à prestação de contas anual ANS exercício 2000. Rio de Janeiro, 2001a

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria n° 089588 referente à prestação de contas anual ANS exercício 2001. Rio de Janeiro, 2002a

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria n° 115201 referente à prestação de contas anual ANS exercício 2002. Rio de Janeiro, 2003b

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria n° 139892 referente à prestação de contas anual ANS exercício 2003. Rio de Janeiro, 2004a

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria n° 161005 referente à prestação de contas anual ANS exercício 2004. Rio de Janeiro, 2005b

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria n° 174618 referente à prestação de contas anual ANS exercício 2005. Rio de Janeiro, 2006a

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria n° 189852 referente à prestação de contas anual ANS exercício 2006. Rio de Janeiro, 2007a

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria n° 208130 referente à prestação de contas anual ANS exercício 2007. Rio de Janeiro, 2008a

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Relatório de Auditoria n° 224560 referente à prestação de contas anual ANS exercício 2008. Rio de Janeiro, 2009a

\_\_\_\_\_. Decreto n° 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](http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C7340E6880&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C7341E6881). Acesso em: 10 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso à Internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2008. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro: IBGE, 2009b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acesoainternet2008/default.shtm>. Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei n° 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. 1990a. Disponível em: [http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id\\_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C4CDAD4F07&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C4CDBD4F08](http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C4CDAD4F07&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C4CDBD4F08). Acesso em: 10 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei n° 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 1990b. Disponível em: [http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id\\_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C650E26056&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C650F26057](http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C650E26056&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C650F26057). Acesso em: 10 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei n° 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. 1990c. Disponível em: [http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id\\_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C65528607E&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C65528607F](http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C65528607E&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C65528607F). Acesso em: 10 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. 1992. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/institucional/Legislacao/Organica/home.html>. Acesso em: 10 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei n° 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia

Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. 1996. Disponível em:

<http://www.aneel.gov.br/cedoc/lei19969427.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. 1997b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9472.htm>. Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. 1997c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm). Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. 1998a. Disponível em: [http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id\\_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C052E303A5&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C052F203A6](http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C052E303A5&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C052F203A6). Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. 1999a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9782.htm). Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. 2000b. Disponível em: [http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id\\_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C0482502DD&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C0483402DE](http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C0482502DD&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C0483402DE). Acesso em: 10 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. 2000c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm). Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.185, de 12 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a especialização das sociedades seguradoras em planos privados de assistência à saúde e dá outras providências. 2001. 2001b. Disponível em: [http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id\\_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C443FB4913&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C443FB4915](http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C443FB4913&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C443FB4915). Acesso em: 10 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. 2001c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10233.htm). Acesso em: 5 jun. 2010



\_\_\_\_\_. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. 2003c. Disponível em:  
<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.850, de 25 de março de 2004. Atribui competências à Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e fixa as diretrizes a serem observadas na definição de normas para implantação de programas especiais de incentivo à adaptação de contratos anteriores à Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. 2004b. Disponível em:  
[http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id\\_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C6863A624D&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C6863A624E](http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D4257EE41901257F3589BA1708&lumS=ans.corporativo.service.legislacao&id_legislacao=8A9588D42670BEE0012670C6863A624D&lumItemId=8A9588D42670BEE0012670C6863A624E). Acesso em: 10 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. 2005c. Disponível em  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm). Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. 2001d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2228-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm). Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Brasília. Ata da primeira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 24 de agosto de 1998. 1998b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>. Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Brasília. Ata da segunda reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 31 de agosto de 1998. 1998c. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>. Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Ministério da Saúde. Brasília. Ata da terceira reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 21 de dezembro de 1998. 1998d. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>. Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Brasília. Ata da quarta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 18 de janeiro de 1999. 1999b. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>. Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Brasília. Ata da quinta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 22 de fevereiro de 1999. 1999c. Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Brasília. Ata da sexta reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 27 de abril de 1999. 1999d. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Brasília. Ata da sétima reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 24 de maio de 1999. 1999e. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Brasília. Ata da oitava reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 29 de junho de 1999. 1999f. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Brasília. Ata da nona reunião da Câmara de Saúde Suplementar realizada no dia 24 de setembro de 1999. 1999g. Disponível em:  
<http://www.ans.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A9588D42593F7360125943C18336591>.  
Acesso em: 5 jun. 2010

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde; AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. *Relatório de Gestão 2000-2003: 4 anos da ANS*. Rio de Janeiro, 2004c

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Processo TC 009.864/2001-0. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, 14 dez. 2001. 2001e. Disponível em:  
[http://contas.tcu.gov.br/pt/MostraDocumento?lnk=\(009.864/2001-0%20OU%20TC009.864/2001-0%20OU%20TC-009.864/2001-0%20OU%20009.864/01-0%20OU%20TC009.864/01-0%20OU%20TC-009.864/01-0\)\[B001,B002,B012,B013\]&linkerrorstring=Este%20processo%20não%20possui%20deliberações%20a%20ele%20associadas%20que%20estejam%20disponíveis%20nas%20bases%20de%20Acórdãos,%20Decisões,%20Relações%20ou%20Atas](http://contas.tcu.gov.br/pt/MostraDocumento?lnk=(009.864/2001-0%20OU%20TC009.864/2001-0%20OU%20TC-009.864/2001-0%20OU%20009.864/01-0%20OU%20TC009.864/01-0%20OU%20TC-009.864/01-0)[B001,B002,B012,B013]&linkerrorstring=Este%20processo%20não%20possui%20deliberações%20a%20ele%20associadas%20que%20estejam%20disponíveis%20nas%20bases%20de%20Acórdãos,%20Decisões,%20Relações%20ou%20Atas). Acesso em: 30 jun.2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n° 247/2003. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 28 mar. 2003. 2003d. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=4&dpp=50&p=0>. Acesso em 10 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n° 360/2003. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 28 mar. 2003. 2003e. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=22&dpp=30&p=0>. Acesso em 10 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n° 771/2005. Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília, 25 mai 2005. 2005d. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=14&dpp=20&p=0>. Acesso em 10 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n° 870/2006. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 8 jun 2006. 2006b. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=15&dpp=50&p=0>.  
Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n° 1146/2006. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, 17 jul. 2006. 2006c. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=22&dpp=75&p=0>.  
Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n° 251/2007. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 16 fev. 2007. 2007b. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n° 421/2007. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, 23 mar. 2007. 2007c. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n° 1023/2008. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 6 jun 2008. 2008b. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=42&dpp=75&p=0>.  
Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União, Acórdão n° 459/2009. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 18 mar 2009. 2009c. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=55&dpp=75&p=0>.  
Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n° 502/2009. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, 31 mar 2009. 2009d. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=56&dpp=75&p=0>.  
Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n° 1442/2009. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 1 jul 2009. 2009e. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=61&dpp=75&p=0>.  
Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão n° 918/2000. Relator: Ministro Walton Alencar. Brasília, 1 nov. 2000. 2000d. Disponível em:  
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=5&doc=3&dpp=20&p=0>. Acesso em: 5 maio 2010

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Resolução n° 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. 2002b. Disponível em:  
[http://www.cgu.gov.br/areaauditoriafiscalizacao/arquivos/tomadacontasespecial/btcu\\_especial\\_04\\_de\\_22\\_05\\_2006\\_regimento\\_interno.pdf](http://www.cgu.gov.br/areaauditoriafiscalizacao/arquivos/tomadacontasespecial/btcu_especial_04_de_22_05_2006_regimento_interno.pdf). Acesso em: 5 jun. 2010

BRESSER-PEREIRA, L C. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: BRASIL.Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos

MARE da reforma do Estado; v. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998

CALVERT, R.; MCCUBBINS, M. D.; WEINGAST, B. R. A Theory of Political Control and Agency Discretion. In: *American Journal of Political Science*, v. 33, n.3, Aug/1989, p.588-611

CARVALHO, F J C. Mercado, Estado e Teoria Econômica: uma breve reflexão. In: *Econômica*, v. 1, n. 1, p. 9-25, 1999. Disponível em: <http://www.uff.br/revistaeconomica/v1n1/cardim.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2010

CARVALHO, E.B.; CECILIO, L.C.O. A Regulamentação do Setor de Saúde Suplementar no Brasil: a reconstrução de uma história de disputas. In: *Cad. Saúde Pública*, 23(9), Rio de Janeiro, set.2007

CHEVALLIER, J. L'État Regulateur. In: *Revue française d'administration publique*, n° 111, 2004, p. 473-482. Disponível em: [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_REVUE=RFAP&ID\\_NUMPUBLIE=RFAP\\_111&ID\\_ARTICLE=RFAP\\_111\\_0473](http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RFAP&ID_NUMPUBLIE=RFAP_111&ID_ARTICLE=RFAP_111_0473). Acesso em: 27 jun. 2010

CHRISTENSEN, T; LAGREID, P. *Regulatory Agencies: the challenges of balancing agency autonomy and political control*. Working Paper 18 – Dec. 2004. Stein Rokkan Centre for Social Studies. Disponível em [http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&source=hp&q=regulatory+agencies+christensen&rlz=1R2SUNA\\_en&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs\\_rfai=](http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&source=hp&q=regulatory+agencies+christensen&rlz=1R2SUNA_en&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai=). Acesso em 10 jun. 2010

\_\_\_\_\_. *Agencification and Regulatory Reforms*. Paper prepared for the 3. ECPR Conference, Budapest 8-10 September 2005, the section on “Regulation in the Age of Governance”. Disponível em: <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/tchristensen.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2010

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)

COSTA, V. M. F. A Dinâmica Institucional da Reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO, F L e LOUREIRO, M R (org). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2*. Brasília: MP, SEGES, 2002

CRUZ, V. P. *Agências Reguladoras: entre mudanças e legados políticos*. 2007. 181 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas – Ciência Política) Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007

CUNILL GRAU, N. Responsabilização pelo Controle Social. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; CUNILL GRAU, N (coords). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006

DEMO, P. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Participação e Planejamentos*, Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA / IPLAN, Brasília, v.4, p. 129-160, 1989.

\_\_\_\_\_. *Participação é Conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 2001

DIMAGGIO, P; POWELL, W. A Gaiola de Ferro Revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: *Revista de Administração de Empresas*, v.45, n.2, abr./jun. 2005

DINIZ, E. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997

DRAIBE, S. As Políticas Sociais nos anos 1990. In: BAUMANN, Renato (org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999

EBERLEIN, B. L'État Régulateur en Europe. In: *Revue Française de Science Politique*, n.2, 1999, p.205-230. Disponível em:  
[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp\\_0035-2950\\_1999\\_num\\_49\\_2\\_395365](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1999_num_49_2_395365). Acesso em: 10 jun. 2010

ELIAS, P.E. *et al. O Impacto da Legislação e da Ação Regulatória da ANS nos Tribunais*. Relatório final de pesquisa. Convênio CNPq/CEDEC/DMP-FMUSP/FCMSCSP. São Paulo, 2009

ESPING-ANDERSEN, G. O Futuro do *Welfare State* na Nova Ordem Mundial. In: *Lua Nova*, n° 5, 1995

EVANS, P. O Estado como Problema e Solução. In: *Lua Nova*, n.28/29, 1993, p.105-156

FARAH, M. F. S. Governo Local, Políticas Públicas e novas Formas de Gestão Pública no Brasil. In: CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES, EG/FJP, Belo Horizonte, 12-24 mar. 2000

FARIAS, P C L. Regulação e Modelo de Gestão. In: *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: MP, SEGES, 2002

FERREIRA, C.C. O. Participação Social na Elaboração de Normas das Agências Reguladoras no Brasil e nos Estados Unidos da América do Norte. In: DI PIETRO, M.S.Z. (coord). *Direito Regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p.585-604

FIANI, R. Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras. *Textos para Discussão*, n. 423, Instituto de Economia/UFRJ, 1998. Disponível em:  
[http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria\\_da\\_regulacao\\_economica.pdf](http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf). Acesso em: 10 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Afinal, a quais interesses serve a regulação? In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 81-105, jul./dez. 2004. Disponível em:  
<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V13-F2-S23/Fiani.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010

- FIGUEIREDO, A. The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: lessons from the Brazilian Experience. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003
- FLÓREZ, F. Instituciones Democráticas de Rendición de Cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real. In: PAYNE, J.M. *et al. La Política Importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: IIDAE-BID, 2006
- GARELLI, F. Controle Social. In: *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. UnB, 2007
- GHEVENTER, A. *Autonomia versus Controle: origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus efeitos sobre a democracia*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005
- GILARDI, F. Institutional Change in Regulatory Policies: regulation through independent agencies and the three new institutionalisms. In: JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. *The Politics of Regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*. The CRC series on competition, regulation and development. Cheltenham/UK, Northampton/USA: Edward Elgar Publishing, 2004
- \_\_\_\_\_. *Delegation in the Regulatory State: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham/UK, Northampton/USA: Edward Elgar Publishing, 2008
- GOMES, M.B. Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFSs na busca pelo Aperfeiçoamento da Accountability e do Desempenho em Agências Reguladoras de Serviços Públicos. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, n.104, 2005, p.62-74
- GOODIN, R. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996
- GRANT, R. *Structure and tension in public and private sector governance: observations from the UK and Australian experience*. National Europe Centre Paper n. 133. Paper presented at the National Europe Centre on Friday, 7 May, 2006. Disponível em <http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/43019/1/regulation.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2010
- GRANT, R.; KEOHANE, R. Accountability and Abuses of Power in World Politics. In: *American Political Science Review*, v. 99, n.1, February 2005, p.29-43
- GROISMAN, E.; LERNER, E. Responsabilização pelos Controles Clássicos. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; CUNILL GRAU, N (coords). *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006
- GUERRA, S. *Controle Judicial dos Atos Regulatórios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005
- GUTIERREZ, L.H. Regulatory Governance in the Latin American Telecommunications Sector. In: *Utilities Policy*, v. 11, 4, Dezembro 2003. p.225-240
- HUNT, E.K. *História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. *The Politics of Regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*. The CRC series on competition, regulation and development. Cheltenham/UK, Northampton/USA: Edward Elgar Publishing, 2004

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D.; FERNANDEZ I MARIN, X. *The Global Diffusion of Regulatory Agencies: channels of transfer and stages of diffusion*. Barcelona: IBEI Working Papers, 2009/28. Disponível em [http://www.ibe.org/admin/uploads/publicacions/39/cat/WP\\_IBEI\\_28.pdf](http://www.ibe.org/admin/uploads/publicacions/39/cat/WP_IBEI_28.pdf). Acesso em 10 jun. 2010

LEVI-FAUR, D.; GILAD, S. The Rise of the British Regulatory State: transcending the privatization debate. In: *Comparative Politics*, v.37, n.1, Oct. 2004, p. 105-124

LEVY, B.; SPILLER, P. The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. In: *Journal of Law, Economics, and Organization Online*, v.10, 1994, p.201-246

LIMA JÚNIOR, O. As Reformas Administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. In: *Revista do Serviço Público*, Ano 49, n.2 (abr-jun/1998), p.5-32

LODGE, M. Accountability and Transparency in Regulation: critiques, doctrines and instruments. In: JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. *The Politics of Regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*. The CRC series on competition, regulation and development. Cheltenham/UK, Northampton/USA: Edward Elgar Publishing, 2004

\_\_\_\_\_. Regulation, The Regulatory State and European Politics. In: *West European Politics*, v31 (1), Jan. 2008, p. 280-301. Disponível em: <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/lodge-m-12a.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2010

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987

MAINWARING, S. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003

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](http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1996_93.pdf). Acesso em: 10 jun. 2010

MARQUES NETO, F A. Pensando o Controle da Atividade de Regulação Estatal. In: GUERRA, S (coord.). *Temas de Direito Regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005a

\_\_\_\_\_. *Agências Reguladoras Independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Forum, 2005b

- MARTINS, H. F. Reforma do Estado e Coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC. In: ABRUCIO, F L e LOUREIRO, M R (org). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES, 2002
- MARTINS, P.R. *et al.* Iniciativas do TCU para o Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, n.104, 2005, p.32-40
- MATTOS, P.T.L. Regulação Econômica e Social e Participação Pública no Brasil. In: *Regulação Brasil*, v.1, n.1, 2005, p.109-147
- MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional Oversight Overlooked: police patrol versus fire alarm. In: *American Journal of Political Science*, n.28, 1984, p.165-179
- MCCUBBINS, M.D.; NOLL, R.; WEINGAST, B.R., Administrative Procedures as Instruments of Political Control. In: *Journal of Law, Economics & Organization*, v.3, n.2, Autumn 1987, p. 234-277.
- MEIRELLES, H.L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005
- MEIRELLES, F.; OLIVA, F. Delegação e Controle Político das Agências Reguladoras no Brasil. In: *RAP*, v.40(4), jul-ago 2006, p.545-565
- MELO, M A. A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, nº 46, jun/2001
- \_\_\_\_\_. As Agências Regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F L e LOUREIRO, M R (org). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2*. Brasília: MP, SEGES, 2002
- MELLO, D.; RAMALHO, P. Boas Práticas Regulatórias: previsibilidade e transparência na Agência Nacional de Vigilância Sanitária. In: RAMALHO, P (org). *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009
- MENICUCCI, T. *Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetória*. 2003. 420 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003
- MINOGUE, M; CARIÑO, L. Regulatory Governance in Developing Countries. The CRC series on competition, regulation and development. Cheltenham/UK, Northampton/USA: Edward Elgar Publishing, 2006
- MOE, T. Control and Feedback in Economic Regulation: the case of the NLRB In: *The American Political Science Review*, v.79, n.4, Dec. 1985, p.1094-1116
- MONTESQUIEU, C. *Do Espírito das Leis*. Brasília: Ed. UnB, 1995
- MONTONE, J. Evolução e Desafios da Regulação do Setor de Saúde Suplementar. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. *Documentos*



*Técnicos de apoio ao Fórum de Saúde Suplementar de 2003*. Série Regulação & Saúde, v. 3, tomo 1. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 2004

MORAN, M. The Rise of Regulatory State in Britain. In: *Parliamentary Affairs*, v. 54, 2001, p.19-34

\_\_\_\_\_. Review Article: understanding the regulatory state. In: *British Journal of Political Science*, v.32 (2), Apr. 2002, p. 391-413.

MOREIRA NETO, D F. *Direito Regulatório*. São Paulo: Renovar, 2003

MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil. In: *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 22, n.3 (87), July-September/2002

NAPOLEONI, C. *Smith, Ricardo, Marx*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2000.

NOLL, R. *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: UC Press, 1984

NUNES, E. *O Quarto Poder: gênese, contexto, perspectivas e controle das agências reguladoras*. Paper do II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de setembro de 2001

NUNES, E. *et al. Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. In: *Lua Nova*, n. 44, 1998

\_\_\_\_\_. *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007

OECD. *The OECD Report on Regulatory Reform: synthesis*. Paris: OECD, 1997. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2010

\_\_\_\_\_. *Private Health Insurance in OECD Countries*. Paris: OECD, 2004

OLIVA, R. *Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências reguladoras*. 2006. 210 p. Tese (Doutorado em Administração Pública) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, I.A.R. *Teoria Política Moderna: uma introdução*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006

OLIVEIRA, G; FUJIWARA, T; MACHADO, E L. A Experiência Brasileira com Agências Reguladoras. In: SALGADO, L; MOTTA, R. *Marcos Regulatórios no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005

PAINTER, M J. Convergence and Standardization in Telecommunications Regulation: Trajectories of Change and Reform in the Asian Pacific Regulatory State. In: CHRISTENSEN, T; LAGREID, P. (eds). *Transcending New Public Management: the transformation of public sector reform*. Hampshire/UK, Burlington/USA: Ashgate, 2007

PECI, A. *Agências Reguladoras no Contexto da Pós-privatização: uma análise crítica*. In: *Saúde em Debate*, v. 30, n.72, jan-abr 2006.

PELTZMAN, S. A Teoria Econômica da Regulação depois de uma década de desregulação. In: MATTOS, P. *Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004

PERCEBOIS, J. Les Missions des Regulateurs de Service Publics dans um Environnement Deregule: objectifs, contraintes et moyens. In: *Le Pétrole et le Gaz Arabes*. 2001, vol. 33, n°776, pp. 37-45. Disponível em [www.creden.univ-montp1.fr/reseau/DOCS%20COLLOQUE/J\\_Percebois.pdf](http://www.creden.univ-montp1.fr/reseau/DOCS%20COLLOQUE/J_Percebois.pdf). Acesso em: 27 jun. 2010

PEREIRA, C. O Marco Regulatório no Setor de Saúde Suplementar. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. *Documentos Técnicos de apoio ao Fórum de Saúde Suplementar de 2003*. Série Regulação & Saúde, v. 3, tomo 1. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 2004

PEREIRA, C; COSTA, N; GIOVANELLA, L. O Jogo da Regulação da Saúde Suplementar no Brasil: interesses e processo decisório na arena legislativa. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 60, jul/2001, p.151-163

PEREIRA JÚNIOR, J T. *Controle Judicial da Administração Pública: da Legalidade Estrita à Lógica do Razoável*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006

PESSANHA, C. Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina. In: GOMES, A C (coord). *Direitos e Cidadania*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007, pp.139-167

PIO, C.; PORTO, M. Teoria Política Contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas. IN: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. (orgs). *O Estudo da Política: tópicos selecionados*. Brasília: Ed. Paralelo 15, 1998

PÓ; M.V.; ABRUCIO, F.L. Desenho e Funcionamento dos Mecanismos de Controle e Accountability das Agências Reguladoras Brasileiras: semelhanças e diferenças. In: *RAP*, v.40(4), jul-ago 2006, p.679-698

PRZEWORSKI, A. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995

\_\_\_\_\_. Nota sobre o Estado e o Mercado. In: *Revista de Economia Política*, v. 16, n. 3 (63), jul-set/1996. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/63-7.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2010

\_\_\_\_\_. *Democracia y representación*. Reforma y Democracia. Caracas, 10 CLAD, 1998

\_\_\_\_\_. Sobre o Desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, L C e SPINK, P (orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

ROOSEVELT, F. D. The public papers and addresses of Franklin D. Roosevelt. Volume one, *The Genesis of the New Deal, 1928-1932*: with a special introduction and explanatory notes

by President Roosevelt. [Book 1]. New York: Random House, 1938. Disponível em: <http://quod.lib.umich.edu/cgi/t/text/pageviewer-idx?c=ppotpus;cc=ppotpus;q1=roosevelt%2C%20franklin;rgn=works;rgn1=author;idno=4925052.1928.001;didno=4925052.1928.001;view=image;seq=00000804>. Acesso em: 10 jun.2010

ROUSSEAU, J. J. *Do Contrato Social*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006

SANTOS, I.S. O Mix Público-Privado no Sistema de Saúde Brasileiro: elementos para a regulação da cobertura duplicada. 2009. 201 f. Tese (Doutorado em Ciências – Saúde Pública) Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009

SANTOS, W. G. *O Ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao capitalismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006

SCOTT, C. Regulation in the age of governance: the rise of the post-regulatory state. In: JORDANA,J; LEVI-FAUR,D. *The Politics of Regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*. The CRC series on competition, regulation and development. Cheltenham/UK, Northampton/USA: Edward Elgar Publishing, 2004

SCHNEIDER, V. *Regulatory Governance and the Modern Organizational State: the place of regulation in contemporary state theory*. Paper presented at the workshop on The Politics of Regulation. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 29-30 november 2002. Disponível em <http://regulation.upf.edu/reg-network/papers/1vsbcn.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2010

SMITH, A. *Uma Investigação Sobre a Natureza e Causas da Riqueza das Nações*. São Paulo: Hemus Editora, 1981

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal and Horizontal Controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, S. e WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003

SOUTO, M. J. V. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

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. In: *Utilities Policy*, v.8 (1), Março 1999. p.33-50.

STIGLER, G. A Teoria da Regulação Econômica. In: MATTOS, P. *Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004

SUSTEIN, C. O Constitucionalismo após o New Deal. In: MATTOS, P (org.). *Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano*. São Paulo: Editora 34, 2004

THATCHER, M. Analysing regulatory reform in Europe. In: *Journal of European Public Policy* 9:6 December 2002: 859–872. Disponível em: [http://www.uta.fi/laitokset/politiikka/tmp/Fernandez\\_further\\_reading/Biblio%203%20y%204/Area%20III/Thatcher%20Regulatory%20reform.pdf](http://www.uta.fi/laitokset/politiikka/tmp/Fernandez_further_reading/Biblio%203%20y%204/Area%20III/Thatcher%20Regulatory%20reform.pdf). Acesso em: 25 jun. 2010

\_\_\_\_\_. The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. In: *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, v.18, n.3, July 2005, p.347-373

THATCHER, M.; SWEET, A. S. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. In: *West European Politics*, nº 1, Jan/ 2002, p.1-22

TORRES, M. D. F. *Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004

UHLIR, P. F. *Diretrizes Políticas para o Desenvolvimento e a Promoção da Informação Governamental de Domínio Público*. Brasília: Unesco, 2006

VIANNA, M.L.T.W. *A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998

WALRAS, L. *Compêndio dos Elementos de Economia Política Pura*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

WRIGHT, J. The regulatory state and the UK Labour Government's re-regulation of provision in the English National Health Service. In: *Regulation & Governance*, v.3 (4), Dec.2009, p. 334–359. Disponível em: [http://www.astrid-online.it/Politiche-/Documenti/GRAN-BRETA/Wright\\_Regulation-Governance\\_3\\_2009.pdf](http://www.astrid-online.it/Politiche-/Documenti/GRAN-BRETA/Wright_Regulation-Governance_3_2009.pdf). Acesso em: 25 jun. 2010

## FONTES

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (Brasil). Disponível em: <http://www.ans.gov.br/>. Acesso em: 30 jun. 2010

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/>. Acesso em: 30 jun. 2010

REDE NTEGRADA DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE - RIPSA (Brasil). Disponível em: <http://www.ripsa.org.br/>. Acesso em: 30 jun. 2010

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em: 30 jun. 2010

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A - Recomendações TCU (TC 009.864/2001-0) e providências adotadas pela ANS**

Recomendações TCU	Providências ANS
Realização da Conformidade de Suporte Documental e registro de tal procedimento no Siafi	Designação de servidores para registro de conformidade de suporte documental dessa unidades, por meio da portaria nº 002, de 18/01/02
Informar, nas próximas contas, os resultados obtidos pela sindicância instaurada para apuração de responsabilidades do extravio dos processos referentes à alocação de imóveis no Rio de Janeiro, bem como as providências adotadas	Arquivamento da sindicância por não ter sido identificada a autoria do ato ilícito, com encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Federal
A utilização da inexigibilidade apenas nos casos em que ficarem comprovados a inviabilidade de competição, nos termos dos art. 25 e 26, da Lei nº 8.666/93	A entidade informa que está adotando providências para evitar a utilização inadequada da inexigibilidade de licitação
<p>Informar, nas próximas contas, as providências adotadas para dar cumprimento à recomendação contida no item 8.4 da Decisão nº 918/2000, encaminhada à Unidade pelo Ofício nº 2.149-CGS-TCU, além de explicitar as principais causas, com dados numéricos, das impugnações efetivadas pelas operadoras de planos e seguros de saúde</p> <p>Obs: A recomendação 8.4 da Decisão 918/2000 determina que a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em conjunto com o Datasus, adote providências para melhorar a eficácia e a eficiência do Sistema de Ressarcimento, tornando, se possível, obrigatória a informação pelas operadoras de planos/seguros de saúde, de outros campos no Cadastro de Beneficiários de Planos de Saúde do referido sistema, a fim de permitir melhor identificação dos usuários do SUS constantes desse cadastro, adotando, para tal, as medidas de segurança física e lógica adicionais que julgue necessárias para preservar a confidencialidade dos dados.</p>	<p>a) Revisão da atual RDC nº 3, de 20 de janeiro de 2000, que aprova normas de fornecimento de cadastro de beneficiários, no sentido de tornar obrigatório todos os seus campos, acrescentar novos campos, também obrigatórios, de forma a tornar o processo de identificação de beneficiários mais preciso e caracterizar melhor a cobertura dos serviços prestados. A proposta da nova RDC foi elaborada após um criterioso estudo, realizado ao longo de 2001, e encontra-se em fase de aprovação, junto às Diretorias da ANS. A complexidade do sistema de informações cadastrais e a necessidade de promover amplo entendimento entre todos os setores interessados consumiu muito tempo durante o ano de 2001;</p> <p>b) Em paralelo à revisão da atual RDC nº 3, que qualifica melhor o fornecimento de informações cadastrais, a ANS buscou, nesse período, quantificar melhor o universo de beneficiários das operadoras registradas, determinando o cumprimento das atualizações mensais dos dados de seus beneficiários;</p> <p>c) em referência à explicitação das principais causas das impugnações efetivadas pelas operadoras de planos e seguros de saúde, foi apresentada a seguinte tabela:</p> <p>Tabela 1 – Motivos de impugnação das ABIs e quantitativos</p> <p>Atendimento fora da área geográfica do contrato 14.912</p> <p>Atendimento já pago pela operadoras 1.365</p> <p>Beneficiário em carência 35.644</p> <p>Contrato não cobre internação 20.607</p> <p>Franquia ou co-participação 2.627</p> <p>Outras impugnações 68.622</p> <p>Procedimento considerado desnecessário 795</p> <p>Procedimento não coberto pelo contrato 14.286</p> <p>Procedimento não realizado 1.023</p> <p>Quantidade do procedimento considerada desnecessária 69</p> <p>Quantidade do procedimento não coberta pelo contrato 1.471</p> <p>usuário do procedimento não é beneficiário da operadora 8.746</p> <p>Total 170.167</p> <p>Fonte: Sistema de Controle de Impugnações – 27/03/2002 – DIDES/ANS/MS</p>

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL, 2001e; 2002a

**APÊNDICE B - Recomendações TCU (acórdão 360/2003) e providências adotadas pela ANS**

Recomendações TCU	Providências ANS
Que seja realizada revisão das ações que deveriam ser objeto de cooperação por parte da Unesco, reavaliando a quantidade de recursos a serem transferidos pela ANS, vez que parte das obrigações constantes inicialmente do Termo de Ajuste está sendo realizada pela ANS	A revisão das ações se deu pelo novo Projeto (014BRA1078) Formulação de Políticas Públicas para o Setor de Saúde Suplementar no Brasil, com sensível diminuição do volume anual de repasse de recursos por parte da ANS.
<p>Observe o cronograma para adimplemento das obrigações ajustadas no Termo de Conciliação celebrado entre o Ministério Público do Trabalho e a União Federal (ACP nº 1044/200), conforme Decisão da 15ª Vara do Trabalho de Brasília, do dia 07 de junho de 2002</p> <p>Obs: Obrigações ajustadas no referido Termo de Conciliação</p> <p>a) Deverão ser terceirizadas, mediante licitação com empresas idôneas (vedada expressamente a participação de “cooperativas de mão-de-obra”), as atividades auxiliares, tais como de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática etc e as funções de nível elementar que não estejam vinculadas com as finalidades das ações de cooperação internacional;</p> <p>b) Todos os trabalhadores que exerçam funções temporárias em projetos de cooperação técnica internacional, de natureza não permanente, serão contratados por meio da Lei n 8.745/93;</p> <p>c) Todos os trabalhadores vinculados aos Organismos Internacionais deverão ser substituídos por servidores públicos efetivos, sejam eles ocupantes de cargos ou empregos públicos, providos na forma do art. 37, II, da Constituição</p>	Foi observado o cronograma estabelecido pela 15ª Vara do Trabalho de Brasília-DF, e atualmente a ANS já conta com Quadro próprio de servidores concursados, e reduzindo o quantitativo de terceirizados e contratados temporários.

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL, 2003e; 2006a

**APÊNDICE C - Recomendações TCU (acórdão 251/2007) e avaliação da CGU acerca dos atos da ANS referentes aos itens recomendados para o exercício de 2006**

Recomendações	Avaliação CGU
Atente, em contratações diretas, por inexigibilidade de licitação, para a prestação de serviços técnico-profissionais especializados, de natureza singular, ao que dispõe os arts. 25 e 26 da Lei nº 8.666/1993, instruindo os processos de forma a ficar evidenciada a inviabilidade de competição, a natureza singular do serviço, a notória especialização do profissional ou da empresa e a razoabilidade do preço contratado	Não foi constatado descumprimento da determinação na auditoria realizada em 2007, relativa ao exercício de 2006
Certifique-se de que os preços estabelecidos estão compatíveis com os praticados no mercado, quando da fixação, em edital de licitação, de valores de benefícios para os trabalhadores a serem contratados pela licitante vencedora	Não foi constatado descumprimento da determinação na auditoria realizada em 2007, relativa ao exercício de 2006
Evidencie, nos processos licitatórios, especialmente naqueles do tipo menor preço, a inexequibilidade das propostas que forem desclassificadas por tal motivo	Não foi constatado descumprimento da determinação na auditoria realizada em 2007, relativa ao exercício de 2006
Efetue cuidadoso planejamento de suas contratações, de modo a evitar a ocorrência de pagamentos sem cobertura contratual, observando o que dispõe o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e o art. 63, § 2º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964	Não foi constatado descumprimento da determinação na auditoria realizada em 2007, relativa ao exercício de 2006

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL, 2007b; 2008a



**APÊNDICE D - Recomendações TCU (acórdão 771/2005) e providências adotadas pela ANS**

	<b>Recomendações TCU</b>	<b>Providências ANS</b>
1	Informe, quando da próxima prestação de contas, as medidas adotadas e os resultados alcançados quanto ao cumprimento das determinações do Acórdão 360/2003 - Primeira Câmara	Informações constantes do Quadro H
2	Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamentação o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/93 e o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000	Orientação adotada pela Gerência de Contratos e Licitações - GECOL
3	Justifique a conveniência de eventual prorrogação do Contrato 24/03 firmado com a empresa Ctis Informática Ltda., demonstrando que o preço a ser praticado é o mais vantajoso para a administração	O Gerente de Contratos e Logística da ANS informou que na ocasião do referido Acórdão, a Administração previu a prorrogação do contrato somente por cento e oitenta dias, prazo que seria suficiente para a conclusão do certame licitatório que se encontrava em andamento (processo n.º 33902.149983/2004-17, aberto em 15/10/2004, com o objetivo de contratação de serviços especializados na área de informática). Com base na permissiva do Acórdão 771/2005, a Administração entendeu que o prazo da prorrogação do contrato poderia ser de doze meses, tendo sido assinado o Quarto Termo Aditivo, considerando que os preços ofertados permaneciam mais vantajosos para a ANS do que a efetivação de novo certame licitatório. A Agência consultou as empresas DBA Engenharia de Sistemas Ltda. e Unitech Tecnologia de Informação, tendo obtido o seguinte quadro comparativo: TABELA V Empresa Valor Mensal (R\$) CTIS Informática 736.756,40 DBA Engenharia de Sistemas Ltda 896.502,73 Unitech Tecnologia de Informação 936.830,34
4	Ratifique sua intenção de regulamentar os empréstimos para liquidação das operadoras de planos privados de assistência à saúde, com a edição de norma que fixe as condições e a forma pela qual serão concedidos e ressarcidos à ANS os valores, com estabelecimento de percentuais e de índices de correção a serem aplicados, além de previsão de critérios para definição da ocasião em que se iniciará os reembolsos por parte das operadoras, informando as providências adotadas nas próximas contas	Edição da Resolução Normativa n.º 109, de 24/08/2005.
5	Implante um sistema integrado que possibilite melhor acompanhamento dos processos administrativos para apuração de infrações	Implantado o Sistema de Informações da Fiscalização (SIF), em fase de integração com os demais sistemas corporativos.
6	Defina rotinas e competências a fim de diminuir o estoque contingente de processos instaurados em 2000, 2001 e 2002, sem prejuízo da inscrição dos débitos referentes a multas pecuniárias no Cadin	Medidas adotadas pela Diretoria de Fiscalização lograram sensível redução dos processos pendentes de solução.
7	Implemente novas medidas em sua sistemática de análise e notificação às operadoras no intuito de extinguir o passivo e recuperar os ressarcimentos vencidos e ainda não pagos, tornando-a mais ágil e tempestiva e inscrevendo os respectivos débitos vencidos na Dívida Ativa e no Cadin	Novo módulo do sistema de arrecadação (SIAR) permite maior confiabilidade e agilidade emitindo automaticamente as NFLD (Notificação Fiscal de Lançamento de Débitos)

8	Implante rotina para dar maior celeridade ao processo de identificação e repasse dos recursos provenientes de ressarcimentos às instituições de saúde beneficiárias, de forma a reduzir o tempo que eles permanecem depositados na conta única da Agência junto ao Tesouro Nacional	Edição das Resoluções Normativas nº 84/2004 e 88/2005 e do Manual de Análise para processos Administrativos das Impugnações de Ressarcimento ao SUS e padronização de rotinas
9	Avalie, de forma sistemática, a relação custo-benefício entre a contratação por locação e por aquisição de bens e equipamentos, objetivando a adoção da decisão mais econômica para a entidade	Rotina sendo implementada pela GECOL a partir deste exercício, com trabalhos de ratificação para processos anteriores em andamento
10	Aprimore o sistema de controle patrimonial, com a designação formal de responsável para o referido controle, a fim de que se efetive, inclusive, a vistoria dos bens do Unesco e Pnud, com a emissão dos respectivos termos de responsabilidade	Responsável foi designado pela Portaria 009/2005-GGADM. O sistema integrado está sendo aperfeiçoado.
11	Instaure processo administrativo, tendente à responsabilização dos servidores do Ministério da Saúde, em face do entendimento da Corregedoria no sentido de terem sido praticados atos de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/92, sem prejuízo do encaminhamento dos autos ao Ministério Público, conforme o disposto no art. 171 da Lei 8.112/90	Os processos foram instaurados, porém julgados extintos por prescrição pelo Ministro da Saúde
12	Não proceda à contratação sem licitação, alegando situações emergenciais causadas pela falta de planejamento ou de desídia	Orientação sendo observada pela Gerência Geral de Administração - GGADM
13	Proceda ao devido pagamento, nos casos de contratos de fornecimento de materiais, somente após a verificação da qualidade e quantidade do que foi efetivamente entregue, conforme o disposto no art. 73, inciso II, alínea "b", da Lei 8.666/93	Orientação sendo observada pela Coordenação de Logística e Serviços
14	Efetue, por ocasião das dispensas e inexigibilidades de licitação, a correta justificativa de preço, conforme previsto no art. 26, inciso III, da Lei 8.666/93	Orientação sendo observada pela Gerência de Contratos e Licitações - GECOL
15	Evite contratações que incorram em custos de viagens/estada, quando no local onde será executado o objeto existirem empresas com qualificação técnica suficiente para realização dos trabalhos	Orientação sendo observada pela Gerência de Contratos e Licitações - GECOL
16	Defina nos termos de convênio o valor da contrapartida, com base nos limites previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como demonstre nas prestações de contas os valores repassados pelo conveniente	Orientação sendo observada pela Gerência de Contratos e Licitações - GECOL
17	Defina mais precisamente nos convênios a serem celebrados, tanto no plano de trabalho como no termo de convênio, o objeto a ser executado e o pessoal a ser contratado	Orientação sendo observada pela Gerência de Contratos e Licitações - GECOL
18	Adote as medidas administrativas cabíveis a fim de que a Fecamp ateste a boa e regular gestão dos recursos envolvidos no Convênio 03/2002 e, caso não logre comprovação, instaure a devida tomada de contas especial para apuração dos fatos, como preceitua o art. 8º, caput, da Lei 8.443/92	Todas as prestações de contas passaram a ter cópias das Notas Fiscais
19	Atente para que a contratação de instituição de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional deve necessariamente ser precedida de procedimento licitatório	Orientação sendo observada pela Gerência de Contratos e Licitações - GECOL
20	Registre em seu sistema de controle de estoque, bem como no Siafi, todas as aquisições de materiais e aprimore a previsão de compras a fim de evitar o acúmulo em excesso de mercadorias armazenadas	Orientação sendo observada pela Coordenação de Logística e Serviços
21	Observe atentamente as disposições constantes do art. 9º, §§ 3º e 4º da Lei 8.666/93, no que se refere à nomeação de membros da comissão de licitação	Orientação sendo observada pela Gerência-Geral de Administração
22	Adote providências para redobrar os esforços de cobrança nos casos de processos administrativos em que haja multas não impugnadas e sem contestação administrativa, a fim de agilizar a conclusão desses processos	Dispomos de sistemas e controles mais eficientes, ágeis e reuniões internas com as áreas envolvidas estão colaborando para a conclusão desses processos.

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL, 2005d; 2006a

**APÊNDICE E - Recomendações TCU (acórdão 771/2005) e avaliação da CGU acerca das providências adotadas pela ANS**

	<b>Recomendações TCU</b>	<b>Avaliação CGU</b>
1	Informe, quando da próxima prestação de contas, as medidas adotadas e os resultados alcançados quanto ao cumprimento das determinações do Acórdão 360/2003 - Primeira Câmara	
2	Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/93 e o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000	Atendido. Determinação observada no processo n.º 33902.127073/2005-56, Tomada de Preços 02/2005, referente contratação da obra no prédio alugado junto ao IHGB
3	Justifique a conveniência de eventual prorrogação do Contrato 24/03 firmado com a empresa Ctis Informática Ltda., demonstrando que o preço a ser praticado é o mais vantajoso para a administração	Atendido parcialmente O contrato n.º 24/2003, firmado com a empresa CTIS Informática Ltda., possui um valor anual expressivo de R\$ 8.841.072,00. Entendemos que essa consulta inicial a dois outros fornecedores do mesmo ramo é importante, mas não suficiente para demonstrar a vantajosidade dessa contratação. Faz-se necessário que a ANS apresente um estudo mais aprofundado nesta contratação que, de fato, comprove a economicidade em questão
4	Ratifique sua intenção de regulamentar os empréstimos para liquidação das operadoras de planos privados de assistência à saúde, com a edição de norma que fixe as condições e a forma pela qual serão concedidos e ressarcidos à ANS os valores, com estabelecimento de percentuais e de índices de correção a serem aplicados, além de previsão de critérios para definição da ocasião em que se iniciará os reembolsos por parte das operadoras, informando as providências adotadas nas próximas contas	Atendido
5	Implante um sistema integrado que possibilite melhor acompanhamento dos processos administrativos para apuração de infrações	Na presente auditoria não foi possível avaliar a situação
6	Defina rotinas e competências a fim de diminuir o estoque contingente de processos instaurados em 2000, 2001 e 2002, sem prejuízo da inscrição dos débitos referentes a multas pecuniárias no Cadin	Na presente auditoria não foi possível avaliar a situação
7	Implemente novas medidas em sua sistemática de análise e notificação às operadoras no intuito de extinguir o passivo e recuperar os ressarcimentos vencidos e ainda não pagos, tornando-a mais ágil e tempestiva e inscrevendo os respectivos débitos vencidos na Dívida Ativa e no Cadin	Na presente auditoria não foi possível avaliar a situação
8	Implante rotina para dar maior celeridade ao processo de identificação e repasse dos recursos provenientes de ressarcimentos às instituições de saúde beneficiárias, de forma a reduzir o tempo que eles permanecem depositados na conta única da Agência junto ao Tesouro Nacional	Na presente auditoria não foi possível avaliar a situação

9	Avalie, de forma sistemática, a relação custo-benefício entre a contratação por locação e por aquisição de bens e equipamentos, objetivando a adoção da decisão mais econômica para a entidade	Não atendida. A determinação foi dada a partir da análise da prestação de serviços de copeiragem, onde havia locação de cafeteiras, fornos de microondas, bandejas, açucareiros e talheres. O contrato de copeiragem vigente, de n.º 18, firmado em 28/04/2004 com a empresa Suprir Alimentação Ltda., também prevê fornecimento de utensílios e equipamentos. Estes últimos compreendem 7 máquinas de café expresso e 2 fornos de microondas. De janeiro a abril, as máquinas de café foram alugadas a R\$ 635,89 a unidade e os microondas a R\$ 72,00. A partir de maio, os valores caíram para R\$ 420,00 e R\$ 66,00, respectivamente. Não obstante a redução de preços, não restou comprovado o fato da locação ser mais econômica do que a compra dos equipamentos
10	Aprimore o sistema de controle patrimonial, com a designação formal de responsável para o referido controle, a fim de que se efetive, inclusive, a vistoria dos bens do Unesco e Pnud, com a emissão dos respectivos termos de responsabilidade	Parcialmente atendido. A responsável designada vem desenvolvendo trabalhos para aprimorar o controle patrimonial
11	Instaure processo administrativo, tendente à responsabilização dos servidores do Ministério da Saúde, em face do entendimento da Corregedoria no sentido de terem sido praticados atos de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/92, sem prejuízo do encaminhamento dos autos ao Ministério Público, conforme o disposto no art. 171 da Lei 8.112/90	Não atendido, já que a determinação teve origem justamente na intempestividade na adoção de medidas para aplicação de penalidades disciplinares a servidores do Ministério da Saúde designados para exercer atividades de fiscalização em núcleos regionais da ANS
12	Não proceda à contratação sem licitação, alegando situações emergenciais causadas pela falta de planejamento ou de desídia	Conforme relação fornecida, houve apenas uma contratação emergencial em 2005: mediante o processo n.º 33902.217321/2005-50 (DI 232/05) foi contratada, em 07/10/2005, a empresa TNL Contax S/A para prestação de serviços de call center, ao preço mensal de R\$ 130.563,53 (previsão de 6 meses de duração). Tal contratação deveu-se ao insucesso da Concorrência 01/05 (edital publicado em 13/07/2005), que buscava maior abrangência na prestação dos serviços, e foi revogada em 25/01/2006, após ter sido liminarmente suspensa pelo TCU (processo TC-018.163/2005-7)
13	Proceda ao devido pagamento, nos casos de contratos de fornecimento de materiais, somente após a verificação da qualidade e quantidade do que foi efetivamente entregue, conforme o disposto no art. 73, inciso II, alínea "b", da Lei 8.666/93	Atendido, conforme verificado nos processos de pagamento do contrato de copeiragem
14	Efetue, por ocasião das dispensas e inexigibilidades de licitação, a correta justificativa de preço, conforme previsto no art. 26, inciso III, da Lei 8.666/93	Não atendido, conforme exposto na análise da efetivação de despesas com aluguel e obra sem comprovação da observância do princípio da economicidade
15	Evite contratações que incorram em custos de viagens/estada, quando no local onde será executado o objeto existirem empresas com qualificação técnica suficiente para realização dos trabalhos	Não identificadas contratações desse tipo em 2005
16	Defina nos termos de convênio o valor da contrapartida, com base nos limites previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como demonstre nas prestações de contas os valores repassados pelo conveniente	Atendido
17	Defina mais precisamente nos convênios a serem celebrados, tanto no plano de trabalho como no termo de convênio, o objeto a ser executado e o pessoal a ser contratado	Não atendido

18	Adote as medidas administrativas cabíveis a fim de que a Fecamp ateste a boa e regular gestão dos recursos envolvidos no Convênio 03/2002 e, caso não logre comprovação, instaure a devida tomada de contas especial para apuração dos fatos, como preceitua o art. 8º, caput, da Lei 8.443/92	Não atendido
19	Atente para que a contratação de instituição de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional deve necessariamente ser precedida de procedimento licitatório	Não atendido. Foram contratadas sem licitação a UERJ (Nota de Empenho - NE 900181, de 14/03/2005), a FGV/SP (NE 900476, de 08/08/2005) e a UNICAM (NE 900667, de 31/10/2005)
20	Registre em seu sistema de controle de estoque, bem como no Siafi, todas as aquisições de materiais e aprimore a previsão de compras a fim de evitar o acúmulo em excesso de mercadorias armazenadas	Pendente de verificação. Não constou em nosso escopo verificação das aquisições de materiais
21	Observe atentamente as disposições constantes do art. 9º, §§ 3º e 4º da Lei 8.666/93, no que se refere à nomeação de membros da comissão de licitação	Não identificamos descumprimento das disposições em questão no caso do processo licitatório analisado, de n.º 33902.127073/2005-56 (Tomada de Preços 02/2005)
22	Adote providências para redobrar os esforços de cobrança nos casos de processos administrativos em que haja multas não impugnadas e sem contestação administrativa, a fim de agilizar a conclusão desses processos	Pendente de verificação. A avaliação dos resultados das medidas implementadas requer um acompanhamento continuado. Na presente auditoria não foi possível avaliar a situação

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL, 2005d; 2006a

**APÊNDICE F - Recomendações TCU (acórdão 502/2009)**

<b>Recomendações</b>
Passe a processar, a partir de 2009, o batimento também dos procedimentos ambulatoriais de média e alta complexidade e que informe, em 90 dias, um cronograma no qual entenda ser possível organizar-se para proceder ao batimento das APAC relativas aos atendimentos ocorridos na rede do Sistema Único de Saúde desde o início do processamento do ressarcimento das AIH pela Agência, a partir da vigência da Lei nº 9.565/1998
Em um prazo de 90 (noventa) dias: apresente cronograma tendente a dar vazão à Autorização de Internação Hospitalar (AIH) dos exercícios de 2006 e 2007 já processadas pelo DATASUS, cuidando para que, a partir de então, a diferença temporal entre a realização do batimento e os meses de competência delas não se distancie
Em um prazo de 90 (noventa) dias: encaminhe o resultado dos estudos realizados pela Agência a respeito de filtros a serem inseridos na sistemática do ressarcimento ao SUS, mencionando pontualmente os filtros sugeridos, a previsão de data de implementação deles e a possível repercussão no processo de batimento e notificação das operadoras de saúde
Em um prazo de 90 (noventa) dias: informe ao Tribunal o resultado das ações do Grupo de Trabalho criado com a finalidade de receber, analisar e emitir Nota Técnica nos processos administrativos de ressarcimento ao SUS nos quais foram impetrados recursos à Diretoria Colegiada (Portaria DIDES nº 4, de 4.9.2008), devendo encaminhar cronograma que contemple o julgamento dos 1.594 processos encaminhados à Diretoria Colegiada da Agência
Em um prazo de 90 (noventa) dias: encaminhe ao Tribunal informações acerca do resultado do estudo sobre a Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP (Portaria DIDES nº 2, de 5.8.2008), com indicação das implementações a serem adotadas na Agência
Ajuste seu normativo interno de modo a definir a competência para análise das impugnações técnicas apresentadas pelas operadoras de saúde, ante a incapacidade verificada de a Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (SAS/MS), por meio do Departamento de Regulação, Avaliação e Controle (DRAC), responder à demanda de tais análises
Adapte e estruture as 1ª e 2ª instâncias do ressarcimento ao SUS no âmbito da DIDES, promovendo 1) a separação física delas e distribuindo os recursos humanos de sorte a regularizar a rotina de análises sob responsabilidade da GGSUS; e 2) insira controle no Sistema de Controle de Impugnações (SCI) de modo que não ele aceite a inclusão de um mesmo analista como responsável pela elaboração de parecer, no próprio processo, para instâncias diferentes, de modo a assegurar aos administrados as garantias do princípio da recursividade, no caso, segundo as disposições da Lei nº 9.784/99
Reveja o prazo para impugnação das AIH pelas operadoras de saúde (30 dias úteis), assim como o tempo de análise estipulado para que a Agência decida as impugnações e recursos apresentados, ajustando-os ao que preceitua a Lei nº 9.784/99 (art. 59 e art. 66, § 2º)
Adote sistemática que defina periodicidade para saneamento e envio dos processos relativos ao ressarcimento ao SUS à unidade responsável pela inscrição das operadoras de saúde no CADIN e/ou dívida ativa, bem como adote solução para a sistemática até então adotada pela unidade que não permite encaminhar as AIH livres de pendência pelo fato de estarem em um único processo com AIH em outra situação, de forma a cumprir o prazo estabelecido na Lei nº 10.522/2002 (75 dias após a notificação), e, no mesmo prazo de 90 (noventa) dias, informe ao Tribunal acerca das medidas adotadas
Em cumprimento ao princípio da publicidade e ao Decreto nº 5.482/05, disponibilize em sua página eletrônica na Internet a íntegra dos relatórios da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho da ANS, a exemplo do ocorrido nos exercícios anteriores, de sorte a conferir transparência em suas ações e, com isso, permitir o amplo controle social
Implemente melhorias nos sistemas, consistentes em definir parâmetros confiáveis que permitam interação entre as informações constantes dos diversos sistemas da Agência e, com isso, seja possível a extração de relatórios completos, facilitadores da atuação dos órgãos de controle e, antes disso, sejam úteis como ferramentas gerenciais da própria Agência
Institua adequada política de segurança da informação, mediante revisão da Resolução Administrativa nº 5, de 10 de maio de 2004, devendo implementar necessariamente mecanismos de controle de senha, restrição de acesso aos sistemas conforme perfis dos usuários e revisão periódica das capacidades de acesso, guiando-se, se assim o desejar, pelo manual "Boas práticas em Segurança da Informação", 2ª edição, do Tribunal de Contas da União
Uma vez implantado o processo eletrônico de ressarcimento na Agência e ocorra o primeiro batimento sob a nova sistemática, apresente ao TCU os critérios adotados para a seleção de amostra das impugnações apresentadas para as quais o encaminhamento de documentação comprobatória se fará necessário, a quantidade da amostra e o resultado da análise empreendida

Altere sua legislação interna no que diz respeito ao cadastro de beneficiários (Sistema de Informações de Beneficiários - SIB), de modo a exigir das operadoras de saúde, quando do envio das informações cadastrais de seus beneficiários, os campos CPF, RG e nome da mãe dos beneficiários como dados obrigatórios, ao invés de campos opcionais como atualmente estabelece a ANS
Realize o batimento parcialmente pelo método determinístico à vista do perfil de documentos pessoais informados nas AIH, segundo o DATASUS: cerca de 43% delas contém o número de RG e cerca de 8% delas contém o CPF como documento pessoal informado
Obtenha junto às operadoras de saúde perfil de consulta para acesso aos sistemas delas, de modo que, ao invés de as operadoras remeterem cópia dos contratos dos beneficiários por ocasião das impugnações, seja possível a ANS consultar o sistema e de lá extraia todas as informações necessárias dos beneficiários
Redistribua os recursos humanos da Agência, de modo a reforçar o quadro de recursos humanos da Gerência-Geral de Integração com o SUS (GGUS/DIDES/ANS), unidade que sofreu significativa perda de sua força de trabalho ou, alternativamente, faça gestão ao Ministério da Saúde a fim de obter autorização junto ao Ministério do Planejamento e Gestão para realizar concurso público e, então, ampliar seu quadro de pessoal
Revise os valores mínimos das parcelas quando da concessão de parcelamento às operadoras de saúde, porquanto 1) não há proporcionalidade entre os valores fixados e as faixas de beneficiários correlatas; 2) os valores mínimos permitidos para as parcelas são baixos se considerarmos o poder econômico das operadoras de saúde

Fonte: elaboração própria a partir de BRASIL, 2009e

**APÊNDICE G – Classificação da legislação segundo possibilidade de realização e realização efetiva de câmaras técnicas e consultas públicas**

Norma	Ementa	Passível de câmara técnica?		Houve câmara técnica?		Passível de consulta pública?		Houve consulta pública?	
		Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
RDC 01	Aprova o Regimento Interno e dá outras providências.		x				x		
RDC 02	Define o Diretor responsável pelas Diretorias de Desenvolvimento Setorial, Diretoria de Normas e Habilitação de Produtos e Diretoria de Fiscalização.		x				x		
RDC 03	Aprova as normas de fornecimento de informações para o cadastros de beneficiários.	x				x			
RDC 04	Alteração da rotina do registro provisório de produtos.	x					x		
RDC 05	Aprova as normas sobre os procedimentos administrativos para requerimento e concessão de registro provisório das operadoras.		x				x		
RDC 06	Taxa de Saúde Suplementar por registro de produto e de operadora, alteração de dados referente ao produto e à operadora, pedido de reajuste de contraprestação pecuniária.		x				x		
RDC 07	Plano Referência de que trata o artigo 10 da Lei 9656 com as alterações da MP 1976-23.		x				x		
RDC 08	Dispõe sobre o custeio de estadia de empregados ou servidores para os cargos e nas situações mencionadas e dá outras providências.		x				x		
RDC 09	Aprova o Regulamento de Licitações e Contratações da Agência Nacional de Saúde Suplementar.		x				x		
RDC 10	Recolhimento da Taxa de Saúde Suplementar por plano de assistência à saúde.		x				x		
RDC 11	Regulamenta o artigo 12 da Lei 9961.		x				x		
RDC 12	Dispõe sobre a alteração do Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar e dá outras providências.		x				x		
RDC 13	Alteração de prazo de que trata o artigo 1º da Lei 9656.		x				x		
RDC 14	Recolhimento das multas aplicadas às operadoras.		x				x		
RDC 15	Dispõe sobre concessão de diárias aos ocupantes de Cargos Comissionados de Saúde Suplementar.		x				x		
RDC 16	Define os Diretores responsáveis pela Diretoria de Normas e habilitação de Operadoras e pela Diretoria de Gestão.		x				x		
RDC 17	Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos para fins de ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados por instituições integrantes do SUS. Aprova RN 15.	x				x			
RDC 18	Regulamenta o ressarcimento ao SUS, previsto no art. 32 da Lei 9656/98.	x				x			
RDC 19	Resolução Administrativa.		x				x		
RDC 20	Novo endereço da sede da ANS/RJ, para requerimentos e solicitações de registros possíveis de produtos, além de alteração de dados.		x				x		



RDC 21	Dispõe sobre a definição do Rol de Procedimentos Odontológicos que constituirá referência básica do Plano Odontológico e fixa diretrizes para a cobertura assistencial	x				x			
RDC 22	Instrumento para acompanhamento econômico-financeiro das operadoras.	x				x			
RDC 23	Institui a ficha de Compensação, padroniza o envio de informações e altera a Resolução RDC 10, que institui o Rol de Procedimentos.	x				x			
RDC 24	Aplicação de penalidades às operadoras.		x				x		
RDC 25	Operações voluntárias de alienação de carteiras de planos ou de produtos privados de assistência à saúde.	x				x			
RDC 26	Altera o prazo de que trata o artigo 1º da Lei 9656.		x				x		
RDC 27	Procedimentos para solicitação de Revisão Técnica pelas operadoras.		x				x		
RDC 28	Altera a RDC 04 e institui a Nota Técnica de Registro de Produto.	x				x			
RDC 29	Normas para reajuste das contraprestações pecuniárias.	x				x			
RDC 30	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar e dá outras providências.		x				x		
RDC 31	Altera os Anexos I e II da RDC nº 30, de 19 de julho de 2.000.		x				x		
RDC 32	Dispõe sobre a remuneração de pessoal em regime de contratação temporária.		x				x		
RDC 33	Resolução Administrativa.		x				x		
RDC 34	Resolução Administrativa.		x				x		
RDC 35	Prazo de que trata o artigo 1º da Lei 9656		x				x		
RDC 36	Resolução Administrativa.		x				x		
RDC 37	Resolução Administrativa.		x				x		
RDC 38	Institui o Plano de Contas Padrão aplicável às operadoras.	x		x		x			
RDC 39	Definição, segmentação e classificação das operadoras.	x		x		x			
RDC 40	Regimes de Direção Fiscal e de Direção Técnica das operadoras.	x				x			
RDC 41	Altera o Rol de Procedimentos Médicos instituído pela Resolução CONSU 10.	x		x		x		x	
RDC 42	Normas para a adoção de cláusula de cobertura parcial temporária no caso de doenças ou lesões preexistentes.	x				x			
RDC 43	Altera RDC 25, que trata das operações voluntárias de alienação de carteiras de planos ou de produtos privados de assistência à saúde.		x				x		
RDC 44	Direção Fiscal e Direção Técnica na Unimed de São Paulo Cooperativa de Trabalho Médico e nomeação do Diretor-Fiscal e do Diretor-Técnico.		x				x		
RDC 45	Direção Fiscal na Adress - Administração, Representação de Sistemas de Saúde Ltda e Saúde Unitor Assistência Médica Ltda UNICOR, e nomeação dos Diretores-Fiscais.		x				x		
RDC 46	Altera a RDC 28, que institui a Nota Técnica de Registro de Produto e a 29, que trata das normas para reajuste das contraprestações pecuniárias.		x				x		
RDC 47	Liquidação extrajudicial.	x				x			

RDC 48	Liquidação Extrajudicial na Adress - Administração, Representação de Sistemas de Saúde Ltda. e na Saúde Unicor Assistência Médica Ltda., e nomeação dos respectivos Liquidantes.		x				x		
RDC 49	Indisponibilidade de bens dos administradores da Adress Administração, representação de Sistemas de Saúde Ltda. e da Saúde Unicor Assistência Médica Ltda.		x				x		
RDC 50	Resolução Administrativa.		x				x		
RDC 51	Novo Liquidante na Adress - Administração, Representação de Sistemas de Saúde Ltda.		x				x		
RDC 52	Direção Fiscal na Bio Med Assistência Médica S/C Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal.		x				x		
RDC 53	Indisponibilidade de bens dos administradores da BIO MED Assistência Médica S/C Ltda.		x				x		
RDC 54	Exclusão de ex-administrador de operadora e do rol de administradores alcançados por indisponibilidade de bens.		x				x		
RDC 55	Altera RDC 24, que trata da aplicação de penalidades às operadoras.		x				x		
RDC 56	Novo Diretor-Fiscal na Unimed de São Paulo Cooperativa de Trabalho Médico.		x				x		
RDC 57	Termo de compromisso de ajuste de conduta das operadoras.		x				x		
RDC 58	Regimento Interno da ANS		x				x		
RDC 59	Regimento Interno da ANS		x				x		
RDC 60	Dispõe sobre a instauração do Regime de Direção Fiscal e de Direção Técnica na Plano de Assistência Médica Miller Ltda. e nomeia o Diretor-Fiscal e o Diretor-Técnico.		x				x		
RDC 61	Direção Fiscal no SMB Sistema Médico Brasileiro Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal.		x				x		
RDC 62	Normas para ressarcimento ao SUS.	x				x			
RDC 63	Direção Fiscal no SMB Sistema Médico Brasileiro Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal.		x				x		
RDC 64	Designação de médico responsável pelo fluxo de informações relativas à assistência médica prestada aos consumidores.		x				x		
RDC 65	Sociedades seguradoras especializadas em saúde.	x				x			
RDC 66	Normas para reajuste das contraprestações pecuniárias no período 2001/2002.	x				x			
RDC 67	Altera a Resolução CONSU 10, que institui o Rol de Procedimentos Médicos.	x				x			
RDC 68	Normas para adoção de cláusula de cobertura parcial temporária e Rol de Procedimentos de Alta Complexidade.	x				x			
RDC 69	Liquidação Extrajudicial na BIO MED ASSISTÊNCIA MÉDICA S/C Ltda e nomeação do Liquidante.		x				x		
RDC 70	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar e dá outras providências.		x				x		
RDC 71	Define os Diretores responsáveis pelas Diretorias de Desenvolvimento Setorial e de Gestão.		x				x		
RDC 72	Direção Fiscal na Unimed de Volta Redonda Cooperativa de Trabalho Médico e nomeação do Diretor-Fiscal.		x				x		

RDC 73	Direção Fiscal na SAMP SÃO PAULO - ASSISTÊNCIA MÉDICA S/C Ltda e nomeação do Diretor-Fiscal.		x				x		
RDC 74	Direção Fiscal na SAMP ESPÍRITO SANTO - ASSISTÊNCIA MÉDICA S/C Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal.		x				x		
RDC 75	Direção Fiscal na SERVI SAÚDE ASSISTÊNCIA MÉDICA Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal.		x				x		
RDC 76	Direção Fiscal na SERVI SAÚDE ASSISTÊNCIA MÉDICA Ltda. e nomeação do Diretor-Fiscal.		x				x		
RDC 77	Crêditos de constituição de garantias financeiras a serem observados pelas operadoras.	x		x		x			x
RDC 78	Prorroga o prazo da RDC 64.		x				x		
RDC 79	Normas para exercício do cargo de administrador das operadoras.	x					x		
RDC 80	Liquidação Extrajudicial na CLIMOJ - ASSISTÊNCIA MÉDICA DE JACAREPAGUÁ Ltda e nomeação do Liquidante.		x				x		
RDC 81	Classificação dos procedimentos médicos constantes do Rol de Procedimentos (disponível no anexo), de acordo com as segmentações autorizadas pelo artigo 12 da Lei 9656.		x				x		
RDC 82	Institui regras para alienação compulsória da carteira de planos e altera RDC 24.	x				x			x
RDC 83	Transferência de controle societário das operadoras.	x					x		
RDC 84	Determinação da alienação da carteira das operadoras.	x				x			
RDC 85	Institui o SIP (Sistema de Informações de Produtos) para acompanhamento da assistência prestada aos beneficiários.	x				x			x
RDC 86	Liquidação Extrajudicial no PLANO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA MILLER Ltda. e nomeação do Liquidante.		x				x		
RDC 87	Direção Fiscal na SAMP SISTEMA ASSISTENCIAL MÉDICO PARAMINENSE S/C Ltda. e nomeação do Diretor Fiscal.		x				x		
RDC 88	Resolução Administrativa.		x				x		
RDC 89	Direção Fiscal na SAMCIL CONVÊNIO MÉDICOS HOSPITALARES LTDA. e nomeação do Diretor-Fiscal.		x				x		
RDC 90	Direção Fiscal na MJA ASSISTÊNCIA MÉDICA LTDA. e nomeação do Diretor Fiscal.		x				x		
RDC 91	Direção Fiscal na RAPS - REPÚBLICA ADMINISTRADORA DE PLANOS DE SAÚDE S/A e nomeia Diretor Fiscal.		x				x		
RDC 92	Direção Fiscal na SAÚDE ASSISTÊNCIA MÉDICA DO ABC S/C Ltda. e nomeação do Diretor Fiscal.		x				x		
RDC 93	Direção Fiscal na PRÓ-SAÚDE ASSISTÊNCIA MÉDICA S/C Ltda. e nomeia Diretor Fiscal.		x				x		
RDC 94	Direção Fiscal da UNIMED DE SÃO PAULO COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO S/C Ltda. e nomeia Diretor Fiscal.		x				x		
RDC 95	Altera o Regimento Interno da ANS.		x				x		
RN 001	Pagamento de Taxa de Saúde Suplementar (TSS) não recolhida por força de decisão judicial		x				x		

RN 002	Altera a RDC 85, que institui o SIP		x				x		
RN 003	Revisão do Plano de Contas Padrão	x					x		
RN 004	Parcelamento de débitos tributários e não tributários para com a ANS, além do ressarcimento ao SUS. Alterada pela RN 18.		x					x	
RN 005	Processos de ressarcimento ao SUS relativos aos beneficiários de operadoras com atendimentos identificados, anteriores à sistemática prevista na RDC 62.	x					x		
RN 006	Envio de dados operacionais pelas seguradoras especializadas em saúde.	x						x	
RN 007	Arrecadação de Receitas da ANS.		x					x	
RN 008	Crítérios para reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados e altera RDC 24, que trata das penalidades às operadoras.	x		x			x		
RN 009	Atualização do Rol de Procedimentos Odontológicos. Altera Resolução CONSU 10, que elabora o Rol de Procedimento.	x		x			x		
RN 010	Altera o Regimento Interno da ANS		x					x	
RN 011	Institui normas para o exercício do cargo de administrador das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde - OPS	x						x	
RN 012	Altera a TUNEP.	x					x		
RN 013	Revoga a RN 12, que altera a TUNEP.	x					x		
RN 014	Margem de Solvência das sociedades seguradoras e altera a RDC 77, que institui critérios de constituição de garantias financeiras a serem observados pelas operadoras.	x					x		
RN 015	Atualização do elenco de procedimentos e do reajuste de valores da TUNEP, aprovada pela RDC 17.	x		x			x		
RN 016	Medidas normativas a serem adotadas pelas operadoras relativas aos materiais publicitários de caráter institucional.	x					x		
RN 017	Novas normas para fornecimento de informações do cadastro de beneficiários das operadoras.	x					x		x
RN 018	Altera a RN 4, que trata do parcelamento de débitos tributários e não tributários, além do ressarcimento ao SUS.		x					x	
RN 019	Revisão Técnica dos planos privados.	x		x			x		
RN 020	Condições gerais para elaboração dos formulários de declaração de saúde vinculados aos contratos de planos privados.	x					x		
RN 021	Proteção das informações relativas à condição de saúde do consumidor e altera a RDC 24.		x					x	
RN 022	Regimento Interno da ANS		x					x	
RN 023	Atualização do elenco de procedimentos e do reajuste de valores da TUNEP. Altera a RN 15, que trata da atualização do elenco de procedimentos e do reajuste de valores da TUNEP.	x					x		
RN 024	Sanções às infrações que produzam efeitos de natureza coletiva. Altera a RDC 24, que trata da aplicação de penalidades às operadoras.		x					x	
RN 025	Cadastro e demais providências que regem as pessoas jurídicas que operam com sistema de desconto.	x					x		x

RN 026	Crerios para registro e avaliação contábil de títulos e valores mobiliários para as seguradoras e para as operadoras.	x				x			
RN 027	Revisão do Plano de Contas Padrão.	x				x			
RN 028	Plano de Contas aplicável às seguradoras.	x				x			
RN 029	Instituição da versão 2.0 do DIOPS.		x				x		
RN 030	Cancelada por ter sido enviada incompleta								
RN 031	Atualização do elenco de procedimentos e ajuste de valores da TUNEP. Altera RN 23, que atualiza o elenco de procedimentos e do reajuste de valores da TUNEP.	x				x			
RN 032	Prorrogação do prazo para solicitação de cadastro das pessoas jurídicas que operam com sistema de desconto.		x				x		
RN 033	Definição do responsável pela Diretoria de Desenvolvimento Setorial (DIDES).		x				x		
RN 034	Cancelamento da RN 30, referente a atualização do elenco de procedimentos e ao ajuste de valores TUNEP.		x				x		
RN 035	Prorrogação do prazo para a alienação de carteira das operadoras. Altera a RDC 84, que trata da alienação da carteira das operadoras.		x				x		
RN 036	Crerios para reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados.	x		x		x			
RN 037	Altera RN 17, que trata das novas normas para fornecimento de informações do cadastro de beneficiários das operadoras.	x				x			
RN 038	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar.		x				x		
RN 039	Prorroga o prazo para envio das informações do primeiro trimestre de 2003 previstas na Resolução RDC n 85, de 21 de setembro de 2001, que instituiu o Sistema de Informações de Produtos - SIP.		x				x		
RN 040	Veda às operadoras de planos de assistência  saúde e às seguradoras especializadas em saúde a comercialização de produtos de assistência  saúde não previstos na Lei n. 9.656, de 3 de junho de 1998, e dá outras providências. (Republicada)	x				x		x	
RN 041	Dispõe sobre a definição de responsável pela Diretoria de Desenvolvimento Setorial - DIDES.		x				x		
RN 042	Estabelece os requisitos para a celebração dos instrumentos Jurídicos firmados entre as operadoras de planos de assistência  saúde e prestadores de serviços hospitalares.	x		x		x		x	
RN 043	Dispe sobre a atualização da Tabela nica Nacional de Equivalncia de Procedimentos - TUNEP para fins de ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistncia  saúde, por instituiçes públicas ou privadas, integrantes do Sistema único de Saúde - SUS.	x				x			
RN 044	Dispe sobre a proibiço da exigncia de caução por parte dos Prestadores de serviços contratados, credenciados, cooperados ou referenciados das Operadoras de Planos de Assistência  Saúde.	x				x		x	

RN 045	Dispõe sobre a prorrogação do prazo previsto na alínea "d" das Observações Adicionais ao item 2.1 e a faculdade de utilização de algumas alíneas dos Registros Auxiliares constantes do item 6, do Capítulo I - Normas Básicas, do Anexo II da RN n.º 27, de 1º de abril de 2003.		x				x		
RN 046	Dispõe sobre a consolidação dos créditos decorrentes das multas administrativas pecuniárias aplicadas pela ANS.		x				x		
RN 047	Aprova o Programa Transmissor de Arquivos - PTA entre Operadoras de planos privados de assistência à saúde e a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS para transmissão dos arquivos da base de dados econômico-financeira e contábil das sociedades seguradoras especializadas em saúde, Nota Técnica de Registro de Produto (NTRP), Comunicado de Reajuste de Planos Coletivos (RPC) e Sistema de Informações de Produtos (SIP).	x					x		
RN 048	Dispõe sobre o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de sanções no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar.		x				x		
RN 049	Acrescenta parágrafo único no art. 3º da Resolução - RN nº 42, de 04 de julho de 2003, estabelecendo prazo para aditivo contratual que complemente a obrigatória qualificação específica de entidade hospitalar.		x				x		
RN 050	Acrescenta inciso no art. 4º da Resolução - RDC nº 24, de 13 de junho de 2000, para estabelecer penalidade para infração às normas que regulamentam a relação das operadoras de planos de saúde com os prestadores de serviço.		x				x		
RN 051	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, e altera o Anexo I da Resolução RN N.º 38, de 28 de maio de 2003.		x				x		
RN 052	Dispõe sobre os Regimes Especiais de Direção Fiscal e de Direção Técnica das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde e das Seguradoras Especializadas em Saúde.	x				x			
RN 053	Altera o art. 4º da Resolução Normativa n.º 17, de 11 de novembro de 2002, e o Anexo I da Resolução Normativa n.º 37, de 05 de maio de 2003.		x				x		
RN 054	Estabelece os requisitos para a celebração dos instrumentos jurídicos firmados entre as operadoras de planos privados de assistência à saúde e prestadores de serviços auxiliares de diagnóstico e terapia e clínicas ambulatoriais.	x		x		x		x	
RN 055	Dispõe sobre o processo administrativo para comprovação de conhecimento prévio de doença e lesão preexistente pelo consumidor contratante ou beneficiário de plano privado de assistência à saúde no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar –ANS.		x				x		
RN 056	Cria o Sistema de Cadastro de Planos Privados de Assistência à Saúde comercializados anteriormente à data de vigência da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998.	x					x		

RN 057	Dispõe sobre a margem de solvência das Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde e Seguradoras Especializadas em Saúde.	x				x			
RN 058	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 059	Dispõe sobre plano privado de assistência à saúde exclusivamente odontológico em regime misto de pagamento.	x				x		x	
RN 060	Altera dispositivo da Resolução Normativa - RN nº 42, de 4 de julho de 2003, e revoga a Resolução Normativa - RN nº 49, de 31 de outubro de 2003.		x				x		
RN 061	Altera dispositivos da Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 85, de 21 de setembro de 2001, que institui o Sistema de Informações de Produtos – SIP para acompanhamento da assistência prestada aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, e dá outras providências.	x				x			
RN 062	Acrescenta e altera dispositivos da Resolução Normativa – RN nº 40, de 6 de junho de 2003, que veda às operadoras de planos de assistência à saúde e às seguradoras especializadas em saúde a comercialização de produtos de assistência à saúde não previstos na Lei nº 9656, de 3 de junho de 1998, e dá outras providências.		x				x		
RN 063	Define os limites a serem observados para adoção de variação de preço por faixa etária nos planos privados de assistência à saúde contratados a partir de 1º de janeiro de 2004.	x				x		x	
RN 064	Dispõe sobre o Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos de que trata a Medida Provisória n.º 148, de 15 de dezembro de 2003.	x				x		x	
RN 065	Define o Diretor responsável pela Diretoria de Normas e Habilitação dos Produtos.		x				x		
RN 066	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.		x				x		
RN 067	Dispõe sobre a diversificação dos ativos das Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde para aceitação como garantidores e dá outras providências.	x				x		x	
RN 068	Altera o Anexo I da Resolução Normativa - RN N.º 38, de 28 de maio de 2003.		x				x		
RN 069	Revoga o § 6º do art. 1º da RN nº 26, de 3 de abril de 2003, que estabelece critérios para registro e avaliação contábil de títulos e valores mobiliários para as Seguradoras Especializadas em Saúde e para as Operadoras de Planos de Assistência à Saúde.		x				x		
RN 070	Altera o art. 19 e os Glossários dos Anexos da Resolução Normativa – RN nº 64, de 23 de dezembro de 2003.		x				x		
RN 071	Estabelece os requisitos dos instrumentos jurídicos a serem firmados entre as operadoras de planos privados de assistência à saúde ou seguradoras especializadas em saúde e profissionais de saúde ou pessoas jurídicas que prestam serviços em consultórios.	x		x		x		x	

RN 072	Dispõe sobre a instituição do Programa de Transmissão de Arquivos - PTA, entre Operadoras de planos privados de assistência à saúde e a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS para transmissão dos arquivos de dados de todos os sistemas que não possuem mecanismo de envio próprio ou para os que não possuem um sistema específico.	x					x		
RN 073	Altera o Anexo I da Resolução Normativa - RN N.º 68, de 13 de fevereiro de 2004.		x				x		
RN 074	Estabelece critérios para reajuste das contraprestações Pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde.	x		x		x			
RN 075	Dispõe sobre a provisão técnica para garantia de remissão a que estão sujeitas as Operadoras de Planos de Assistência à Saúde e Seguradoras Especializadas em Saúde.	x				x		x	
RN 076	Define o Diretor responsável pela Diretoria de Normas e Habilitação das Operadoras		x				x		
RN 077	Define o Diretor responsável pela Diretoria de Gestão		x				x		
RN 078	Altera os arts. 5º e 19 da Resolução Normativa - RN nº 64, de 22 de dezembro de 2003.		x				x		
RN 079	Altera os artigos 2º e 3º da Resolução - RN nº 71, de 17 de março de 2004, estabelecendo novo prazo e outras providências.	x					x		
RN 080	Altera os prazos para manifestação dos consumidores definidos nos arts. 5º e 19 da Resolução Normativa - RN nº 64, de 22 de dezembro de 2003 e determina seu comunicado.		x				x		
RN 081	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências.		x				x		
RN 082	Estabelece o Rol de Procedimentos que constitui a referência básica para cobertura assistencial nos planos privados de assistência a saúde, contratados a partir de 01 de janeiro de 1999.	x				x		x	
RN 083	Cria o Comitê Editorial da Agência Nacional de Saúde Suplementar.		x				x		
RN 084	Dispõe sobre a atualização do elenco de procedimentos e o ajuste de valores da Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP, aprovada pela RDC nº 17, de 30 de março de 2000, e alterada pelas Resoluções - RN nº 15, de 30 de outubro de 2002, RN nº 23, de 27 de dezembro de 2002, RN nº 31, de 4 de abril de 2003 e RN nº 43, de 17 de julho de 2003.	x				x			
RN 085	Dispõe sobre a concessão de Autorização de funcionamento das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde, e dá outras providências.	x				x			
RN 086	Estabelece novas normas para o envio de informações do Sistema de Informações de Produtos - SIP a partir do período de competência do 1º trimestre de 2005 e dá outras providências.	x				x			
RN 087	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências.		x				x		



RN 088	Atualiza o Sistema de Informações de Beneficiários – SIB e aprova novas normas para o envio de informações de beneficiários das operadoras de planos de assistência à saúde à ANS, revoga a Resolução Normativa RN n.º 17, de 11 de novembro de 2002, com as alterações introduzidas pelas Resoluções Normativas RN n.º 37, de 05 de maio de 2003, e RN n.º 53, de 14 de novembro de 2003, e dá outras providências.	x				x			
RN 089	Dispõe sobre a Arrecadação de Receitas da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências.		x				x		
RN 090	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências.		x				x		
RN 091	Altera os artigos 2º e 3º da Resolução – RN nº71, de 17 de março de 2004.		x				x		
RN 092	Dispõe sobre a Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP para fins de Ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, por instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS.	x				x			
RN 093	Altera o art. 1º da Resolução – RDC nº 62, de 20 de março de 2001.	x				x		x	
RN 094	Dispõe sobre os critérios para o diferimento da cobertura com ativos garantidores da provisão de risco condicionada à adoção, pelas operadoras de planos de assistência à saúde, de programas de promoção à saúde e prevenção de doenças de seus beneficiários.	x				x		x	
RN 095	Altera o artigo 6º e Anexos da Resolução – RN nº 56, de 04 de dezembro de 2003, estabelecendo novos prazos e conteúdos.		x				x		
RN 096	Altera dispositivos da Resolução Normativa - RN nº 86, de 15 de dezembro de 2004, que estabelece novas normas para o envio de informações do Sistema de Informações de Produtos - SIP a partir do período de competência do 1º trimestre de 2005, e dá outras providências.	x				x			
RN 097	Altera os artigos 12, 16 e 18 e Anexos IV e V da Resolução – RN nº 89 de 15 de fevereiro de 2005.		x				x		
RN 098	Revoga a Resolução – RN Nº 97, de 7 de abril de 2005, que altera os artigos 12, 16 e 18 e Anexos IV e V da Resolução – RN nº 89 de 15 de fevereiro de 2005.		x				x		
RN 099	Estabelece critérios para reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde e insere dispositivos na RDC nº 24, de 13 de junho de 2000.	x		x		x			
RN 100	Altera a RN nº 85, de 7 de dezembro de 2005 e dá outras providências.	x				x			
RN 101	Altera os dispositivos da Resolução – RN nº 89, de 15 de fevereiro de 2005.		x				x		
RN 102	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências.		x				x		

RN 103	Dispõe sobre o lançamento da Taxa de Saúde Suplementar, instituída pela Lei nº 9.961, de 2000, regulamenta o processo administrativo fiscal no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar e dá outras providências.		x				x		
RN 104	Altera os prazos para encaminhamento de documentação e constituição da provisão para remissão, que trata a Resolução Normativa – RN nº 75, de 17 de maio de 2004.		x				x		
RN 105	Dá nova redação ao artigo 4º da Resolução Normativa - RN nº 94, de 23 de Março de 2005.		x				x		
RN 106	Altera a Resolução Normativa - RN nº 99, de 27 de maio de 2005.	x				x			
RN 107	Altera o artigo 6º da Resolução - RN nº 56, de 3 de dezembro de 2003, estabelecendo novo prazo para atendimento do aplicativo Sistema de Cadastro de Plano Antigo - SCPA.		x				x		
RN 108	Altera o caput do artigo 3º da Resolução – RN nº 71, de 17 de março de 2004, estabelecendo novo prazo.		x				x		
RN 109	Dispõe sobre a remuneração de profissionais designados para exercer o encargo de diretor-fiscal, de diretor-técnico e de liquidante, a acumulação simultânea dessas funções, o adiantamento de recursos financeiros para atender despesas com a execução dos regimes especiais, inclusive liquidação extrajudicial e judicial, e o ressarcimento da ANS pelas referidas despesas.		x				x		
RN 110	Dispõe sobre a Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos – TUNEP para fins de Ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, por instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS.	x				x			
RN 111	Institui o Comitê Permanente de Gestão do Conhecimento da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências		x				x		
RN 112	Dispõe sobre a alienação da carteira das operadoras de planos de assistência à saúde, e dá outras providências.	x				x			
RN 113	Institui a utilização da Comunicação de Internação Hospitalar - CIH, no âmbito da ANS para acompanhamento da assistência prestada aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde.		x				x		
RN 114	Estabelece padrão obrigatório para a troca de informações entre operadoras de plano privado de assistência à saúde e prestadores de serviços de saúde sobre os eventos de saúde, realizados em beneficiários de plano privado de assistência à saúde e dá outras providências.	x		x		x		x	
RN 115	Aprova o Regimento Interno da Câmara de Saúde Suplementar – CSS.		x			x			
RN 116	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS		x				x		
RN 117	Dispõe sobre a identificação de clientes, manutenção de registros e prevê relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes previstos na Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, e dá outras providências.	x				x		x	

RN 118	Estabelece critérios para aplicação de reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde exclusivamente odontológicos.	x				x			
RN 119	Dispõe sobre o monitoramento dos reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde exclusivamente odontológicos, e insere dispositivo na Resolução - RDC nº 24, de 13 de junho de 2000.	x				x			
RN 120	Dispõe sobre a Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos – TUNEP para fins de Ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, por instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS.	x				x			
RN 121	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS		x				x		
RN 122	Acrescenta parágrafos ao artigo 2º da Resolução Normativa – RN nº 99, de 27 de maio de 2005.		x				x		
RN 123	Dispõe sobre a dispensa de constituição e exigência, cobrança administrativa e cobrança judicial dos créditos da ANS de valores irrisórios cuja cobrança não justifique o custo respectivo.		x				x		
RN 124	Dispõe sobre a aplicação de penalidades para as infrações à legislação dos planos privados de assistência à saúde.		x				x		
RN 125	Altera dispositivos do anexo I da RN nº 81, de 2 de setembro de 2004.		x				x		
RN 126	Dispõe sobre os critérios para amortização de valores aplicados em aquisição de carteiras de planos privados de assistência à saúde.	x					x		
RN 127	Altera o caput do art. 1º e os §§ 1º e 3º do art. 5º da Resolução Normativa – RN nº 114, de 26 de outubro de 2005.		x				x		
RN 128	Estabelece critérios para aplicação de reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde médico-hospitalares com ou sem cobertura odontológica, contratados por pessoas físicas ou jurídicas.	x				x			
RN 129	Estabelece critérios para aplicação de reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde exclusivamente odontológicos, contratados por pessoas físicas ou jurídicas.	x				x			
RN 130	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 131	Dispõe sobre a Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos – TUNEP para fins de Ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, por instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS.	x				x			
RN 132	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 133	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 134	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		

RN 135	Altera o caput do artigo 1º, o § 1º do artigo 2º, o artigo 3º e o artigo 5º da Resolução Normativa – RN nº 114, de 26 de outubro de 2005.	x		x			x		
RN 136	Dispõe sobre a revisão do Plano de Contas Padrão da ANS para as Operadoras de Planos de Assistência à Saúde.	x				x			
RN 137	Dispõe sobre as entidades de autogestão no âmbito do sistema de saúde suplementar.	x				x		x	
RN 138	Altera o artigo 5º da Resolução Normativa – RN nº 114, de 26 de outubro de 2005.	x		x			x		
RN 139	Institui o Programa de Qualificação da Saúde Suplementar.		x			x			
RN 140	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS		x				x		
RN 141	Altera os anexos I, II, II-A, III e IV da Resolução Normativa – RN nº 86, de 15 de dezembro de 2004, que estabelece novas normas para o envio de informações ao Sistema de Informações de Produtos – SIP.	x				x			
RN 142	Altera os artigos 8º, 11, 27 e 28 da RN nº 48, de 19 de setembro de 2003.		x				x		
RN 143	Dispõe sobre os critérios de avaliação e reavaliação dos bens imóveis para as Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde.		x				x		
RN 144	Altera os artigos 13 e 16 e o item 11 do Anexo II e o Anexo V da Resolução Normativa nº 100, de 3 de junho de 2005.	x				x			
RN 145	Altera a Resolução Normativa – RN nº 112, de 28 de setembro de 2005, que dispõe sobre a alienação da carteira das operadoras de planos de assistência à saúde e o art. 25 da Resolução Normativa – RN nº 124, de 30 de março de 2006.		x				x		
RN 146	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 147	Altera a Resolução Normativa – RN nº 136, de 01º de novembro de 2006.	x				x			
RN 148	Altera a Resolução Normativa – RN nº 124, de 30 de março de 2006; a RN nº 128, de 18 de maio de 2006; a RN nº 129, de 18 de maio de 2006; a RN nº 137, de 14 de novembro de 2006; a RN nº 94, de 23 de março de 2005; a RN nº 112, de 28 de agosto de 2005; a RN nº 67, de 4 de fevereiro de 2004; a RN nº 26, de 1 de abril de 2003; a RN nº 19, de 11 de dezembro de 2002; e a Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 77, de 17 de julho de 2001.	x				x			
RN 149	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 150	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 151	Altera a Resolução Normativa – RN nº 124, de 30 de março de 2006.		x				x		
RN 152	Altera a Resolução Normativa – RN que estabelece normas para o envio de informações do Sistema de Informações de Produtos – SIP.	x				x			

RN 153	Estabelece padrão obrigatório para a troca de informações entre operadoras de planos privados de assistência à saúde e prestadores de serviços de saúde sobre os eventos de saúde, realizados em beneficiários de plano privado de assistência à saúde e dá outras providências.	x		x			x		
RN 154	Atualiza o Rol de Procedimentos Odontológicos instituído pela Resolução CONSU nº 10, de 3 de novembro de 1998.	x				x		x	
RN 155	Altera o art. 22 da Resolução Normativa – RN nº 48, de 19 de setembro de 2003.		x				x		
RN 156	Estabelece critérios para aplicação de reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde, médico-hospitalares, com ou sem cobertura odontológica, contratados por pessoas físicas ou jurídicas.	x				x			
RN 157	Altera a RN nº 129, de 18 de maio de 2006, que dispõe sobre os critérios para aplicação de reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência à saúde suplementar exclusivamente odontológicos.	x				x			
RN 158	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 159	Dispõe sobre aceitação, registro, vinculação, custódia, movimentação e diversificação dos ativos garantidores das operadoras e do mantenedor de entidade de autogestão no âmbito do sistema de saúde suplementar.	x				x			
RN 160	Dispõe sobre os critérios de manutenção de Recursos Próprios Mínimos, Dependência Operacional e constituição de Provisões Técnicas a serem observados pelas Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde.	x		x		x			
RN 161	Altera o art. 12 da RN nº 124, de 30 de março de 2006.		x				x		
RN 162	Estabelece a obrigatoriedade da Carta de Orientação ao Beneficiário; dispõe sobre Doenças ou Lesões Preexistentes (DLP); Cobertura Parcial Temporária (CPT); Declaração de Saúde e sobre o processo administrativo para comprovação do conhecimento prévio de DLP pelo beneficiário de plano privado de assistência à saúde no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar; revoga as Resoluções CONSU nº 2, de 4 de novembro de 1998, CONSU nº 17 de 23 de março de 1999, artigos 2º e 4º da Resolução CONSU nº 15 de 23 de março de 1999, a Resolução Normativa 20 de 12 de dezembro de 2002 e a Resolução Normativa RN nº 55, de 2 de novembro de 2003 e altera a Resolução Normativa - RN nº 124, de 30 de março de 2006.	x				x		x	
RN 163	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e dá outras providências.		x				x		
RN 164	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.		x				x		

RN 165	Dispõe sobre o Comitê Permanente de Gestão do Conhecimento da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e revoga a Resolução Normativa - RN nº 111, de 19 de setembro de 2005.		x					x		
RN 166	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x					x		
RN 167	Atualiza o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde, que constitui a referência básica para cobertura assistencial nos planos privados de assistência à saúde, contratados a partir de 1º de janeiro de 1999, fixa as diretrizes de Atenção à Saúde e dá outras providências.	x		x			x			x
RN 168	Altera dispositivos da Resolução Normativa – RN nº 04, de 19 de abril de 2002, que dispõe sobre o parcelamento de débitos tributários e não tributários para com a Agência Nacional de Saúde Suplementar, além do ressarcimento ao Sistema Único de Saúde.		x					x		
RN 169	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x					x		
RN 170	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.		x					x		
RN 171	Estabelece critérios para aplicação de reajuste das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde, médico-hospitalares, com ou sem cobertura odontológica, contratados por pessoas físicas ou jurídicas.	x					x			
RN 172	Dispõe sobre os critérios para aplicação de reajustes das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência suplementar à saúde exclusivamente odontológicos.	x					x			
RN 173	Dispõe sobre a versão XML (Extensible Markup Language) do Documento de Informações Periódicas das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde - DIOPS/ANS, cria a obrigatoriedade do envio mensal do Demonstrativo dos Fluxos de Caixa.		x					x		
RN 174	Altera dispositivos da Resolução Normativa – RN nº 103, de 17 de junho de 2005, que dispõe sobre o lançamento de Taxa de Saúde Suplementar e regulamenta o processo administrativo fiscal no âmbito da Agência Nacional de Saúde Suplementar e dá outras providências.		x					x		
RN 175	Acrescenta o item 2 ao Anexo I e o item 3 ao Anexo IV da Resolução Normativa - RN nº 85, de 7 de dezembro de 2004, acrescenta o inciso V ao art.25 da mesma Resolução e dá outras providências.	x					x			
RN 176	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.		x					x		
RN 177	Dispõe sobre a Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos – TUNEP para fins de Ressarcimento dos atendimentos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde, por instituições públicas ou privadas, integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS.	x					x			

RN 178	Dispõe sobre a Terceira Fase do Programa de Qualificação da Saúde Suplementar - Qualificação Operadoras, da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.	x		x		x			
RN 179	Altera os dispositivos da Resolução Normativa – RN nº 89, de 15 de fevereiro de 2005.		x				x		
RN 180	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.		x				x		
RN 181	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.		x				x		
RN 182	Altera a Resolução Normativa - RN nº 178, de 10 de novembro de 2008.		x				x		
RN 183	Altera a Resolução de Diretoria Colegiada - RDC Nº 28, de 26 de junho de 2000, que dispõe sobre a Nota Técnica de Registro de Produto e dá outras providências.	x				x			
RN 184	Dispõe sobre a revisão do Plano de Contas Padrão da ANS para as Operadoras de Plano de Assistência à Saúde.	x				x			
RN 185	Institui o procedimento eletrônico de ressarcimento ao SUS, previsto no art. 32 da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, e estabelece normas sobre a repetição de indébito e o repasse dos valores recolhidos a título de ressarcimento ao SUS.	x				x			
RN 186	Dispõe sobre a regulamentação da portabilidade das carências previstas no inciso V do art. 12 da Lei n.º 9.656, de 3 de junho de 1998, e sem a imposição de cobertura parcial temporária.	x		x		x		x	
RN 187	Estabelece normas para a geração, transmissão e controle de dados cadastrais de beneficiários do Sistema de Informações de Beneficiários da Agência Nacional de Saúde Suplementar - SIB/ANS, e dá outras providências.	x				x			
RN 188	Dispõe sobre as instituições denominadas “Centro Colaborador de Ensino e/ou Pesquisa”, e dá outras providências.		x				x		
RN 189	Altera a Resolução Normativa - RN nº 85, de 7 de dezembro de 2004 e dá outras providências	x				x			
RN 190	Dispõe sobre a criação obrigatória de portal corporativo na Internet pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde, sobre a designação de profissional responsável pela troca de informações em saúde suplementar (Padrão TISS) referente aos eventos prestados aos beneficiários de planos privados de assistência à saúde e altera a Resolução Normativa – RN nº 124, de 30 de março de 2006 da Agência Nacional de Saúde Suplementar.	x		x			x		
RN 191	Institui o Fundo Garantidor do Segmento de Saúde Suplementar (FGS) pelas Operadoras de Planos de Saúde.	x		x		x			
RN 192	Dispõe sobre a cobertura aos atendimentos nos casos de planejamento familiar e dá outras providências.		x				x		
RN 193	Altera a Resolução Normativa - RN nº 139, de 24 de novembro de 2006, e a RN nº 124, de 30 de março de 2006.		x				x		

RN 194	Dispõe sobre a regulamentação da opção de contratação de plano privado de assistência à saúde de escolha dos beneficiários da Aviccena Assistência Médica Ltda, sem a exigência de novos períodos de carência, em cumprimento à decisão judicial que refere.		x				x		
RN 195	Dispõe sobre a classificação e características dos planos privados de assistência à saúde, regulamenta a sua contratação, institui a orientação para contratação de planos privados de assistência à saúde e dá outras providências.	x		x		x		x	
RN 196	Dispõe sobre a Administradora de Benefícios.	x		x		x		x	
RN 197	Institui o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, e dá outras providências.		x				x		
RN 198	Define o quadro demonstrativo de cargos comissionados e cargos comissionados técnicos da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.		x				x		
RN 199	Dispõe sobre o plano de recuperação e revoga a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 22, de 30 de maio de 2000.	x				x			
RN 200	Altera as Resoluções Normativas nos 195, de 14 de julho de 2009 e 162, de 17 de outubro de 2007.		x				x		
RN 201	Altera o artigo 1º da Resolução Normativa - RN nº 194, de 9 de julho de 2009, e dá outras providências.		x				x		
RN 202	Corrige erro material existente no artigo 6º da Resolução Normativa - RN nº 193, de 8 de junho de 2009, que dispõe, em especial, sobre o Programa de Qualificação das Operadoras e sobre a inclusão de dispositivo na RN nº 124, de 30 de março de 2006.		x				x		
RN 203	Dispõe sobre os ativos garantidores das administradoras de benefícios.	x				x			
RN 204	Altera a Resolução Normativa - RN no 195, de 14 de julho de 2009.		x				x		
RN 205	Estabelece novas normas para o envio de informações do Sistema de Informações de Produtos - SIP a partir do período de competência do 1º trimestre de 2010 e dá outras providências.	x				x			
RN 206	Dispõe sobre a alteração na contabilização das contraprestações e prêmios das operações de planos de assistência à saúde na modalidade de preço pré-estabelecido e altera as Resoluções Normativas nº. 159 e 160, ambas de 3 de julho de 2007.	x				x			
RN 207	Dispõe sobre a revisão do Plano de Contas Padrão da ANS para as operadoras de planos de assistência à saúde.	x				x			
RN 208	Altera a Resolução Normativa nº 206, de 2 de dezembro de 2009, que dispõe, em especial, sobre a alteração na contabilização das contraprestações e prêmios das operações de planos de assistência à saúde na modalidade de preço pré-estabelecido.	x				x			
RN 209	Dispõe sobre os critérios de manutenção de Recursos Próprios Mínimos, Dependência Operacional e constituição de Provisões Técnicas a serem observados pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde.	x				x			



RN 210	Altera a Resolução Normativa - RN nº 198, de 16 de julho de 2009, que define o quadro de cargos comissionados e cargos comissionados técnicos da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 211	Atualiza 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, fixa as diretrizes de atenção à saúde e dá outras providências.	x		x		x		x	
RN 212	Acrescenta o artigo 2º-A e altera o artigo 3º da Resolução Normativa - RN nº. 173, de 10 de julho de 2008, que dispõe, em especial, sobre o envio do Documento de Informações Periódicas das Operadoras de Planos de Assistência à Saúde - DIOPS/ANS, e dá outras providências.		x				x		
RN 213	Altera a Resolução Normativa - RN n.º 197, de 16 de julho de 2009, que instituiu o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 214	Altera a Resolução Normativa - RN nº 198, de 16 de julho de 2009, que define o quadro de cargos comissionados e cargos comissionados técnicos da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 215	Altera a Resolução Normativa - RN nº 165, de 12 de dezembro de 2007, que dispõe, em especial, sobre o Comitê Permanente de Gestão do Conhecimento da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.		x				x		
RN 216	Altera a Resolução Normativa - RN nº 198, de 16 de julho de 2009, que define o quadro de cargos comissionados e cargos comissionados técnicos da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.		x				x		
RN 217	Altera a RN nº 185, de 30 de dezembro de 2008 e a RN nº 177, de 3 de novembro de 2008.		x				x		
RN 218	Dispõe sobre o Observatório de Saúde Suplementar da Agência Nacional de Saúde Suplementar		x				x		
RN 219	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, instituído pela RN 197, de 16 de julho de 2009, e a Resolução Normativa no 198, de 16 de julho de 2009, que define o quadro de cargos comissionados e cargos comissionados técnicos da ANS.		x				x		
RN 220	Acrescenta procedimentos no anexo da RN n.º 177, de 3 de novembro de 2008.		x				x		
RN 221	Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, instituído pela RN 197, de 16 de julho de 2009.		x				x		
RN 222	Altera a Resolução Normativa - RN nº 198, de 16 de julho de 2009, que define o quadro de cargos comissionados e cargos comissionados técnicos da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.		x				x		

Fonte: elaboração própria a partir das RDCs e RNs disponíveis do sítio da ANS ([www.ans.gov.br](http://www.ans.gov.br))